

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ  
ФОРУМ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ОТНОШЕНИЯМ

**LIBERUM ARBITRIUM**  
**СВОБОДА ВЫБОРА**

НА ЭМБЛЕМЕ ФОРУМА ИЗОБРАЖЕН АТТРАКТОР ЛОРЕНЦА – ФИГУРА, ВОПЛОЩАЮЩАЯ  
ВАРИАНТНОСТЬ ДВИЖЕНИЯ ПОТОКОВ ЧАСТИЦ В НЕРАВНОВЕСНЫХ СИСТЕМАХ

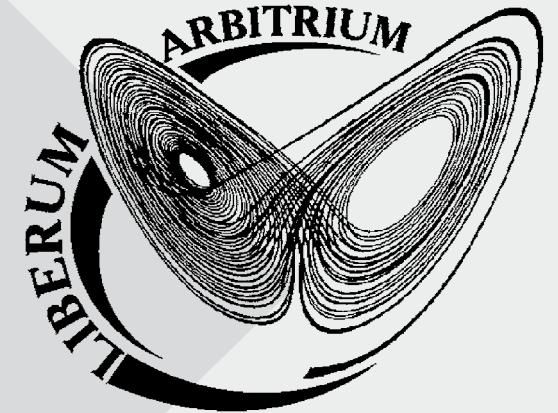
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ АПРЕЛЬ-ИЮНЬ / 2024

INTERNATIONAL TRENDS  
Journal of International Relations Theory and World Politics

ISSN 1728-2756 (PRINT)  
ISSN 1811-2773 (ONLINE)

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Том 22. Номер 2 (77). АПРЕЛЬ-ИЮНЬ / 2024  
Volume 22. No. 2 (77). APRIL-JUNE / 2024



## СТАРЫЕ ИГРЫ – НОВЫЕ ПРАВИЛА МЕГАТRENДЫ

- Дмитрий Стрельцов** ▶ «Холодная война» в Азии
- Валерий Юнгблюд** ▶ Исламская революция и политика Картера
- Алексей Сенников**
- Иван Гудков** ▶ Возмещение за «Северные потоки»
- Марк Энтин**

# Научно-образовательный **ФОРУМ** по международным отношениям

---

неправительственная некоммерческая организация  
для содействия научно-образовательным  
и просветительским программам, нацеленным  
на формирование в России современного  
профессионального сообщества международников  
и политологов

Под нынешним названием Форум работает с 2000 г.

Президент Форума  
**Алексей Богатуров**

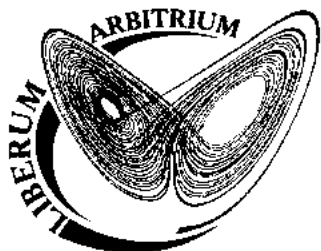
Исполнительный директор  
**Андрей Байков**

**Сайт Форума:**  
<http://www.obraforum.ru>

INTERNATIONAL TRENDS

Journal of International Relations Theory and World Politics

---



---

МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
ПРОЦЕССЫ

ЖУРНАЛ ТЕОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Том 22. Номер 2 (77)  
АПРЕЛЬ–ИЮНЬ **2024**

# Mezhdunarodnye protsessy (International Trends)

*The Journal of International Relations Theory and World Politics*

## Editor-in-Chief

Andrey Baykov  
MGIMO University

## Executive Editor

Igor Istomin  
MGIMO University

## Editorial Board

Chairman

**Alexei Bogaturov**, *Academic Educational Forum on International Relations, Russian Federation*

**Sergey Afontsev**, *Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Russian Federation*

**Tatiana Alekseyeva**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**Vladimir Baranovsky**, *Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Russian Federation*

**Andrey Baykov**, *Academic Educational Forum on International Relations, Russian Federation*

**Irina Bolgova**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**Alexander Bulatov**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**Timothy J. Colton**, *Harvard University, USA*

**Christine Inglis**, *University of Sydney, Australia*

**Igor Istomin**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**Alexey Fenenko**, *Lomonosov Moscow State University, Russian Federation*

**Maksim Kharkevich**, *Moscow State Institute of International Relations, Russian Federation*

**Nikolai Kosolapov**, *Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Russian Federation*

**S. Neil MacFarlane**, *Oxford University, UK, Geneva Centre for Security Policy, Switzerland*

**Tatiana Shakleina**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**Valery Tishkov**, *Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences, Russian Federation*

**Pavel Tsygankov**, *Lomonosov Moscow State University, Russian Federation*

**Alexei Voskressensky**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

**William C. Wohlforth**, *Dartmouth College, USA*

ISSN 1728-2756 (PRINT)

ISSN 1811-2773 (ONLINE)

*The opinions expressed in **International Trends** are those of the authors and contributors, and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, Academic Educational Forum on International Relations, or the organizations to which the authors are affiliated.*

«International Trends» (*Mezhdunarodnye protsessy*) is the first Russian academic journal of international relations theory and the methodology of world-political studies. It is independently published and managed by the Academic Educational Journal on International Relations, a Moscow-based Russian NGO established in 2000. Having no direct affiliation with any state or private institution, the journal aims to facilitate communication among scholars and educators in Eurasia and to foster their concerted effort in developing theoretical approaches to international relations and world politics. Our journal's priorities include new fundamental trends in international relations and world economy, the evolving theoretical agenda of security and conflict studies, international organizations, the ethical dimension of foreign policy and international law, ecology, geopolitics, migrations, and international political economy. Our authors come from universities and research centers based in the former Soviet area as well as Western Europe and North America. The journal circulates in 1,100 copies and also exists in an open-access format at: <http://www.intertrends.ru>. Apart from Russian-speaking intellectuals, analysts, and university faculty, it is distributed among policy makers and officials serving in Russian federal and regional government bodies, including the Ministry of Foreign Affairs and the Administration of the President of the Russian Federation.

© Academic Educational Forum on International Relations

**All rights reserved; no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without prior written permission of the Editorial Board.**



## **Редакционная коллегия**

### **Председатель**

Алексей Богатуров

Татьяна Алексеева, Сергей Афонцев, Андрей Байков, Владимир Барановский,  
Ирина Болгова, Александр Булатов, Алексей Воскресенский,  
Кристин Инглис (Австралия), Игорь Истомин, Тимоти Колтон (США),  
Николай Косолапов, Нил Макфарлейн (Великобритания), Валерий Тишков,  
Уильям Уолфорт (США), Алексей Фененко, Максим Харкевич,  
Павел Цыганков, Татьяна Шаклеина

### **Главный редактор**

Андрей Байков

### **Шеф-редактор – первый заместитель главного редактора**

Игорь Истомин

### **Ответственный секретарь – заместитель главного редактора**

Ирина Болгова

### **Редакционно-корректорская группа**

Ирина Николаева, Иван Хлудов

Журнал издаётся Научно-образовательным форумом  
по международным отношениям

*Мнения и оценки, содержащиеся в публикуемых материалах,  
могут не совпадать с позицией Редакционной коллегии и НОФМО*

Издание зарегистрировано в Министерстве РФ  
по делам печати, телерадиовещанию и средствам массовой коммуникации  
Свидетельство о регистрации ПИ № 77–13727 от 14 октября 2002 г.

Журнал основан в 2002 году.

Журнал индексируется в библиометрических системах научной информации **Scopus**  
и Russian Science Citation Index (**RSCI**) на платформе **Web of Science**.

ISSN 1728–2756 (печатная версия)

ISSN 1811–2773 (интернет-версия)

ООО Издательство «Аспект Пресс», 111141, Москва, Зелёный проспект, д. 3/10, стр. 15  
Отпечатано: АО «Т 8 Издательские Технологии»  
109316, Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корпус 5  
Тел. 8 (495) 221–89–80

© Журнал «Международные процессы», 2022

© А.Д. Богатуров, А.А. Байков, О.О. Гуляева (эмблема), 2022

**Никакая часть настоящего журнала не может быть воспроизведена в печатном,  
электронном или ином виде без письменного разрешения редакции**

# OLD GAMES BY THE NEW PLAYBOOK

Volume 22. No 2 (77). April–June 2024

## CONTENTS

Honouring the 70<sup>th</sup> Birthday of Professor Alexey Bogaturov . . . . . 6

### RESEARCH ARTICLES

---

#### REALITY AND THEORY

---

Dmitry Streltsov	The New Cold War: Global and East Asian Dimensions . . . . .	7
Valery Yungblyud Alexey Sennikov	The Soviet Threat Factor in US Policy Towards Iran during the 1978–1981 Crisis . . . . .	25
Daniil Chernov	Intervention in Civil Conflicts: The Balance of Domestic Politics and Structural Factors . . . . .	63

#### FROM THEORY TO PRACTICE

---

Ivan Gudkov Mark Entin	The Nord Streams: How to Hold the EU Member States Accountable for the Damage Done . . . . .	86
---------------------------	---	----

#### CATCHING A TREND

---

Galina Panova Irina Larionova Nikita Shuba	The Dilemma of Ensuring Financial Stability and Stimulating Growth of the Russian Economy . . . . .	95
Mark Shugurov	Dynamics of International Scientific Cooperation under Sanctions . . . . .	120
Maria Milyukova Ivan Bunik	Legal Issues of Energy Transition in the Context of International Instruments on the Promotion of Renewable Energy Sources . . . . .	151
Vu Phan To Uyen Tran Xuan Hiep	Navigating the Covid–19 Landscape: China’s Health Diplomacy Approach in Southeast Asia . . . . .	179

*Our authors* . . . . . 201

# СОДЕРЖАНИЕ

Юбилей А.Д. Богатурова .....	6
------------------------------	---

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

---

### РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

---

Дмитрий Стрельцов	Новая «холодная война»: глобальное и восточноазиатское измерения .....	7
Валерий Юнгблюд Алексей Сенников	Фактор советской угрозы в политике администрации Дж. Картера в Иране (1978–1981) .....	25
Даниил Чернов	Вмешательство в гражданские конфликты: соотношение внутривнутриполитических и структурных факторов .....	63

### ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

---

Иван Гудков Марк Энтин	«Северные потоки»: как принудить страны ЕС ответить за причинённый ущерб .....	86
---------------------------	--	----

### ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

---

Галина Панова Ирина Ларионова Никита Шуба	Дилемма обеспечения финансовой стабильности и стимулирования роста российской экономики .....	95
Марк Шугуров	Динамика международного научного сотрудничества в условиях санкций: опыт Ирана .....	120
Мария Милюкова Иван Буник	Правовые проблемы энергетического перехода в контексте международных документов о поощрении возобновляемых источников энергии .....	151
Vu Phan To Uyen Tran Xuan Hiep	Navigating the Covid-19 Landscape: China's Health Diplomacy Approach in Southeast Asia .....	179

<i>Наши авторы</i> .....	200
--------------------------	-----

<i>Our authors</i> .....	201
--------------------------	-----

# ЮБИЛЕЙ А.Д. БОГАТУРОВА

В мае 2024 года отмечает свой юбилей основатель журнала «Международные процессы», его главный редактор в 2002–2011 годах и бессменный председатель редакционной коллегии Алексей Демосфенович Богатуров.

В начале 2000-х годов создание первого российского издания по вопросам теории международных отношений стало важным шагом на пути формирования новых норм, принципов и практик взаимодействия отечественного академического сообщества в сфере международно-политических исследований. Алексей Демосфенович задумывал и реализовывал журнал как площадку для отражения национально-специфического взгляда на глобальные процессы в контексте их общемирового теоретического осмысления. Такое видение миссии нового издания, ввиду новейшего интереса к незападным школам теории международных отношений, оказалось провидческим.

Центральной задачей журнала стало преодоление проблемы периферийности международно-политического мышления раннего постсоветского периода, которую сам А.Д. Богатуров метафорично и ёмко характеризовал как «парадигму освоения». Опираясь на представление о моделирующей функции языка, его значимой роли в преобразовании действительности, большое внимание Алексей Демосфенович всегда уделял развитию отечественной понятийной школы, критическому переосмыслению заимствованной терминологии, стилистической чистоте и стройности публикуемых текстов.

С самых первых выпусков журнал стал открытой трибуной для острой, но продуктивной академической дискуссии. С целью не допустить распыления интеллектуальной энергии Алексей Демосфенович заложил традицию академического полилога на страницах академического издания по наиболее важным вопросам в предметном поле международных исследований. Авторами журнала были и наиболее известные исследователи международных отношений, и представители молодых поколений международных исследователей. Среди последних росло число выпускников летних и зимних школ, которые А.Д. Богатуров организовывал и наполнял своей харизмой. Заложившая Алексеем Демосфеновичем открытость журнала обеспечивала не только воспроизводство и преемственность научного знания, но и межрегиональную связанность российской школы международных исследований, создание — снова в терминологии Богатурова — национальной «сети — оболочки» в науке о международных отношениях.

Не меньше, чем этика научного поиска, Алексея Демосфеновича волновала и его эстетика. Форма не рассматривалась им как независимая и менее значимая, чем содержание. Отсюда и оформление и организация пространства в журнале «Международные процессы». Лого, девиз, макет, рубрики — всё это результат кропотливого отбора, широчайшего культурного кругозора, разнообразия интересов и стремления к совершенству.

В одной из своих недавних публикаций Алексей Демосфенович, говоря об истории создания и становления журнала в первой декаде 2000-х годов, коротко отметил: «с тех пор не гас». Редакция журнала искренне надеется, что наша работа соответствует изначальному высокому замыслу создателя «Международных процессов».

Мы желаем Алексею Демосфеновичу здоровья, интеллектуального процветания, новых идей и их воплощения!

# НОВАЯ «ХОЛОДНАЯ ВОЙНА» ГЛОБАЛЬНОЕ И ВОСТОЧНОАЗИАТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЯ

ДМИТРИЙ СТРЕЛЬЦОВ

Институт Китая и современной Азии РАН, Москва, Россия

---

## Резюме

В статье проводится краткий терминологический анализ понятия «холодная война», выявляются его существенные характеристики и ставится цель прояснить, насколько этот термин применим к ситуации 2024 г. в мире в целом и в Восточной Азии в частности. Автор констатирует, что ключевым условием «холодной войны» является доминирование в международных отношениях двух устоявшихся центров силы, которые являются в основном конкурентами, а не партнёрами. Её признаками также служит паритет сил между двумя антагонистическими блоками, проявление биполярности на всех уровнях — от региональных до глобального, а также идеологическая борьба между полюсами. Имеются основания для определённой аналогии современной ситуации в мире с послевоенным периодом, в частности наличие двух экономических и военных сверхдержав в лице США и Китая, находящихся в конфронтационных отношениях, а также сосуществование двух групп противостоящих друг другу государств, консолидированных по признаку безусловного принятия или неприятия политического лидерства Вашингтона — страны Запада и анти-Запада. Вместе с тем налицо и принципиальные отличия: отсутствие демаркации по блоковому признаку, деидеологизация конфронтационности, качественно новые формы и методы конкуренции, включая сетевые и информационные, равно как и наличие глубокого исторического контекста в противостоянии двух полюсов, подобного которому не наблюдалось в период «холодной войны». Автор приходит к выводу, что базовые критерии «холодной войны» применимы к современной ситуации далеко не в полной мере, поскольку отношения Вашингтона и Пекина пока находятся лишь на одной из стадий стратегического соперничества. Вместе с тем понятие «новая холодная война» даёт действенный инструментальный для плодотворного исследования международно-политических процессов в мире.

## Ключевые слова:

новая холодная война; Китай; США; Восточная Азия; «глобальный Юг»; стратегическая конкуренция; стратегия сдерживания; расстыковка; снижение рисков

В последние несколько лет внимание привлекает глобальное и региональное соперничество США и Китая, получившее развитие с начала 2000-х годов в связи с экономическим и военным подъёмом Китая и приобретшее к 2024 г. довольно

острые формы. В некоторых работах оно получило обозначение «новой холодной войны» [Батюк 2020, Li 2020]. В настоящей статье автор ставит целью провести краткий терминологический анализ понятия «холодная война», выявить его существенные

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 12.02.2024

Дата принятия к публикации: 28.08.2024

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: dmstrl@gmail.com

характеристики и попробовать прояснить, насколько оно применимо к нынешней ситуации в мире в целом и в Восточной Азии в частности. Анализ восточноазиатского региона предлагается не только в связи с нахождением в нём одного из полюсов, составляющих структурную основу соперничества двух сверхдержав. В нём соперничество Вашингтона и Пекина разворачивается в наиболее зримых и очевидных формах. Следует учитывать, что Китай считает этот регион зоной своих национальных интересов и по этой причине занимает в конкурентной борьбе с США наиболее непримиримые позиции.

Автор исходит из следующей трактовки понятия «холодная война». Под этим он подразумевает миропорядок, в котором государства консолидируются вокруг двух сверхдержав (полюсов) и делятся на два противостоящих друг другу в военном, политическом и экономическом отношениях лагеря — именно поэтому такая система нередко именуется биполярной. Она характеризуется конфронтационными методами в отношениях между противниками, гонкой вооружений, прокси-войнами, а в некоторых случаях — реальными военными конфликтами. Речь идёт об антиподе полицентричного мирового порядка, в котором несколько крупных держав, обладающих стратегической автономией, могут неоднократно менять и перестраивать свои взаимоотношения в направлении сотрудничества или конфликтности в зависимости от ситуации.

Классическая «холодная война» началась фултонской речью Уинстона Черчилля (март 1946) и завершилась распадом СССР в декабре 1991 г. В эти четыре с половиной десятилетия она имела самые разные проявления в регионально-страновых, исторических, политических, социологических и культурных плоскостях. Можно выделить несколько её признаков.

Первый заключался в мирном сосуществовании двух противостоящих друг другу блоков государств — социалистического и капиталистического, что, собственно, и

дало основания для его характеристики как биполярного. Принцип мирного сосуществования был озвучен ещё Г. В. Чичериным в апреле 1922 г. на Генуэзской конференции, но в качестве одной из базовых опор внешнеполитической доктрины он был провозглашён уже после смерти Сталина в марте 1953 года. Идеи мирного сосуществования неоднократно озвучивались и в официальных документах партии и правительства, включая Третью Программу КПСС и решения XX съезда КПСС.

Непременным условием «холодной войны» в её классическом понимании является доминирование в международных отношениях двух устоявшихся полюсов, то есть двух сверхдержав, которые являются в основном соперниками, а не партнёрами [Li 2020: 87]. Оба центра силы (каковыми являлись США и СССР) стремятся создать под своим руководством и контролем альянсы (противостоящие друг другу блоки государств), чтобы в ходе мирной стратегической конкуренции одержать победу над противником во всех сферах — безопасности, экономики, идеологии и так далее. Например, в Европе таковыми были блок НАТО и Организация Варшавского договора. В Восточной Азии подобного блокового противостояния с открытой целью сдерживания друг друга не существовало, но действовало несколько двусторонних альянсов США с азиатскими странами — Республикой Корея, Таиландом, Филиппинами и Японией<sup>1</sup>. Их задача в числе прочего заключалась в удержании американских союзников от развития связей с СССР и недопущении их превращения в независимых игроков [Байков, Истомин 2020: 10–14]. В более широком смысле эти альянсы были призваны продемонстрировать не только военно-политические, но и экономические выгоды от союзных отношений с Вашингтоном и создать тем самым своего рода витрину капитализма, которая бы служила естественной преградой на пути распространения коммунистической идеологии в этом важном для США регионе.

<sup>1</sup> Пресловутая «система оси и спиц».

Одной из особенностей «холодной войны» было также то, что противостоящие друг другу блоки не представляли собой консолидированной общности, а входившие в них страны зачастую находились в сложных и порой конфликтных отношениях с «полюсами». Например, в социалистический блок входили такие социалистические страны, как КНР, Югославия, КНДР и Албания, которые нередко вступали в прямую конфронтацию с Москвой. Аналогично в блоке НАТО выделялась Франция, которая демонстрировала своей голлистской политикой высокую степень автономии по отношению к Америке. Тем не менее «холодная война» с разной степенью интенсивности разворачивалась не только между двумя главными полюсами в лице Вашингтона и Москвы, но и между субъектами, не всегда полностью контролируемые сверхдержавами, которые были с разной степенью интенсивности вовлечены в это противостояние.

С учётом размеров и особенно численности населения Китай можно было выделить в качестве отдельного полюса, противостоявшего как Соединённым Штатам, так и Советскому Союзу. Пекин поддерживал национально-освободительную борьбу против остающихся на политической карте колониальных режимов и одновременно боролся с теми освободившимися странами афро-азиатского мира, которые были наиболее тесно связаны с Западом. Некоторые исследователи высказывают мнение, что в период «холодной войны» сформировался стратегический треугольник США – СССР – Китай, три стороны которого представляли собой автономные величины, вступавшие в разные комбинации соперничества и сотрудничества [Худайкулова 2020: 59]. Тем не менее Пекин был неспособен предоставлять масштабную экономическую помощь или передовую военную технику, а предпринимавшиеся им в 1960-х – 1970-х годах усилия по созданию в развивающемся мире третью силу между-

народной политики, противостоящую обеим сверхдержавам, в целом провалились<sup>2</sup>. По этой причине, а также в силу формальной приверженности коммунистической идеологии и особенностей политической системы, в которой доминировала Коммунистическая партия, КНР обычно всё же не выделяли в качестве «третьего полюса» и чаще всего относили к единому с Советским Союзом социалистическому блоку.

Второй признак – наличие если не полного равенства, то примерного паритета между двумя антагонистическими центрами прежде всего в военно-стратегической, экономической, технологической сферах. Конкурентные отношения проявляли себя в блоковом строительстве и дипломатической стратегии на основе блокового мышления, в гонке вооружений и принятии логики взаимного военного (ядерного) сдерживания как основы гарантий безопасности каждой из сторон. Этот паритет был основан на взаимно гарантированном уничтожении в случае масштабного вооружённого конфликта. Во многом «холодная война» 1945–1991 годов осталась таковой именно благодаря ядерному оружию. Как итог, между двумя сверхдержавами не могло произойти прямого военного столкновения, а вооружённые конфликты принимали форму опосредованных войн, которые вели между собой страны, зависящие от покровительства Москвы или Вашингтона.

Третий признак – тотальный характер биполярности. В её орбиту был вовлечён практически весь мир. Помимо стран, напрямую связанных с двумя сверхдержавами союзническими или иерархическими отношениями, существовало множество неприсоединившихся государств и теоретически сохранялась возможность выбора «третьего пути», что проявилось, в частности, в Движении неприсоединения, получившего развитие с Бандунгской конференции 1955 года. Вместе с тем в реальности даже неприсоединившиеся государства

<sup>2</sup> Xia Yafeng. The Cold War and Chinese Foreign Policy // E-international relations. 16.07.2008. URL: <https://www.e-ir.info/2008/07/16/the-cold-war-and-china/> (accessed: 10.02.2024). P. 2.

имели ограниченное пространство для своего политического и экономического выбора и в подавляющем большинстве разделялись на страны капиталистической и социалистической ориентации.

Тотальный характер биполярности проявлялся не только на глобальном, но и на региональном уровне. Она способствовала развитию в рамках каждого из блоков многослойных горизонтальных связей<sup>3</sup>, которые зачастую позволяли проявлять инициативу средним и малым государствам [Romero 2014: 698–699]. Более того, картина «холодной войны» не может быть исчерпывающей без понимания роли в ней периферии, связанной с усилиями малых стран покончить с империализмом великих держав [Smith 2000: 589].

Четвёртый признак — идеологическое наполнение биполярности, которое проявлялось в доктринальном и мировоззренческом измерениях. Коммунистическая (марксистско-ленинская) и капиталистическая (либеральная) идеологии в своей основе были антагонистичными друг другу. Борьба между ними носила непримиримый характер и отрицала возможность компромиссов. Идеологическая ангажированность предполагала массовую идейно-политическую мобилизацию в странах, напрямую вовлечённых в биполярную систему, через создание экзистенциального «образа врага». С этих позиций окончание «холодной войны» было ознаменовано отходом от использования идеологического критерия при анализе международной ситуации, хотя многие характеристики современной международно-политической ситуации часто формулируются в числе прочего и в идеологических терминах.

Разумеется, при помощи указанных выше штрихов к портрету «холодной войны» можно лишь фрагментарно описать это явление. Тем не менее даже если исходить из указанных признаков, закономерно возникает вопрос: в какой степени эти характеристики применимы к современ-

ной ситуации в мире в целом и к Восточной Азии в частности? Можно ли в отношении неё использовать термин «холодная война» с учётом обострившейся в 2022–2023 годах конфронтации между США и другими странами Запада, с одной стороны, и Китаем, Россией и иными странами условного анти-Запада — с другой? Каковы сходные черты и различия между классической «холодной войной» послевоенного периода и «новой холодной войной», если мы согласимся с правомерностью использования этого термина?

### **Сходные черты классической и новой «холодных войн»**

«Холодная война» оставила обширное наследие: с одной стороны, она отражается в сохраняющихся на складах огромных арсеналах вооружений, с другой — в страхе и недоверии между государствами, которые воспроизводят её матрицу на психологическом уровне [Arbatov 1994: 101]. Как отмечал гонконгский исследователь Кеннет Тан, она «продолжает ограничивать наше мышление и поведение, загоняя нас в повторяющийся цикл разделения, бинаризма, поляризации, конкуренции, оценки по критерию “свой–чужой”, страха, конфликтов, насилия и травм» [Tan 2023: 230]. В качестве наследия «холодной войны» можно обозначить сохраняющуюся и даже усиливающуюся значимость военной силы. Она выступает в качестве фактора влияния в международных отношениях, в полной мере проявившегося в биполярную эпоху. На Западе пришло понимание, что либеральная демократия не оказалась, как предсказывал Фрэнсис Фукуяма, победоносной, а сопровождавший её западный триумфализм был ошибочным [Crump 2019]. Новое дыхание получили представители Копенгагенской школы теории международных отношений, склонные интерпретировать все угрозы через призму безопасности и предписывать военные решения для противодействия им [Buzan et al

<sup>3</sup> В политической, военно-стратегической, экономической и даже культурно-цивилизационной сферах.

1998]. Нельзя не согласиться с российским исследователем Т. А. Шаклеиной, которая отмечала, что, хотя американские политологи в течение почти тридцати лет отказывались рассуждать в категориях реализма, реальные процессы мирового развития «невозможно было объяснить и прогнозировать, опираясь только на либеральные теории и идеи» [Шаклеина 2021: 14].

Если говорить о Восточной Азии, наследие «холодной войны» проявляет себя не только в мышлении, но и в институциональной и военно-стратегической плоскости. Сохраняет актуальность «система оси и спиц» – сеть двусторонних военно-политических союзов США с Японией, Республикой Корея и иными восточноазиатскими странами, созданных в послевоенный период. В регионе осталось неразрешённым и множество международных проблем биполярного периода, включая тайваньский вопрос, корейский конфликт, территориальные споры между большинством стран Восточной Азии. Не были урегулированы и различные аспекты военной и особенно ядерной безопасности.

Вместе с тем речь идёт не только о сохраняющихся в политике и на ментальном уровне рудиментах «холодной войны». Если говорить о сходстве парадигм классической и новой «холодных войн»<sup>4</sup>, в глаза бросаются те сформировавшиеся уже в постбиполярный период структурные, политические, военные, идеологические и иные характеристики миропорядка, которые дают основания говорить о его феноменальном сходстве с послевоенной эпохой и даже о зарождении парадигмы новой «холодной войны».

Прежде всего, даже в условиях формирующейся полицентричности обращает на

себя внимание наличие явно выделяющихся по своему экономическому могуществу и военной мощи двух государств в лице США и Китая, находящихся в конфронтационных отношениях. На глобальном уровне именно эти две страны являются теми полюсами, которые конституируют биполярность<sup>5</sup>. Такая ситуация возникла в результате экономического и военного подъёма КНР в 1990-х – 2010-х годах, на протяжении которых Пекин в полной мере воспользовался выгодами глобализации и практически догнал США по совокупной экономической мощи.

В то же время некоторые исследователи стали использовать термин «новая биполярность»<sup>6</sup> [Михеев, Луконин 2021], отмечая, что она формируется параллельно с полицентричностью, предполагающей развитие региональных и субрегиональных центров силы. Василий Михеев и Сергей Луконин полагают, что для «новой биполярности» будет характерно не только непосредственное столкновение китайских и американских интересов, но и борьба за доминирование в остальной части планеты и за союзничество с лидерами полицентричного мира [Михеев, Луконин 2021: 26]. С другой стороны, высказывается предположение, что мир пока не является биполярным, но в среднесрочной перспективе снова станет таковым<sup>7</sup>.

Дискуссионным остаётся вопрос, является ли нынешняя ситуация в мире признаком «новой биполярности», так как её классический вариант предполагает, как было указано выше, и наличие противостоящих друг другу военно-политических и экономических блоков, возглавленных двумя полюсами. Как минимум в отношении Китая этот признак не соблюдается,

<sup>4</sup> Под понятием «парадигмы» (греч. «образец», «модель») в настоящей статье подразумевается широко распространённая модель мира либо пример того, как на данном этапе развития стоит подходить к решению проблем в области теории международных отношений.

<sup>5</sup> См., например: Александр Дынкин: Возможна новая биполярность – США и Китай. Интерфакс, 15 декабря 2018 г. URL: <https://interfax.ru/interview/642384> (дата обращения 10.02.2024).

<sup>6</sup> Дегтерёв Д. Многополярность или «новая биполярность»? // Российский совет по международным делам. 16.01.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mnogopolyarnost-ili-novaya-bipolyarnost/> (дата обращения: 18.01.2024).

<sup>7</sup> Там же.

поскольку он никаких блоков не возглавляет и создавать не пытается.

Вместе с тем важно отметить появление двух групп государств, консолидированных по признаку безусловного принятия или неприятия политического лидерства США. Их можно условно назвать странами Запада и анти-Запада. К первой группе относятся, помимо самих Соединённых Штатов, Британия, Канада, государства-члены Европейского Союза, Австралия и Новая Зеландия, а также основные союзники Вашингтона в Восточной Азии – Япония и Республика Корея.

Ко второй – Китай, Россия, Иран, КНДР, а также некоторые другие страны, придерживающиеся антизападной внешнеполитической ориентации, например Венесуэла или Эритрея. Между тем значительная часть государств не может однозначно быть отнесена ни к Западу, ни к анти-Западу. Они не занимают по отношению к обоим лагерям открыто антагонистической позиции. Их, как правило, обозначают условным термином «глобальный Юг», имея в виду принадлежность к числу стран, имеющих исторический опыт нахождения в положении колоний или зависимых государств.

Характерно, что основными странами-участницами условного анти-Запада выступают как раз те государства, которые противостояли Западу в период «холодной войны» – Россия (преемник СССР) и Китай, а наиболее заметными лидерами «глобального Юга» являются страны, занимавшие нейтральную или близкую к ней позицию до распада биполярного мира, – Индия, Индонезия, Малайзия, Египет, Алжир и так далее. Как следствие, наблюдаются взаимосвязь и политическая преемственность современного и послевоенного миропорядков. Некоторые политологи даже считают, что эпоха «холодной войны» и нынешний период американо-китайского соперничества могут рассматриваться как отдельные этапы единого процесса

всемирно-исторического значения, в рамках которого сперва Советский Союз, а затем КНР бросили вызов возглавляемому США послевоенному миропорядку [Shindler et al 2023: 2].

### Особенности «новой холодной войны»

Наряду со сходством имеются и принципиальные отличия постбиполярного миропорядка от того, что сложился в период классической «холодной войны». Речь идёт об отсутствии демаркации по блоковому признаку, деидеологизации конфронтационности во взаимодействии между полюсами, качественно новых формах и методах противостояния, а также наличии глубокого исторического контекста в конкуренции двух главных центров силы.

В первую очередь, после окончания «холодной войны» американская система союзов не только не распалась, но, наоборот, продолжила расширяться, хотя в её основе стали лежать менее обязывающие формы взаимодействия с широким кругом партнёров [Истомин 2019: 40]. Как у блока НАТО в Европе, так и у двусторонних договоров в Восточной Азии, которые с 1990-х годов считаются одним из его рудиментов, отсутствует противник в виде оформленных военных союзов. Неочевидно наличие конкретного соперника и для прочих америкоцентричных двусторонних и минилатеральных блоковых структур и военно-политических альянсов в иных частях света – главным образом в АТР и на Ближнем Востоке. Действительно, у стратегического партнёрства Москвы и Пекина отсутствуют признаки полноценного военного блока<sup>8</sup> [Торкунов, Стрельцов 2023: 12; Косатаз 2019: 138]. Военный союз КНР и КНДР, хотя и существующий ещё с начала 1960-х годов, не имеет явно обозначенного противника и преследует достаточно ограниченные цели. Что касается ОДКБ и иных многосторонних структур в области военной безопасности, созданных на постсоветском пространстве, они открыто не

<sup>8</sup> van der Togt T., Montesano F., Kozak I. From Competition to Compatibility. Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations // Clingendael Report. 2015. P. 54.

провозглашают в качестве своей цели противостояние западным союзам и не позиционируют отдельные входящие в них страны в качестве военного противника.

Важно, что как Китай, так и Россия вообще отвергают принцип блокового строительства во внешней политике и придерживаются принципа неделимости безопасности. Если говорить об ОДКБ, то её цель заключается, скорее, во внутривнутриполитической стабилизации их непосредственных участников, а также в предотвращении зависимости этих стран от других крупных игроков, чем в прямом противостоянии западным военно-политическим группировкам [Байков, Истомин 2020: 20]. Иными словами, страны анти-Запада практически не имеют между собой формальных договорных отношений в военной области на антизападной основе, в связи с чем блоковый принцип противостояния по модели «холодной войны» сохранился только с одной стороны.

Ещё один признак современной эпохи — произошедшая в последние три десятилетия деидеологизация конфронтационности, связанная, с одной стороны, с утратой привлекательности коммунистической идеологии в мире, с другой — с определённым снижением роли и значимости идеологии либерального мессианства во внешнеполитических стратегиях стран Запада, и прежде всего США. Хотя водораздел в политике и идеологии сохранился по линии западная демократия/ценности/рыночная экономика — авторитарность (диктатура) и неприятие западных ценностей [Шаклеина 2019: 40], речь идёт всё же не о борьбе чётко очерченных идеологических альтернатив. Скорее, имеется в виду деидеологизированное отношение к западной системе ценностей, причём необязательно со стороны анти-Запада или «глобального Юга», но даже и со стороны стран, считающих себя частью Запада. На первый план вышли не идейные, а прежде всего экономические стимулы либо те ценности и смыслы, не связанные напрямую с либеральной демократией, которые невозможно навязать искусствен-

но. Последний пункт стал особенно очевиден после явного провала попыток Запада насадить в 2000-х — 2020-х годах либеральную модель демократии в Ираке, Афганистане и некоторых других странах афроазиатского мира.

В отличие от периода классической «холодной войны», когда главными в идеологической борьбе были темы демократии и прав человека, которые в их западной трактовке не всегда встречали понимание в элитах большинства неприсоединившихся стран, теперь в центре идейного дискурса оказались общечеловеческие ценности, не вызывающие ни у кого возражений, — открытость, свобода торговли, господство закона и правопорядка и так далее. США, как правило, аргументируют свои усилия борьбой за «демократический и либеральный миропорядок, основанный на правилах», КНР — стремлением к установлению всеобщих «взаимовыигрышных» отношений по принципу *win-win* [Фитуни 2019: 8]. Поскольку эти категории не несут в себе явную идеологическую заряженность, их продвижение даёт большой простор для интерпретации в интересах политической целесообразности. В результате, например, постулируемая Западом мантра о «порядке, основанном на правилах» стала трактоваться отдельными странами в пользу собственных национальных интересов. Даже страны западного лагеря, допустим, Япония, успешно освоили эту тактику: с партнёрами из АСЕАН и с Китаем японские лидеры говорят о приверженности «азиатским ценностям», на совещаниях «группы семи» — о верности идеалам либеральной демократии, которые, строго говоря, этим ценностям противоречат [Стрельцов 2019: 46].

Размывание идеологического водораздела между Западом и анти-Западом на основе принятия или неприятия либеральных ценностей стало особенно очевидным во время президентства Дональда Трампа (2017–2021). В этот период практически невозможно было противопоставить США как страну классической либеральной демократии и Китай, который обозначил собственную идеологическую иден-

тичность как «социализм с китайскими особенностями». Внешняя приверженность определённым идеологическим установкам, будучи использованной для обоснования государственной политики, выступала в большинстве своём сугубо утилитарным политическим инструментом, призванным прикрывать фундаментальные материальные и политические интересы государств.

Существенно трансформировались как формы, так и методы противостояния. Во времена классической «холодной войны» соперничество осуществлялось на уровне альянсов и территориальных блоков государств-союзников и их клиентов по модели игры с нулевой суммой. В современных же условиях конкуренция развивается не столько в географической плоскости<sup>9</sup>, сколько в виде экономического соревнования за центральное место в транснациональных сетях – инфраструктурной, цифровой, производственной и финансовой. Поскольку эти сети действуют на глобальном уровне, ни у Китая, ни у США нет особых возможностей для закрепления отдельных стран в качестве клиентов, ориентирующихся только на их стандарты, и, соответственно, обеспечения их эксклюзивной лояльности. В отличие от биполярной конфронтации, когда ориентация могла поменяться в результате государственного переворота или революции, в условиях «новой холодной войны» преданность стран-клиентов является частичной и условной, так как сетевые подключения могут с относительной лёгкостью быть перенастроены в зависимости от политической или экономической конъюнктуры. Например, Вашингтон способен интегрировать ту или иную страну в производственные сети, закреплённые за её ведущими транснациональными компаниями, в то время как в свои цифровые и/или инфраструктурные сети ту же страну одновре-

менно способен внедрить и Пекин. В этих условиях сама модальность сетевой конкуренции делает бессмысленными критерии, по которым оценивалась победа в «холодной войне», например крах конкурирующей политико-экономической системы [Schindler et al. 2023: 3].

Показательной в этом контексте является конкуренция инфраструктурных проектов США и Китая в Африке, Китая и Японии в Юго-Восточной Азии. Многие страны «глобального Юга», за лояльность которых разворачивается борьба между Западом и анти-Западом, одновременно пользуются выгодными предложениями, выдвинутыми противостоящими полюсами. Если в период «холодной войны» большинство неприсоединившихся стран афро-азиатского мира было поставлено перед суровой необходимостью делать геополитический выбор, от которого зависела экономическая подпитка со стороны богатых государств одного из противостоящих блоков<sup>10</sup>, то в новых условиях в большинстве случаев подобного выбора делать не требуется, что существенно расширяет пространство для более независимой политики. Многие из них предпочитают придерживаться тактики *sitting on the fence* («сидения на заборе»)<sup>11</sup>, получая выгоды от лавирования между двумя центрами силы. На примере Ганы и Замбии американские исследователи Колин Флинт и Мадлен Ваддупс приходят к выводу, что в геополитике развития ключевую роль играют усилия «максимального использования ограниченных возможностей, предоставляемых геополитическим контекстом» [Flint, Waddoups 2019: 23].

Что касается восточноазиатских стран-соседей Китая, не относящихся к категории «глобального Юга», включая союзников США и, в первую очередь, Японию и Республику Корея, то они после начала в КНР экономических реформ в 1978 г. ока-

<sup>9</sup> В форме эксклюзивных политико-территориальных блоков.

<sup>10</sup> Превращаясь тем самым в страну социалистической или капиталистической ориентации.

<sup>11</sup> Имеется в виду выжидательная позиция, предполагающая отказ от выбора в пользу одной из противоборствующих сторон.

зались перед необходимостью поиска оптимального баланса между экономическим сотрудничеством одновременно с Пекином и Вашингтоном, с одной стороны, и тесными связями в области безопасности с Соединёнными Штатами, нацеленными на предотвращение региональной гегемонии Поднебесной, — с другой [Christensen 2020: 35]. Решение этой задачи, впрочем, было облегчено существенным снижением требовательности стран-лидеров в отношении обязательств и поведения союзников, в результате чего стал возможен свободный выбор применительно к каждой отдельной ситуации [Бордачёв 2020].

Ещё одна особенность относится именно к Восточной Азии, где борьба между полюсами в условиях «новой холодной войны» разворачивается наиболее зримо. В этом регионе, в отличие от биполярной эпохи, когда антагонистические сверхдержавы СССР и США не испытывали груза исторически мотивированной враждебности и исторических обид, нынешняя конфронтационность, не имеющая выраженной идеологической заряженности, оказывается основанной не столько на идеологии, сколько на исторически мотивированном антагонизме между Китаем и Западом.

В исторической ретроспективе западные страны не только превратили Китай в полуконию, но и активно противодействовали на разных этапах его влиянию в близлежащих регионах, в частности в Юго-Восточной Азии, которую китайская сторона традиционно считала сферой своего влияния и жизненных интересов. В КНР по-прежнему жива память о событиях 1603 г. на Филиппинах, когда испанскими колониальными властями была спровоцирована резня китайцев представителями местных этносов, что позволило испанцам

укрепить контроль над этими территориями. В 1740 г. в Голландской Ост-Индии колониальной администрацией также были инспирированы антикитайские погромы. С середины XIX века, когда Юго-Восточная Азия испытала массовую иммиграцию китайской рабочей силы, западные колониальные администрации региона стали опасаться, что китайцы могут бросить вызов их авторитету и подорвать их власть. «Китайская смута» стала предметом особой обеспокоенности после Синхайской революции 1911 года, которая вдохновила китайцев Юго-Восточной Азии финансово поддержать свергнувших династию Цин революционеров на материке. Это обстоятельство, в свою очередь, подогрело опасения западных держав в отношении намерений китайской диаспоры в регионе подорвать их колониальное правление<sup>12</sup>.

После победы коммунистов в 1949 г. США опасались, что Пекин, действуя по стопам довоенной Японии, будет проводить экспансию в ЮВА, используя свою диаспору в этих странах в качестве «пятой колонны». Например, в 1946 г. американская разведка пришла к выводу, что 4,5 млн китайцев послужат «инструментом для расширения влияния Китая в Юго-Восточной Азии»<sup>13</sup>. Наибольшую тревогу в Вашингтоне вызывала деятельность компартий, которые во многих странах этого региона по своему этническому составу были в основном китайскими. В частности, в Коммунистической партии Малайи этнические китайцы составляли около 95%<sup>14</sup>. Особенно эти опасения усилились к началу 1954 года, когда во Вьетнаме победили коммунисты, разгромившие французские войска.

Ответом Соединённых Штатов стал поиск в клиентских странах тех политических сил, которые могли бы дать отпор

<sup>12</sup> Wen-Qing Ngo. The deeper roots of a potential new Cold War with China // The Washington Post. 05.04.2022. URL: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/04/05/deeper-roots-potential-new-cold-war-with-china/> (accessed: 08.02.2024).

<sup>13</sup> Chinese minorities in Southeast Asia // Central intelligence group. 02.12.1946. URL: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP78-01617A002800100004-6.pdf> (accessed: 10.02.2024).

<sup>14</sup> Wen-Qing Ngo. The deeper roots of a potential new Cold War with China // The Washington Post. 05.04.2022. URL: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/04/05/deeper-roots-potential-new-cold-war-with-china/> (accessed: 08.02.2024).

китайскому влиянию. Ставка была сделана на местных националистов, которые отличались сильными антикитайскими и антикоммунистическими взглядами. С 1950-х годов Вашингтон активно поддерживал тесные отношения с националистами в таких странах, как Республика Корея, Тайвань, Таиланд, Филиппины, Индонезия, Малайзия и Сингапур, предоставляя многим из них щедрую помощь, а в некоторых случаях и сотрудничая с ними в борьбе с местными «непатриотическими» силами. В свою очередь, националисты удерживали власть, используя для этого широко распространённые в этих странах антикитайские настроения. Поскольку маоистский Китай ассоциировался там с великоханьской идеологией, американцы активно использовали предубеждения и предрасудки местных титульных этносов, придавая этим настроениям с помощью активных идеологических кампаний одновременно и антикоммунистическую, и антикитайскую направленность [Ngoei Wen-Qing 2021].

Антикитайский настрой в местных элитах широко использовался США в отношении Индонезии после 1965 года, когда в результате кровавого антикоммунистического переворота к власти пришел авторитарный режим генерала Сухарто. Именно Соединённые Штаты помогли военным инспирировать антикитайские погромы, которые привели к массовым репрессиям в отношении коммунистов, значительная часть которых была этническими китайцами [Ngoei Wen-Qing 2021: 252]. Антикоммунистические перевороты, чистки и репрессии широко применялись и прочими проамериканскими режимами в Восточной и Юго-Восточной Азии. К середине 1970-х годов характерной чертой проамериканских режимов там стал национализм с сильным антикитайским наполнением: Южная Корея, Малайзия, Сингапур, Индонезия, Южный Вьетнам, Таиланд и Филиппины. Именно эти страны фактиче-

ски сформировали «дугу сдерживания» коммунистических Вьетнама и Китая. Если в 1972 г. США решили заключить сделку с КНР, считая Пекин меньшей угрозой, чем Москва, то после окончания «холодной войны», когда китайская экономика стала стремительно развиваться, былые страхи возродились вновь.

Обиды Китая на Запад во многом основаны на травматической памяти о колониальном прошлом, в котором последний выступал в качестве эксплуататора и поработителя. Мотив исторической обиды силён и потому, что в КНР сохранилась память о величии страны, занимавшей ключевые позиции в мировой экономике до момента, когда Китай был превращён в полуколонии западными странами. В современном Китае получил широкое распространение нарратив «столетия унижения»<sup>15</sup>, который считается чёрной страницей в многотысячелетней истории страны. Этот нарратив включает в себя особые претензии в отношении США, которые, будучи продуктом антиколониальной борьбы и национального освобождения, принимали участие в разделе и разграблении Китая. С усилением КНР эти претензии стали звучать гораздо более отчётливо, чем в период её слабости в 1950-х – 1970-х годах, когда «холодная война» ещё набирала обороты.

Таким образом, в нынешней китайско-американской конфронтации имеется длительная и прочная историческая составляющая. Взаимное недоверие, настороженность и даже враждебность создают прочную основу для длительной конфронтации. КНР испытывает ресентимент к «агрессивному Западу», который сохранил колонизаторскую сущность. США враждебно настроены к чуждому в этнопсихологическом, цивилизационном и идейно-политическом отношениях Китаю. Американско-китайское соперничество в этом смысле может быть интерпретировано не только с позиций ловушки Фукидида<sup>16</sup>, но и с точ-

<sup>15</sup> С периода «опиумных войн» до провозглашения КНР в 1949 году.

<sup>16</sup> Конкуренция восходящей державы с действующим гегемоном за «место под солнцем», в которой новый лидер постепенно побеждает старого.

ки зрения этнопсихологии и национально-го менталитета, а также в контексте исследований исторической памяти.

### Принципы и формы «новой холодной войны»

На протяжении трёх десятилетий постбиполярной эпохи Вашингтон преследовал цель сохранения лидирующих позиций в мире в целом и в Восточной Азии в частности. Доминирование этой страны в финансово-экономических институтах, созданных ещё в рамках Бреттон-Вудской системы, было призвано держать государства афро-азиатского мира под жёстким финансовым контролем. Тем не менее уже к концу первой декады постбиполярного периода для восточноазиатских соседей Китая очевидным стал закат глобальных институтов финансового управления. Это наблюдение особенно наглядно продемонстрировал Азиатский финансовый кризис 1997–1998 годов, доказавший их малую эффективность, если не сказать полную бессилие, а также финансовый кризис 2008–2009 годов, в ходе которого в полной мере проявилась слабость крупнейших финансовых институтов Соединённых Штатов. Не способствовал авторитету США в АТР и выход из Транстихоокеанского партнёрства в 2017 году: это соглашение удалось спасти только благодаря энергичным действиям Японии – ключевого американского союзника в регионе.

На этом фоне для стран АТР очевидным стало значение Китая, который проводил активную и даже напористую внешнеэкономическую политику, направленную на заполнение «вакуума силы», связанного с постепенным ослаблением американских позиций в регионе. Важнейшим шагом в этом направлении стало выдвижение Пекином в 2013 г. инициативы «Один пояс – один путь» и создание Азиатского банка инфраструктурных инвестиций. С 2000-х годов в мире стала формироваться новая конфигурация системы международных отноше-

ний, в которой ключевое место занимает конкурентная борьба США и Китая за влияние на «глобальном Юге».

В Вашингтоне постепенно отказались от политики вовлечения Пекина, основанной на идее создания из КНР «ответственного игрока», выдвинутой в сентябре 2005 г. тогдашним заместителем государственного секретаря США Робертом Зелликом<sup>17</sup>. Победила линия на сдерживание Китая – его экономического и военного потенциала и глобального влияния. В логике этого курса Соединённые Штаты должны были ограничивать доступ восходящей державы к ресурсам и внешним рынкам, создавать коалиции против Пекина и вести с ним идеологическую войну, подобно тому, как это было в их отношениях с СССР в эпоху «холодной войны». Учитывая, что усиление Китая приведёт к снижению американского влияния в Восточной Азии, сторонники курса на сдерживание поставили цель не допустить сценария, при котором КНР займёт позицию лидера в западной части Тихого океана [Chang-Liao 2019: 254].

США стали активнейшим образом развивать новые мини- и многосторонние союзы, призванные обеспечить сдерживание КНР. Особенно выраженный характер эта стратегия приобрела при президентстве Дональда Трампа (2017–2021) и Джоозефа Байдена (2021 – н/вр.). В её рамках был продолжен курс на активное развитие структур, объединяющих «демократии-единомышленники» (*like-minded democracies*) – Quad, AUKUS, «пять глаз», треугольник США–Япония–Южная Корея, Индо-Тихоокеанская экономическая структура процветания и так далее. Сеть продвигаемых Вашингтоном альянсов, партнёрств и минилатеральных группировок была направлена на дипломатическую изоляцию Китая, военное окружение и технологическое подавление его развития. В экономической области был взят курс на постепенную расстыковку экономик двух держав (*decoupling*) и прежде всего снижение зависи-

<sup>17</sup> Robert Zoellick's Responsible Stakeholder Speech. National Committee on US – China relations. URL: <https://www.ncusr.org/fact/robert-zoellicks-responsible-stakeholder-speech/>

мости американской экономики от китайской. Была начата торговая война с КНР, введены тарифы в отношении китайского импорта и ограничения на поставку в Китай высокотехнологичной продукции и предоставление ему чувствительных технологий. В результате американо-китайские отношения приняли форму конфронтации, в которой логикой соперничества стал определяться каждый их элемент — экономический, дипломатический, военный, политический и так далее.

Одновременно были заложены концептуальные основы этой стратегии. Растущий в военном и экономическом отношениях Пекин стал рассматриваться администрацией Трампа в качестве наибольшей угрозы долгосрочным стратегическим интересам Вашингтона. В Стратегии национальной безопасности Соединённых Штатов 2017 г. Китай и Россия были названы странами, которые «бросают вызов мощи, влиянию и интересам Америки» и «пытаются подорвать безопасность и процветание США»<sup>18</sup>. Сторонники Трампа, рассматривая КНР в качестве стратегического конкурента Вашингтона, фактически признали провальной предшествующую американскую политику в отношении Пекина на протяжении последних 40 лет, направленную на его вовлечение и превращение в «ответственного игрока». В наиболее концентрированном виде эта позиция была зафиксирована в подписанном Д. Трампом 20 мая 2020 г. документе Совета национальной безопасности США «Стратегический подход Соединённых Штатов к Китайской Народной Республике»<sup>19</sup>.

Концепция «стратегической конкуренции» впервые возникла в эпоху разрядки 1970-х годов, когда были заключены соглашения о разоружении и заложены основы

под развитие сотрудничества с Советским Союзом [Winkler 2023: 334]. Администрация Джорджа Буша-мл. стала использовать идею «стратегической конкуренции» применительно к Китаю в качестве политического инструмента, позволяющего отмежеваться от политики благосклонной Пекину администрации Клинтона и обеспечить лидирующие позиции США как единственной сверхдержавы в мире. С 2017 г. администрации Д. Трампа и Дж. Байдена начали продвигать эту концепцию как главную цель американской внешней политики. Вместе с тем отсутствие конкретики в обозначении средств, задач и ограничений на пути её реализации, по мнению Стефани Уинклер, подстёгивает спираль ещё большей напряжённости в отношениях двух стран [Winkler 2023: 335].

Несмотря на смену в 2021 г. администрации в Белом доме, политика сдерживания КНР была продолжена. Стратегический сдвиг в приоритетах в пользу отказа от политики вовлечения и проведения курса на сдерживание Пекина обозначил в одном из своих публичных выступлений советник президента по национальной безопасности в администрации Байдена Джейкоб Салливан. В то же время он подчеркнул, что у Вашингтона есть выбор не вступать в «холодную войну» с Китаем и двигаться вперёд в условиях жёсткой конкуренции с ним. Признавая, что у Пекина иные, чем у Вашингтона, интересы и система ценностей, американский чиновник отметил, что США в рамках этой политики смогут «сотрудничать с Китаем по определённым вопросам»<sup>20</sup>.

Даже исходя из неизбежности жёсткой конкуренции с КНР, администрация Байдена, следуя этому подходу, заявила о желании не допустить прямой конфрон-

<sup>18</sup> National Security Strategy of the United States of America. December 2017. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 08.02.2024). P. 2.

<sup>19</sup> United States Strategic Approach to The People's Republic of China. May 20, 2020. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf> (accessed: 08.02.2024). 16 p.

<sup>20</sup> 2021 Lowy Lecture Jake Sullivan // Lowy Institute. 11.09.2021. URL: <https://www.lowyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan> (accessed: 08.02.2024).

тации с восточноазиатской державой и установить барьеры, ограничивающие соперничество<sup>21</sup>. США стали воздерживаться от использования термина «холодная война», подразумевая, что таковой будет означать отказ от любого доверия и переход к прямой конфронтации в военно-политической сфере. Основная причина, стоящая за подобной риторикой, заключается в осознании усилившейся зависимости американской экономики от глобальной, а также в понимании роли Китая в ней. Таким образом, полное отделение от КНР было бы одновременно нереализуемым и экономически вредным шагом для США<sup>22</sup>.

Ответная стратегия Пекина вряд ли может быть названа симметричной. Китай, в отличие от США, не создавал по всему миру сеть военных баз, военные и военно-политические альянсы, не занимался навязчивым миссионерством, проповедуя свои ценности. КНР по-прежнему придерживается принципа многосторонности, нераспространения ядерного оружия, уделяет особое внимание экономическому развитию и избегает открытого применения военной силы [Foot 2020: 163]. Как отмечал российский политолог Андрей Кортунов, «мир может быть в каком-то смысле биполярным с точки зрения потенциала двух держав, которые превосходят потенциал многих других стран. Но с точки зрения структуры, организации мира Китай, мне кажется, такую биполярность считает для себя нежелательной». По его мнению, отказ от курса на выстраивание

отношений с Вашингтоном на основе парадигмы биполярности имеет понятные основания. Позиционируя себя в качестве «второго полюса в биполярной системе», Пекин может спровоцировать в мире антикитайские настроения и создать себе ненужных врагов<sup>23</sup>.

Одновременно КНР публично заверила США в своём нежелании двигаться в направлении дальнейшей конфронтации и стремлении соблюдать некоторые правила. Ещё в 2017 г. Си Цзиньпин заявлял: «Мы не импортируем иностранные модели и не экспортируем китайскую модель; не можем мы и требовать от других стран воспроизвести китайский путь развития»<sup>24</sup> [цит. по: Christiansen 2020:12]. В ходе онлайн-встречи с председателем Си в ноябре 2021 г. Байден обозначил «пять отказов». США «не стремятся к новой “холодной войне”, не стремятся изменить китайскую систему, не поддерживают независимость Тайваня, не стремятся к конфликту с Китаем и не направляют деятельность своих альянсов против Китая» [Gupta 2023]. В ответ на это заявление китайский лидер, встречаясь с американским президентом годом позже, ответил «тремя нет». Пекин «не стремится изменить существующий международный порядок или вмешиваться во внутренние дела Соединённых Штатов и не намерен бросать вызов Соединённым Штатам или вытеснять их»<sup>25</sup>.

Эти принципы обеспечили устойчивую основу для связей двух стран, ориентированных на будущее. На смену постепенной

<sup>21</sup> Remarks by President Biden Before the 78th Session of the United Nations General Assembly | New York, NY // The White House. September 19, 2023. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/09/19/remarks-by-president-biden-before-the-78th-session-of-the-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>

<sup>22</sup> Suzuki H. U.S.-China Strategic Competition and Japan's Role in 2023 // Center for Strategic & International Studies. 21.02.2023. URL: <https://www.csis.org/analysis/us-china-strategic-competition-and-japans-role-2023> (accessed: 10.02.2024).

<sup>23</sup> Кортунов А. Президент США не может отказаться от линии на противодействие Пекину // Российский совет по международным делам. 23.11.2023. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/interview/prezident-ssha-ne-mozhet-otkazatsya-ot-linii-na-protivodeystvie-pekinu/> (дата обращения: 18.01.2024).

<sup>24</sup> Кит. 我们不“输入”外国模式，也不“输出”中国模式，不会要求别国“复制”中国的

<sup>25</sup> Xi, Biden hold candid, in-depth exchange of views on bilateral ties, major global issues // Xinhua. 14.11.2022. URL: <https://english.news.cn/20221114/5a727813c0484a46be8b3be77863bd4e/c.html> (accessed: 08.02.2024).

расстыковке (*decoupling*) ключевым словом для атмосферы двусторонних отношений стал термин «снижение рисков» (*de-risking*), имеющий, как видно из названия, качественно иной смысл.

Несмотря на эти заявления, опасения относительно нового раздела мира на блоки и формирования структуры «новой холодной войны» сохранились, особенно с учётом активного сближения России с Китаем в 2022–2023 годах на фоне украинского кризиса. На Западе усилилась обеспокоенность, связанная с отсутствием договорённостей о правилах поведения в сложившихся условиях. В китайскую столицу направились лидеры некоторых европейских государств – Германии, Испании, Франции, а также руководители Европейского Союза. В ноябре 2023 г. состоялась встреча на высшем уровне председателя Си Цзиньпина и президента США Дж. Байдена в Сан-Франциско, в ходе которой стороны обсуждали вопрос о восстановлении доверия и даже договорились о воссоздании военных контактов на высоком уровне<sup>26</sup>.

Главный вызов для западных стран заключается в экономических успехах КНР, достигнутых в условиях авторитарной системы, которые во многом дезавуируют основную идейный посыл Запада: процветание может быть достигнуто в условиях либеральной демократии. По мнению американских экспертов Чарльза Эделя и Дэвида Шульмана, активное продвижение КПК авторитаризма как высшей модели управления представляет собой не меньший идеологический вызов демократии, особенно в сочетании с действиями Китая, который поддерживает возрождение авторитаризма и ослабляет демократию во всём мире<sup>27</sup>. В этом смысле нельзя не согласиться с Я. А. Пляйсом, что в противоборстве двух стран всё же будет присутствовать

идеологическая и особенно цивилизационная основа, обостряя это противостояние [Пляйс 2015: 22].

\* \* \*

Является ли стратегическая конкуренция между Вашингтоном и Пекином в полной степени «холодной войной»? Выше было показано, что базовые критерии этого исторического феномена применимы к нынешней ситуации далеко не в полной мере и что между двумя явлениями имеются существенные отличия. В частности, в одной из трактовок «холодной войны» отмечается, что она представляет собой полномасштабную стратегическую конфронтацию без вооружённого конфликта между полюсами, в то время как отношения между США и Китаем можно определить лишь как находящиеся на одной из стадий стратегического соперничества [Yin 2020: 265]. Таким образом, аналогия работает здесь не в полной мере.

Тем не менее если исходить из того, что в результате динамичных политических процессов любой термин в политических науках может обрести качественно иное содержание, то использование понятия «новая холодная война» с учётом значимых исторических аналогий представляется допустимым для описания той ситуации, которая сложилась к середине 2020-х годов в мире в целом и в Восточной Азии в частности. Более того, даже при всей неполноте и терминологическом несовершенстве, связанных с большими допущениями, схематизмом, а также ограниченной применимостью альтернативного подхода к анализу международной ситуации, понятие «новая холодная война» даёт действенный инструментарий для плодотворного исследования международно-политических процессов как глобального, так и регионального уровня.

<sup>26</sup> Что известно о встрече президента США Джо Байдена и председателя КНР Си Цзиньпина // Российская газета. 16.11.2024. URL: <https://rg.ru/2023/11/16/chto-izvestno-o-vstreche-prezidenta-ssha-dzho-bajdena-i-predsdatelia-knr-si-czinpinia.html> (дата обращения: 18.01.2024).

<sup>27</sup> Edgel C., Shullman D.O. In the case of conflict with China, check your Cold War analogies. How China in 2021 is similar to – and different from – the Soviet Union // The Washington Post. 15.11.2021. URL: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/11/15/case-conflict-with-china-check-your-cold-war-analogies/> (accessed: 08.02.2024).

## Список литературы

- Батюк В.И. Новая холодная война // Дипломатическая служба. 2020. № 1. С. 27–34.
- Бордачёв Т. Биполярность или баланс? К чему ведёт американо-китайское противостояние // Россия в глобальной политике. 2020. Т. 18. №4. С. 70–82.
- Истомин И.А., Байков А.А. Альянсы на службе гегемонии: деконструкция инструментария военно-политического доминирования // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 8–25. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.02>
- Истомин И.А., Байков А.А. Динамика международных альянсов в неравновесной мировой системе // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 1. С. 34–48. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-1-34-48>
- Кристенсен Т. Новой холодной войны не будет // Россия в глобальной политике. 2021. Т. 19. №3. С. 64–82.
- Михеев В., Луконин С. Второе столетие Коммунистической партии Китая и новая биполярность // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. №7. С. 25–33. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-7-25-33>
- Плайс Я.А. Двигается ли мир к новой биполярности? // Обозреватель. 2015. № 8. С. 14–28.
- Стрельцов Д.В. Японский регионализм эпохи Синдзо Абэ через призму ценностного подхода // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. №9. С. 38–49.
- Торкунов А.В., Стрельцов Д.В. Российская политика поворота на Восток: проблемы и риски // Мировая экономика и международные отношения. 2023. Т. 67. №4. С. 5–16. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2023-67-4-5-16>
- Фитуни Л.Л. На пути к новой биполярности: геозкономика и геополитика противостояния в Африке // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. №3. С. 6–29. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29>
- Худайкулова А.В. Геополитические треугольники в контексте конкуренции традиционных и восходящих центров силы // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. №4. С. 53–73. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-4-3>
- Шаклеина Т.А. «Дилемма Америки» в формировании современного мирового порядка. Результаты действий США и формирования «евразийского центра» // Международные процессы. 2019. Т. 17. №4. С. 36–48. DOI 10.17994/IT.2019.17.4.59.3
- Шаклеина Т.А. Новый этап в формировании мирового порядка: планы США по управлению междержавной конкуренцией // Международные процессы. 2021. Т. 19. №3. С. 6–21. <https://doi.org/10.17994/IT.2021.19.3.66.6>
- Arbatov G. Eurasia Letter: A New Cold War? // Foreign Policy. 1994. No. 95. P. 90–103. DOI: <https://doi.org/10.2307/1149425>
- Buzan B., Waeber O., de Wilde J. Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998. 240 p.
- Chang-Liao Nien-chung. From Engagement to Competition? The Logic of the US China Policy Debate // Global Policy. 2019. Vol. 10. No. 2. P. 250–257. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12667>
- Christensen T. No New Cold War Why US-China Strategic Competition will not be like the US-Soviet Cold War // Asan Report. 2020. 46 p.
- Crump L. New Cold War or Unfinished Post-Cold War Settlement? // Atlantisch Perspectief. Special Edition: Thirty Years after the End of the Cold war. 2019. Vol. 43. No. 6. P. 4–6.
- Flint C., Waddoups M. South-South Cooperation or Core-Periphery Contention? Ghanaian and Zambian Perceptions of Economic Relations with China // Geopolitics. 2019. Vol. 26. No. 3. P. 1–30. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1659781>
- Foot R. China's rise and US hegemony: renegotiating hegemonic order in East Asia? // International Politics. 2020. Vol. 57. No. 2. P. 150–165. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00189-5>
- Gupta S. A new way forward for US–China relations // East Asia Forum. 02.10.2023. <https://doi.org/10.59425/eabc.1696284043>
- Kocamaz S.Ü. The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization // Uluslararası İlişkiler. 2019. Vol. 16. No. 61. P. 127–141. DOI: 10.33458/uidergisi.541542
- Li Wei. Why do we need to revisit the Cold War? // China International Strategy Review. 2020. Vol. 2. P. 86–98. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00047-7>
- Ngoei Wen-Qing. The United States and the "Chinese Problem" of Southeast Asia // Diplomatic History. 2021. Vol. 45. No. 2. P. 240–252. <https://doi.org/10.1093/dh/dhaa084>
- Romero F. Cold War historiography at the crossroads // Cold War History. 2014. Vol. 14. No. 4. P. 685–703. DOI: <https://doi.org/10.1080/14682745.2014.950249>

- Schindler S.* et al. The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks // *Geopolitics*. 2023. Vol. 29. No. 4. P. 1–48. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2253432>
- Smith T.* New bottles for new wine: A pericentric framework for the study of the Cold War // *Diplomatic History*. 2000. Vol. 24. No. 4. P. 567–591. DOI: <https://doi.org/10.1111/0145-2096.00237>
- Tan K.P.* Haunted History: Exorcising the Cold War // *Asia in the Old and New Cold Wars* / ed. by K.P. Tan. Singapore: Palgrave Macmillan, 2023. P. 221–231. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-981-19-7681-0\\_9](https://doi.org/10.1007/978-981-19-7681-0_9)
- Winkler S.* Strategic Competition and US–China Relations: A Conceptual Analysis // *The Chinese Journal of International Politics*. 2023. Vol. 16. No. 3. P. 333–356. <https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>
- Yin J.* The Cold War analogy's misrepresentation of the essence of US–China strategic competition // *China International Strategy Review*. 2020. Vol. 2. No. 2. P. 257–269. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00058-4>

# THE NEW COLD WAR

## GLOBAL AND EAST ASIAN DIMENSIONS

DMITRY STRELTSOV

Institute of China and Contemporary Asia RAS Moscow, 117218, Russia

### Abstract

The article offers a terminological analysis of the concept of “Cold War,” identifying its essential characteristics and exploring its applicability to the current global situation of 2024, with a particular focus on East Asia. The author posits that the primary criteria of the cold war include the stable dominance of two competing power poles in international relations, the parity of power between the two antagonistic blocs, the total nature of bipolarity, and ideological conflict. The current situation bears certain resemblances to the Cold War era, such as the presence of two economic and military superpowers – the United States and China – engaged in confrontational relations, as well as the coexistence of two opposing groups of states defined by their unconditional acceptance or rejection of US political leadership – the West and the anti-West. However, there are also fundamental differences, including the absence of bloc-based demarcation, the de-ideologization of the confrontation, new forms and methods of competition such as networking and information struggle, as well as a deep historical background of confrontation between the two main poles, which was not present during the original Cold War. The author concludes that the basic criteria of the Cold War are not entirely applicable to the current situation since US-China relations remain at the stage of strategic rivalry. In the meantime, the concept of a “New Cold War” provides an effective tool for fruitful research on international political processes.

### Keywords:

new cold war; China; USA; East Asia; Global South; strategic competition; containing strategy; de-coupling; de-risking

### References

- Arbatov G. (1994). Eurasia Letter: A New Cold War? *Foreign Policy*. No. 95. P. 90–103. DOI: <https://doi.org/10.2307/1149425>
- Batyuk V.I. (2020). Novaya kholodnaya voyna [New Cold War]. *Diplomatic Service*. No.1. P. 63–75.
- Bordachov T. (2020). Bipolyarnost' ili balans? K chemu vedyet amerikanokitayskoye protivostoyaniye [Bipolarity or Balance? Where is the American-Chinese Confrontation Leading]. *Russia in Global Affairs*. Vol. 18. No. 4. P. 70–82.

- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner. 240 p.
- Chang-Liao Nien-chung. (2019). From Engagement to Competition? The Logic of the US China Policy Debate. *Global Policy*. Vol. 10. No. 2. P. 250–257. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12667>
- Christensen T. (2021). Novoy kholodnoy voyny ne budet [There Will Not Be a New Cold War]. *Russia in Global Affairs*. Vol. 19. No. 3. P. 64–82.
- Christensen T. (2020). No New Cold War Why US-China Strategic Competition will not be like the US-Soviet Cold War. *Asian Report*. 46 p.
- Crump L. (2019). New Cold War or Unfinished Post-Cold War Settlement? *Atlantisch Perspectief. Special Edition: Thirty Years after the End of the Cold war*. Vol. 43. No. 6. P. 4–6.
- Fituni L. (2019). Na puti k novoy bipolyarnosti: geekonomika i geopolitika protivostoyaniya v Afrike [Towards a Neo-bipolar Model of the World Order: Scouting Game in Africa]. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 12. No. 3. P. 6–29. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29>
- Flint C., Waddoups M. (2019). South-South Cooperation or Core-Periphery Contention? Ghanaian and Zambian Perceptions of Economic Relations with China. *Geopolitics*. Vol. 26. No. 3. P. 1–30. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1659781>
- Foot R. (2020). China's rise and US hegemony: renegotiating hegemonic order in East Asia? *International Politics*. Vol. 57. No. 2. P. 150–165. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00189-5>
- Gupta S. (2023). A new way forward for US–China relations. *East Asia Forum*. 02.10. <https://doi.org/10.59425/eabc.1696284043>
- Istomin I.A., Baykov A.A. (2019). Dinamika mezhdunarodnykh al'yansov v neravnovesnoy mirovoy sisteme [Dynamics of International Alliances in an Unbalanced World Structure]. *World Economy and International Relations*. Vol. 63. No. 1. P. 34–48. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-1-34-48>
- Istomin I.A., Baykov A.A. (2020). Al'yansy na sluzhbe gegemonii: dekonstruktsiya instrumentariya voennopoliticheskogo dominirovaniya [Alliances at the Service of Hegemony: Deconstruction of the Military Domination Toolbox]. *Polis. Political Studies*. No. 6. P. 8–25. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.02>
- Khudaykulova A.V. (2020). Geopoliticheskie treugol'niki v kontekste konkurentsii traditsionnykh i voskhodyashchikh tsentrov sily [Geopolitical Triangles in the Context of International Security]. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 13. No. 4. P. 53–73. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-4-3>
- Kocamaz S.Ü. (2019). The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization. *Uluslararası İlişkiler*. Vol. 16. No. 61. P. 127–141. DOI: 10.33458/uidergisi.541542
- Li Wei. (2020). Why do we need to revisit the Cold War? *China International Strategy Review*. Vol. 2. P. 86–98. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00047-7>
- Mikheev V., Lukonin S. (2021). Vtoroye stoletie Kommunisticheskoy partii Kitaya i novaya bipolyarnost' [Second Century of the Communist Party of China and New Bipolarity]. *World Economy and International Relations*. Vol. 65. No. 7. P. 25–33. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-7-25-33>
- Ngoei, Wen-Qing. (2021). The United States and the "Chinese Problem" of Southeast Asia. *Diplomatic History*. Vol. 45. No. 2. P. 240–252. <https://doi.org/10.1093/dh/dhaa084>
- Plyavs Ya.A. (2015). Dvizhetsya li mir k novoy bipolyarnosti? [Does the World Move to a New Bipolar System?]. *Observer*. No. 8. P. 14–28.
- Romero F. (2014). Cold War historiography at the crossroads. *Cold War History*. Vol. 14. No. 4. P. 685–703. DOI: <https://doi.org/10.1080/14682745.2014.950249>
- Schindler S. et al. (2023). The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks. *Geopolitics*. Vol. 29. No. 4. P. 1–48. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2253432>
- Shakleina T.A. (2019). «Dilemma Ameriki» v formirovaniy sovremennoy mirovogo poryadka. Rezul'taty deystviy SShA i formirovaniye «evraziyskogo tsentra» [“American Dilemma” in the Forging of a New World Order Results of the US Policies and the Rise of the “Eurasian Center”]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 17. No. 4. P. 36–48. DOI 10.17994/IT.2019.17.4.59.3
- Shakleina T.A. (2021). Novyy etap v formirovaniy mirovogo poryadka: plany SShA po upravleniyu mezhdierzhavnoy konkurentsiesy [New stage in the global order formation us plans on management of great power rivalries]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 3. P. 6–21. <https://doi.org/10.17994/IT.2021.19.3.66.6>
- Smith T. (2000). New bottles for new wine: A pericentric framework for the study of the Cold War. *Diplomatic History*. Vol. 24. No. 4. P. 567–591. <https://doi.org/10.1111/0145-2096.00237>

- Streltsov D.V. (2019). Yaponskiy regionalizm epokhi Sindzo Ab-e cherez prizmu tsennostnogo podkhoda [Japanese Regionalism in the Era of Shinzo Abe through the Prism of Value Approach]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 63. No. 9. P. 38–49. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-9-38-49>
- Tan K.P. (2023). Haunted History: Exorcising the Cold War. In: K. P. Tan (ed.) *Asia in the Old and New Cold Wars*. Singapore: Palgrave Macmillan. P. 221–231. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-981-19-7681-0\\_9](https://doi.org/10.1007/978-981-19-7681-0_9)
- Torkunov A.V., Streltsov D.V. (2023). Russian Policy of Turning to the East: Problems and Risks. *World Economy and International Relations*. Vol. 67. No. 4. P. 5–16. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2023-67-4-5-16>
- Winkler S. (2023). Strategic Competition and US–China Relations: A Conceptual Analysis. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 16. No. 3. P. 333–356. <https://doi.org/10.1093/cjip/poad008>
- Yin J. (2020). The Cold War analogy's misrepresentation of the essence of US–China strategic competition. *China International Strategy Review*. Vol. 2. No. 2. P. 257–269. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00058-4>

# ФАКТОР СОВЕТСКОЙ УГРОЗЫ В ПОЛИТИКЕ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. КАРТЕРА В ИРАНЕ (1978–1981)

ВАЛЕРИЙ ЮНГБЛЮД  
АЛЕКСЕЙ СЕННИКОВ

Вятский государственный университет, Киров, Россия

---

## Резюме

Революция в Иране 1978–1979 годов серьёзно ударила по позициям США на Ближнем и Среднем Востоке и нанесла ущерб репутации Вашингтона «в третьем мире». Американское руководство было склонно винить если не во всей ситуации, то как минимум в её эскалации «руку Москвы». Антисоветская пропаганда в американских СМИ и алармистский настрой политического руководства страны стали ещё более выраженными после ввода советских войск в Афганистан в конце декабря 1979 года. В совокупности указанные обстоятельства способствовали началу нового витка биполярной конфронтации, а также реанимации штампов о «неминуемости советской угрозы» и «природном экспансионизме русских». Советское руководство тем временем было заинтересовано в поощрении иранских властей к продолжению антиамериканского курса, но не имело захватнических устремлений в отношении Тегерана. В Москве опасались вторжения Соединённых Штатов в Иран и расширения присутствия американских вооружённых сил в регионе Персидского залива. На основе документов Российского государственного архива новейшей истории (РГАНИ), а также доступных опубликованных и оцифрованных источников государственных и разведывательных структур США в статье показано, что восприятие СССР как угрозы было важным элементом политики администрации Картера. Обосновываются выводы о том, что 1) разрабатываемые в течение острой фазы кризисного периода планы отражения потенциально-го советского вторжения в Иран выходили далеко за пределы регионального противостояния; 2) ведущую роль в разработке концептуальных рамок восприятия советской угрозы и подготовки вариантов ответа на этот вызов принадлежала советнику президента по национальной безопасности Зб. Бжезинскому, выдвинувшему в сентябре 1980 г. идею горизонтальной («географической») эскалации; 3) страх советской угрозы в США оказался более значимым, чем фактор исламского фундаментализма. Политический потенциал режима Хомейни изначально недооценивался. Идеологическая цельность, самодостаточность и цивилизационная амбициозность радикального политического ислама должной оценки не получили.

## Ключевые слова:

американо-иранские отношения; советский фактор; революция в Иране; кризис с заложниками 1979 года; холодная война; ближневосточная периферия «холодной войны»; Дж. Картер; Зб. Бжезинский

---

Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда № 22-78-10179, <https://rscf.ru/project/22-78-10179/>

Дата поступления рукописи в редакцию:

Дата принятия к публикации:

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: valerteod@gmail.com

В середине 1990-х годов состоялось несколько важных американско-российских симпозиумов, во время которых ветераны международных батальонов вместе с историками и международниками пытались разобраться в событиях недавнего прошлого. Предметом обсуждения были годы президентства Джеймса Картера (1977–1981), отмеченные свёртыванием разрядки<sup>1</sup>. Организаторы симпозиумов выбрали для дискуссии благоприятное время: только что закончилась «холодная война», события которой ещё были свежи в памяти. Не связанные служебными и идеологическими ограничениями, недавние министры, дипломаты, высокопоставленные чиновники свободно обменивались мнениями, полемизировали и раскрывали обстоятельства принятия многих решений, к обсуждению или исполнению которых были причастны. Одним из важных признаний стал тезис о том, что разрядка, с которой связывались надежды на завершение конфронтации сверхдержав, «не затронула базовых элементов “холодной войны”». Более того, она обострила соперничество Москвы и Вашингтона в «третьем мире» [Global Competition 1995: 27].

Государственный секретарь в администрации Картера Сайрус Вэнс вспоминал, что с первых же дней команда президента принялась составлять «список имеющих отношение к третьему миру проблем, при решении которых ... можно было бы вместе с Советским Союзом работать над установлением в будущем более мирной атмосферы» [Global Competition 1995: 28–29]. Судя по переговорам Картера и Вэнса с советским министром иностранных дел А.А. Громыко в 1977–1978 годах, такой список был составлен, но обращение к нему всякий раз вызывало не снижение, а рост напряжённости. В сентябре 1977 года, принимая министра иностранных дел СССР, прези-

дент США попытался заговорить о южноафриканских государствах — Намибии, Зимбабве, Родезии и Анголе.

Он наткнулся на решительный и наступательный настрой А. А. Громыко, категорически отрицавшего причастность Москвы к происходившей в тот момент борьбе за власть и влияние на постколониальном пространстве: «У нас нет в этом районе никаких баз». Советский представитель указывал на объективный и не зависящий от СССР процесс распространения марксизма в Африке: «Если там ощущается влияние нашей идеологии, так кто же вообще может воздвигнуть барьеры на пути любой идеологии». Одновременно он предъявлял США обвинения во вмешательстве в дела этих государств: «Чей персонал поддерживает антиангольское движение, которое базируется в Заире?»<sup>2</sup>. Впоследствии тема «третьего мира» поднималась на переговорах неоднократно и почти всякий раз с тем же результатом. Тем временем в Вашингтоне пополняли список новыми пунктами — Мозамбик, Эфиопия, Сомали, Никарагуа, Иран, Афганистан...

События в этих государствах для Вашингтона были тревожным сигналом. Социализм наступал, из чего следовала привлекательность советской модели развития для многих стран. В соперничестве с социализмом позиции США становились всё слабее. Из Москвы поступали сигналы, всецело подтверждавшие такие выводы. И на высоком партийно-государственном уровне, и в открытой печати приветствовались победы антиимпериалистических сил по всему миру, свидетельствовавшие о том, что «социалистическая ориентация (или — что фактически то же самое — некапиталистический путь развития), бесспорно, перестала быть теоретической гипотезой» [Ульяновский 1979а: 116].

<sup>1</sup> В силу неоднозначности и дискуссионности понятия «разрядка», целесообразно сразу указать, в данной работе мы используем его в том значении, которое ранее уже было представлено на страницах «Международных процессов» [Юнгблюд, Ильин 2023: 77–78].

<sup>2</sup> Запись основного содержания беседы А.А. Громыко с президентом США Дж. Картером, Вашингтон, 23 сент. 1977 // Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 89. Оп. 71. Д. 9. Л. 78–79, 88–89.

Появление Ирана в списке проблемных стран «третьего мира» имело особое значение. Эта страна несколько десятилетий фактически контролировалась США, считалась союзником, опорной базой американского влияния в регионе Персидского залива и на всём Ближнем и Среднем Востоке. Сам факт антиамериканской направленности массовых выступлений и последующего изгнания США из экономики и политической жизни Ирана был для Вашингтона исключительно болезненным. Создавался прецедент, который мог показаться привлекательным для других государств. Психологический ущерб казался не менее разрушительным: после бесславного завершения войны во Вьетнаме уход из Ирана казался оглушительным провалом<sup>3</sup>.

Включая иранское досье в свою повестку по вопросам стран «третьего мира», администрация Картера оценивала происходящее в контексте противостояния с Москвой. Бинарность мышления побуждала искать факты советского участия на всех стадиях иранской революции. Восприятие СССР как угрозы становилось важным фактором политики Вашингтона, который учитывался наряду с другими. Речь идёт как о глобальных<sup>4</sup>, так и о региональных<sup>5</sup> процессах. Советское влияние на политическое планирование в Вашингтоне является непосредственным предметом настоящего исследования, в ходе которого содержание и результаты воплощения в жизнь планов администрации Картера будут соотнесены с политикой СССР в Иране в 1978–1980 годы.

В 1980-х годах советские историки по горячим следам опубликовали ряд работ, в которых акцентировался агрессивный характер политики Вашингтона, отмечалась стабилизирующая роль Москвы, а руководству США вменялся упрёк в преднамеренном нагнетании антисоветских фобий ради оправдания экспансионистских планов

[Агаев 1986; Иранская революция... 1989; Кремениук 1984]. В конце XX – первые десятилетия XXI века начавшаяся на Западе «архивная революция» распространилась на Россию и большинство государств Восточной Европы. Изменение международного климата и обогащение исторической базы повлияли на проблематику научных исследований, корректировку традиционных и разработку новых методологических подходов. Появились работы, посвящённые различным аспектам советско-американских и американо-иранских отношений, влиянию афганского фактора на события в Иране, причинам и последствиям революции 1978–1979 годов, роли государственных деятелей и дипломатов, принимавших участие в событиях тех лет [Воробьёва, Юнгблюд 2019; Исламская революция в Иране 1999; Лукоянов 2010; Муртазаева 2012; Федорова 2004; Хазанов, Олимпиев 2015, 2017; Becoming Enemies 2014; Bowden 2007; Emery 2013; Gaillard 2007; Glad 2009; Herring 2017; Murray 2010; Saikal 2010; Sargent 2015; Strong 2000; Vaïsse 2018].

Обновлению методологического инструментария и исследовательской повестки способствовал выход в свет «Системной истории международных отношений» под редакцией А. Д. Богатурова. В этой работе с позиций системно-структурного анализа были рассмотрены региональные проявления кризиса Ялтинско-Потсдамской системы международных отношений [Системная история 2003]. Появление этого труда открыло дополнительные возможности для осмысления в междисциплинарном ключе соотношения геополитических, идеологических, экономических и культурно-цивилизационных факторов «холодной войны» в интересующий нас период.

Сложившиеся представления о политике США в отношении Ирана в 1970–1980-х годах во многом определяются достижениями учёных, работавших в русле «новой

<sup>3</sup> Чем он фактически и являлся.

<sup>4</sup> Упадок разрядки, борьба за влияние на периферии «холодной войны».

<sup>5</sup> Окончательное оформление исламского фундаментализма, особенности развития международных отношений на Ближнем и Среднем Востоке.

истории «холодной войны». Для этого направления характерны повышенное внимание к архивным документам, интернационализация исторического знания, отход от бинарного восприятия исторического процесса, распространение исследовательского поля на «третий мир», новое прочтение роли идеологических инструментов в борьбе сторон за лидерство на периферии «холодной войны» [Зубок 2011; Печатнов, Маныкин 2012; Asinovskiy 2022, 2024; Friedman 2018, 2021; Haslam 2011; Kalinovskiy 2015; Westad 2007].

При всём разнообразии созданного историографического материала, не была всесторонне изучена динамика восприятия американскими дипломатами и разведчиками роли СССР в иранских событиях и разрабатываемых ими мер противодействия «советской угрозе». Перед историками по-прежнему стоит ряд важных вопросов: как аналитические центры и ответственные за принятие решений в области внешней политики органы исполнительной власти, прежде всего Государственный департамент, Совет национальной безопасности (СНБ) и разведка, оценивали причины революции в Иране и роль Советского Союза в углублении кризиса в 1978–1981 годах? Насколько адекватными были эти оценки? Какие планы противодействия Москве разрабатывались в Вашингтоне? Для ответа на эти вопросы следует обратиться к американским документам, рассматривая их в комплексе с советскими источниками периода.

В статье использованы фонды Российского государственного архива новейшей истории (РГАНИ), опубликованные и оцифрованные материалы Государственного департамента США, Центрального разведывательного управления (ЦРУ), Совета национальной безопасности (СНБ), президентской библиотеки Дж. Картера (JCPL). Хотя была проведена колоссальная

работа по обогащению источниковой базы исследований по данной проблематике, рассекречивание фондов, в том числе американских, далеко от завершения. Источники, связанные с администрацией Картера и предназначенные для включения в ряд томов собрания документов Государственного департамента “*Foreign Relations of the United States*”<sup>6</sup>, всё ещё не рассекречены. Более того, изданные недавно IV (2024), VI (2013), XI, ч. 1 (2020), XII (2018) тома имеют множественные купюры. Тем не менее корпус новых, пока должным образом не освоенных историками источников значителен.

Развёрнутые комментарии ключевых документов, ретроспективные оценки собственных решений и поведения главного противника, сопоставление базовых подходов сверхдержав к формулированию ответов на вызовы иранской революции содержатся в протоколах симпозиумов с участием ветеранов «холодной войны», состоявшихся в США (Форт-Лодердейл, Флорида) [Global Competition 1995] и Норвегии [The Intervention in Afghanistan 1996] соответственно в марте и сентябре 1995 года. Многие участники затрагиваемых в настоящей статье событий — государственные деятели и дипломаты — опубликовали воспоминания и дневники, для которых характерны обычные для источников личного происхождения черты: субъективность оценок, избирательность в отборе фактов и индивидуальный эмоциональный фон. Достоинства этих документов также бесспорны. Запечатлённый на бумаге личный опыт, как правило, в сочетании с источниками других видов, помогает восстановить обстоятельства появления отдельных решений и определить степень личного участия конкретных деятелей в процессе их принятия<sup>7</sup> [Brzezinski 1983; Carter 1982; Eizenstat 2020; Jordan 1982; Sick 1985; Vance 1983; Александров-Агентов

<sup>6</sup> В том числе и по Ирану, т. X и вторая часть т. XI.

<sup>7</sup> Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1978 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25151-document-7-dnevnik-aschernyaeva-za-1978-god> (дата обращения: 24.05.2024); Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. —

1994; Брутенц 1998; Виноградов 2016; Гриневский 2000; Громько 1988; Добрынин 1996; Корниенко 1994; Кузичкин 2023; Сеницин 2015; Шебаршин 2018].

Отбор источников и историографической основы, а также общий ракурс настоящего исследования определены в соответствии с методологическими установками «новой истории “холодной войны”» — многофакторностью, мультиархивностью, интернациональностью и системностью. Главным инструментом препарирования документальной базы избран метод историко-динамического анализа, позволяющий проследить трансформацию восприятия администрацией Дж. Картера иранской революции, эволюцию оценок роли СССР в эскалации революционного кризиса и формулирование стратегических задач американского правительства, соответствующих новому этапу «холодной войны» на региональном и глобальном уровнях.

#### **Американский взгляд на роль СССР в иранских событиях в 1978 – октябре 1979 года**

Со времени иранского кризиса 1945–1946 годов для Вашингтона шахский режим был важным элементом противодействия Советскому Союзу на Ближнем и Среднем Востоке [Emery 2013: 2; Strong 2000: 47]. К моменту прихода к власти президента Дж. Картера (1977–1981) Иран уверенно шёл по пути вестернизации, выдвинувшего его в число наиболее развитых в индустриальном и военном отношении государств региона. «США и Британия, считая Иран союзником, поощряли правительство шаха играть ведущую роль в зоне Персидского залива», — отмечается в «Системной истории международных отношений» [2003: 404].

Экономический динамизм этой страны в 1970-х годах обеспечивался не только

притоком нефтедолларов, укрепивших финансы, но и разрядкой международной напряжённости. Иран, имея статус главного стратегического партнёра Соединённых Штатов на Среднем Востоке, пошёл на подписание договоров о строительстве крупных промышленных и инфраструктурных объектов с СССР. На пике детанта такая практика была широко распространена в отношениях Москвы с европейскими союзниками Вашингтона, но для стран «третьего мира» она была скорее исключением из правила. Расширение советского присутствия вызывало обеспокоенность у Вашингтона, но до тех пор, пока Москва не пыталась преобразовать экономические отношения в рычаги политического влияния, сложившийся расклад считался приемлемым.

Приход к власти в США Демократической администрации, сохранившей установку на продолжение курса разрядки, но склонной к существенной корректировке приоритетов и методов внешней политики, стал серьёзным вызовом для советско-американских отношений на Среднем Востоке. Ситуация осложнялась тем обстоятельством, что смена караула в Белом доме по времени совпала с восходящей фазой обострения общенационального кризиса в Иране. В таких условиях восприятие Советского Союза как партнёра в деле снижения международной напряжённости и глобального оппонента в борьбе за влияние на страны «третьего мира» во многом зависело от взглядов и политического опыта руководящих членов администрации.

В области внешней политики президенту Картеру не хватало знаний и опыта [Westad 2007: 294]. Ветеран демократической партии Кларк Клиффорд, хорошо знакомый с политической кухней всех послевоенных демократических администраций США, вспоминал: «Его [Картера. — *Авт.*]

взгляд изнутри. Проект. 1979 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25152-document-8-dnevnik-aschernaeva-za-1979-god> (дата обращения: 24.05.2024); Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1980 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25153-document-9-dnevnik-aschernaeva-za-1980-god> (дата обращения: 24.05.2024).

знания о Ближнем Востоке, который так много значил для его христианской веры, были чрезвычайно поверхностными и складывались в картину, имевшую весьма отдалённое сходство с древним Вавилоном или Персией. Об исламе XX века он знал гораздо меньше, чем ему казалось, и он никогда не испытывал желания узнать больше» [Clifford, Holbrooke 1991: 636]. Другой специалист отмечал: «Сталкиваясь с тонкими проблемами просеивания национальных приоритетов через мириады противоречащих друг другу вызовов ..., он испытывал большие трудности. Под конец его добрые намерения и подлинные достижения оказались подорванными из-за отсутствия должного опыта у окружающих его людей и нежелания расширить круг советников» [Graubard 2004: 541].

Реймонд Гартхоф отмечал, что Картер, имея упрощённые представления о внешнеполитическом процессе, привлёк на ключевые должности специалистов, декларировавших желание продолжать политику разрядки, но руководствовавшихся противоположными представлениями о ней. Если помощник президента по национальной безопасности Збигнев Бжезинский «видел потребность в более сильных мерах сдерживания советской экспансии в третьем мире», то государственный секретарь С. Вэнс «склонялся к поиску путей расширения сферы сотрудничества и в меньшей степени стремился найти способы сдерживания СССР» на периферии биполярной системы [Garthoff 1985: 34–35; Jordan 1982: 46–47]. Конкуренция подходов проявлялась с первых месяцев пребывания администрации Картера у власти. На иранском направлении их столкновение проявлялось особенно остро и со временем привело к формированию противоборствующих групп – «голубей» (сторонники Вэнса) и «ястребов» (сторонники Бжезинского).

Разногласия между государственным секретарём и помощником президента по

национальной безопасности проявились уже в начале 1978 года. Одним из источников постоянно усиливающейся напряжённости в их отношениях стало принятое в самом начале президентского срока решение Картера передать ЦРУ из-под юрисдикции Межведомственного комитета, где председательствовал Вэнс, Специальному координационному комитету (СКК) в рамках Совета национальной безопасности (СНБ). Тем самым именно к Бжезинскому переходил контроль за скрытыми операциями ЦРУ. К нему в первую очередь стекалась наиболее важная информация, что позволяло предпринимать активные шаги в отношении Советского Союза и Афганистана, о чём в Государственном департаменте могли и не знать [Brzezinski 1983: 61–62; Гриневский 2000: 237]. Данное обстоятельство во многом объясняет, почему в массиве документов по иранской тематике, включённых в официальную публикацию внешнеполитического ведомства “*Foreign Relations of the United States*”, очень высок удельный вес СНБ. В подавляющем большинстве там содержались материалы, посвящённые деликатным аспектам политики США в Иране и соперничеству с СССР за влияние в этой стране.

Ратовавшая за соблюдение прав человека, команда Картера на первых порах терпимо относилась к фактам преследования инакомыслия и подавления протестных выступлений в Иране, осознавая геополитические выгоды сохранения контроля над страной, способной играть роль регионального лидера и к тому же расположенной на южной границе Советского Союза [Gaillard 2007: 18]. На фоне начавшихся в 1978 г. в Иране волнений Вашингтон опасался роста советского влияния в Персидском заливе<sup>8</sup>. Актуальная в 1970-х годах тема контроля за нефтяными ресурсами увязывалась с предполагаемой угрозой блокирования Москвой и странами социалистического блока поставок углеводоро-

<sup>8</sup> Doc. 94. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, August 15, 1978 // Foreign Relations of the United States (далее – FRUS), 1977–1980. Volume I: Foundations of Foreign Policy. P. 451.

дов на Запад. Вашингтон и его союзники в Европе опасались, что энергоносители могут перенаправляться в или через социалистический лагерь<sup>9</sup> [Олимпиев, Хазанов: 31–32].

С начала революционных событий в январе до массовых выступлений в ноябре 1978 г. администрация Картера проводила курс на поддержку шаха М. Р. Пехлеви (1941–1979), ограничиваясь пропагандистскими мероприятиями без чёткого плана действий. Одд Вестад отмечает, что новый президент, приступая к своим обязанностям, стремился проводить «более моральную политику, прежде всего в отношении “третьего мира”». Вместе с тем, понимая, какой желаемый результат должен быть получен, он имел очень размытые представления о способах его достижения. В итоге Картер пришёл к выводу, что лучшим способом достичь его может стать «распространение американских идеалов» [Westad 2007: 248, 294]. Применительно к Ирану конца 1970-х годов такой подход был абсолютно неприемлем. Дело было не только в непопулярности шаха и его режима: процесс обновления национальной идентичности в эти годы практически совпал с восхождением политического ислама, возродившего идеалы шиизма. Последний был адаптирован к реалиям того времени и оказался способен противостоять любым чуждым идеологиям.

В ноябре 1978 г. из американского посольства в Тегеране в Вашингтон стала поступать информация, заставлявшая усомниться в способности иранского лиде-

ра справиться с ситуацией<sup>10</sup> [Brzezinski 1983: 356; Carter 1982: 442; Vance 1983: 331]. Когда в январе 1979 г. революция приняла необратимый характер, США скорректировали курс и постарались направить события в русло укрепления позиций умеренного демократического правительства Шапура Бахтияра, начав в то же время искать контакты с окружением духовного лидера революции аятоллы Рухоллы Хомейни [Воробьева, Юнгблюд 2019: 6].

Революционные события оценивались с учётом возможной политики Москвы в отношении Ирана. 21 ноября 1978 г. посол США в СССР Малкольм Тун передал Генеральному секретарю ЦК КПСС Л.И. Брежневу письмо президента Картера. В нём американский лидер задавался вопросом, не означают ли некоторые пассажи из опубликованного двумя днями ранее в «Правде» интервью советского лидера<sup>11</sup> готовность Москвы вмешаться в дела Ирана<sup>12</sup>. Повышенная тревожность президента в значительной мере была вызвана опасениями, что бездействие на иранском направлении может свести на нет остатки американского влияния в этой стране, а в крайнем случае – привести к левому перевороту и установлению просоветского режима<sup>13</sup> [Bowden 2007: 142]. В это время по линии посольства США в Тегеране поступали данные, что шах всерьёз опасался возможного роста поддержки набравших силу религиозных радикалов со стороны демократических сил, включая стоявшую на позициях марксизма партию «Туде». Американская разведка

<sup>9</sup> Dance of the Oil Dervishes: OPEC's sharp price increase will hurt the U.S. economy // Time. 01.01.1979. P. 58.

<sup>10</sup> U.S. Embassy Tehran, William Sullivan, Cable to State Department, "Thinking the Unthinkable," Secret, November 9, 1978 // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/18195-national-security-archive-doc-07-u-s-embassy> (accessed: 24.05.2024).

<sup>11</sup> См.: [Брежнев 1979]; Ответ Л.И. Брежнева на вопрос корреспондента «Правды» // Правда. 19.11.1978. С. 1.

<sup>12</sup> Doc. 160. Backchannel Message From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Ambassador to the Soviet Union (Toon), Washington, November 21, 1978 // FRUS, 1977–1980. Volume VI. Soviet Union. P. 490–491.

<sup>13</sup> Doc. 99. Address by the Under Secretary of State for Political Affairs (Newsom), San Francisco, California, November 16, 1978 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 485; Doc. 100. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, December 2, 1978 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 488–489.

считала эти опасения обоснованными, пытаясь найти подтверждение, что СССР готовится выступить в роли защитника оппозиционеров [Sick: 93, 95–96].

В ситуации неопределённости Картер поручил изучить обстановку в Иране независимому эксперту, известному дипломату Джорджу Боллу. Подготовленный к середине декабря доклад Болла предсказывал неизбежное и скорое падение режима шаха, содержал ряд рекомендаций по формированию правительства Ирана на переходный период и оценивал уровень советской угрозы исходя из сложившейся структуры двусторонних договоров этой страны с США и СССР. В документе отмечалось, что по мере нарастания антишахских выступлений заявления Кремля всё больше по смыслу «приближались к доктрине Брежнева»<sup>14</sup>. Разница заключалась в том, что на этот раз в качестве аргумента для вмешательства Москва будет ссылаться на право обеспечения своей безопасности, вытекающее не из стремления защитить завоевания социализма, а из наличия общей границы с соседней страной, а также из действия 6-й статьи советско-иранского Договора 1921 года. Последняя предусматривала возможность ввода войск в Иран «в случае возникновения угрозы границам СССР или союзных ему государств» и в случае, если «Персидское правительство после предупреждения со стороны Советского правительства само не окажется в силе отратить эту опас-

ность». В итоговой части доклада предлагалось «выявлять любые попытки СССР усилить своё влияние в Иране, противодействовать им и прорабатывать варианты сценариев действий на предмет возникновения непредвиденных обстоятельств»<sup>15</sup>. Иными словами, Болл предлагал те рекомендации, которые в Государственном департаменте уже и так выполнялись. Для этих целей С. Вэнс создал специальную группу во главе со своим заместителем Дэвидом Ньюсомом<sup>16</sup>.

Хотя общую интонацию доклада Болла нельзя назвать алармистской, возможность вмешательства СССР во внутренние дела Ирана вплоть до военной интервенции была обоснована в нём вполне предметно. Такое развитие событий стало бы, по словам Зб. Бжезинского, «наиболее крупным поражением Америки с начала “холодной войны”, способным затмить по своим реальным последствиям Вьетнам»<sup>17</sup>.

Как отмечал французский историк Жюстен Вайс, события исламской революции в Иране помощник президента по национальной безопасности препарирует методом «схематизации революционной ситуации» [Vaïsse 2018: 111]. Бжезинский, склонный создавать «всякие оси, дуги и другие геометрические конструкции» [Печатнов, Манькин 2012: 502], сгенерировал одну из наиболее знаменитых и спорных геополитических схем второй половины XX века. Она была отражена в сенсационном заголовке номера

<sup>14</sup> «Доктриной Брежнева» (доктриной ограниченного суверенитета) западные политики и политические обозреватели после чехословацких событий 1968 г. называли политику СССР, допускающую право вмешиваться во внутренние дела государств Варшавского договора, в том числе военным путём, с целью сохранения власти местных компартий, подконтрольных Москве. Расширительное толкование доктрины подразумевало также право на защиту «завоеваний социализма» в странах, выбравших некапиталистический путь развития.

<sup>15</sup> George Ball, Report to President Carter, “Issues and Implications of the Iranian Crisis,” [with cover memo: “Summary Memorandum for President”], Secret, December 12, 1978 // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/iran/2019-02-11/irans-1979-revolution-revisited-failures-few-successes-us-intelligence-diplomatic-reporting> (accessed: 24.05.2024).

<sup>16</sup> Memorandum, Cyrus Vance to President Carter, December 26, 1978. // The Carter Administration and the Arc of Crisis Iran, Afghanistan and the Cold War in Southern Asia, 1977–1981 // Wilson Center. URL: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/the\\_carter\\_administration\\_and\\_the\\_arc\\_of\\_crisis\\_1977-1981.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/the_carter_administration_and_the_arc_of_crisis_1977-1981.pdf) (accessed: 24.05.2024).

<sup>17</sup> Doc. 106. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, December 28, 1978 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 514.

журнала «Тайм» от 15 января 1979 года «Полумесяц кризиса: проблемы за пределами Ирана»<sup>18</sup>. Смысл заглавия выпуска разъяснялся следующим образом: «Дуга кризиса протянулась вдоль берегов Индийского океана <...> в регионе, имеющем для нас жизненно важное значение <...>. [П]олитический хаос может быть заполнен элементами, враждебными нашим ценностям и симпатизирующими нашим противникам»<sup>19</sup>. Бжезинский имел в виду угрозу, исходившую, по его мнению, от СССР и просоветских элементов – местных коммунистов. Этот выпуск стал воплощением пропагандистской кампании, запущенной в американских средствах массовой информации ещё в октябре 1978 года [Муртазаева 2012: 85–86] и постепенно сфокусировавшейся на обвинении СССР в стремлении к оккупации Ирана, а в перспективе и других стран Ближнего и Среднего Востока.

24 февраля 1979 года, вскоре после смены власти в Тегеране, в ежедневном докладе президенту Бжезинский указывал на целесообразность ужесточения тона в отношении СССР<sup>20</sup>. Он предлагал в диалоге с Москвой очертить американские интересы в регионе и выразить готовность отстаивать их силой<sup>21</sup>. Эту линию поддерживали влиятельные члены администрации – министр обороны Гарольд Браун и министр энергетики Джеймс Шлезингер. Настроенный на продолжение разрядки, Вэнс не разделял воинственный настрой.

### Советский взгляд на события в Иране

Накануне революции советское руководство довольствовалось стабильными, предсказуемыми, хотя и далеко не довери-

тельными отношениями с Ираном, утвердившимися ещё в середине 1960-х годов. Министр иностранных дел А. А. Громыко охарактеризовал их как «добрососедство в условиях настороженности и солидной дозы подозрительности» [Громыко 1988: 98]. Возможно, из-за этой двойственности в отчётном докладе Генерального секретаря ЦК КПСС XXV съезду партии Иран оказался единственным государством региона, не удостоенным упоминания. Этот факт выглядел симптоматично на фоне мажорных характеристик отношений с Афганистаном, Индией, Ираком, Турцией и Египтом [Брежнев 1976].

И хотя канун революции был отмечен определённым расширением советско-иранского экономического сотрудничества и рядом жестов шаха, свидетельствовавших о его стремлении улучшить отношения с Москвой [Виноградов 2016: 20–21; Friedman 2021: 223], основания для подозрительности, о которой упоминал Громыко, были существенными. Л.И. Брежнев в феврале 1977 г. поручил только что назначенному послу В.М. Виноградову по прибытии в Тегеран задать шаху вопрос, какие причины побуждают того «покупать оружие на такие огромные суммы», если он твёрдо знает, что «СССР – никогда не нападёт на Иран» [Брежнев 2016: 757–758]. Упомянутое оружие приобреталось преимущественно у США – главного стратегического союзника страны. Данное обстоятельство, прежде всего, и предопределяло статус «настороженного добрососедства».

Личные отношения между иранским монархом и Генеральным секретарем ЦК КПСС также не отличались доверитель-

<sup>18</sup> Ранее в номере от 1 января журнал «Тайм» поместил карту «дуги советского влияния» вокруг Ирана. См.: A Search for New Faces – And for ways to get the Shah to accept reduced powers // Time. 01.01.1979. P. 66.

<sup>19</sup> Crescent of Crisis: Troubles Beyond Iran // Time. 15.01.1979. P. 18.

<sup>20</sup> Doc. 113. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, February 24, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 567.

<sup>21</sup> Doc. 113. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, February 24, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 569; Doc. 196. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, May 24, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. VI. P. 564.

ностью<sup>22</sup>. В дневниковых записях Брежнев за восемнадцать лет лишь дважды упоминает Мохаммеда Реза Пехлеви. К началу революционного кризиса настороженность существенно возросла из-за серии провокаций иранских спецслужб против «исламских марксистов» [Калинин 2010: 17–18]<sup>23</sup>, организованного властями преследования членов Народной партии Ирана («Туде») [Брутенц 1998: 292] и разгрома Службой безопасности Ирана (САВАК) советской агентурной сети. Как итог, КГБ к 1978 году «потерял большую часть своих информаторов при шахском дворе и в других иранских официальных структурах» [Asinovskiy 2022: 932–936; Friedman 2021: 6].

В начале революционного 1978 г. шахский режим в Москве воспринимался «как гарант сохранения стратегических интересов США в регионе» [Муртазаева 2012: 84–85]. У советского руководства не возникало сомнений, что американская администрация готова оказывать ему поддержку до тех пор, пока будет сохраняться возмож-

ность. Тем не менее к осени ситуация резко изменилась. Уже в августе–сентябре 1978 г. советская разведка докладывала, что «дни шаха сочтены и в стране грядут беспорядки» [Гриневский 2000: 168]. По дипломатической линии поступали сообщения, что шах и правительство пытаются «оправдать внутренние трудности действиями внешних сил, коммунистов, которые являются чужеродным элементом иранского общества»<sup>24</sup>. В МИД СССР также допускали, что в случае, если в Вашингтоне решат, что шах не может более обеспечивать интересы США, то администрация будет содействовать замене режима на такую форму правления, которая позволит сохранять позиции «в этой исключительно важной со стратегической и экономической точек зрения стране»<sup>25</sup>. Эти сведения не были тайной ни для Международного отдела ЦК КПСС, ни для сотрудников советского посольства в Тегеране. А. С. Черняев, в то время работавший заместителем начальника Международно-

<sup>22</sup> Дмитрий Асиновский пишет о выдающейся доверительности отношений Л.И. Брежнева и М.Р. Пехлеви, основываясь на интерпретации записи в дневнике Генерального секретаря от 8 февраля 1977 года [Asinovskiy 2022: 933]. С нашей точки зрения, эта запись демонстрирует лишь, что Брежнев продумывал устное послание шаху и желал детально проинструктировать посла относительно того, в каком именно контексте и с какой интонацией тот должен довести позицию до собеседника. Эта запись говорит о добросовестности Генерального секретаря, подготовившего к беседе с послом, или о его желании снабдить себя памятью на случай, если во время разговора у него возникла бы необходимость уточнить инструкцию. Принимая во внимание состояние его здоровья и отмечавшуюся многими современниками регулярную утрату концентрации внимания, такое предложение кажется наиболее вероятным.

<sup>23</sup> Иранист Е.Л. Калинин в качестве переводчика группы проектного института Кавгипротранс находился в Иране в течение трёх лет и был очевидцем событий 1978–1979 годов. В дневниках, подготовленных к печати в марте 1979 года, он отмечал, что в первые же дни революции «выяснилось, что термин “исламские марксисты” был специально выдуман саваковцами с целью одновременной компрометации деятельности исламской Организации борцов за народное дело Ирана и марксистской Организации народных партизан Ирана» [Калинин 2010: 18–19]. В историографии после «холодной войны» эти партии фигурируют соответственно как «Моджахедин-е Хальк» (Организация моджахедов иранского народа – ОМИН) и «Федаян-е Хальк» (Организация партизан-фидайинов иранского народа – ОПФИН) [Asinovskiy 2022: 932]. В справке МИД СССР от 1 ноября 1978 г. указывается, что «иранское руководство и его пропагандистский аппарат стремятся ... обвинить в разжигании беспорядков т.н. “исламских марксистов”, “инструктируемых из-за рубежа террористов” и даже коммунистов, то есть запугать союзом “чёрной и красной реакции”. Эти действия в МИД считали “прямым результатом давления, оказанного на шаха и его окружение со стороны американцев, стремящихся доказать “причастность СССР к беспорядкам в Иране”. См.: МИД СССР. ОСВ. К внутривнутриполитическому положению в Иране. 1 ноября 1978 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 75. Д. 863. Л. 14.

<sup>24</sup> Обострение внутривнутриполитической обстановки в Иране и положение в советских коллективах. 27 октября 1978 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 75. Д. 863. Л. 4.

<sup>25</sup> МИД СССР. ОСВ. К внутривнутриполитическому положению в Иране. 1 ноября 1978 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 75. Д. 863. Л. 18.

го отдела ЦК, случайно встретившись в конце ноября с членом Политбюро ЦК КПСС Г. В. Романовым, на прямой вопрос: «Что в Иране будет?», не задумываясь ответил: «Наверное, скинут его [т.е. шаха. — *Авт.*] американцы. Не подходит он им уже ...»<sup>26</sup>. К концу года и в аппарате резидента, и в окружении посла СССР в Тегеране были убеждены, что Соединённые Штаты не будут поддерживать «изживший себя» шахский режим, но постараются сохранить «влияние в этом стратегически важном регионе» [Кузичкин 2023<sup>27</sup>: 242].

Советское руководство в русле риторики «холодной войны» изначально приветствовало революцию, покончившую «с деспотическим, угнетательским режимом, превратившим страну в объект эксплуатации и опорную базу иностранного империализма». Оно рассматривало её как доказательство наступления социализма и успеха демократических сил в борьбе против империалистического диктата [Брежнев 1979: 628]. Британский историк Джонатан Хэзлэм по этому поводу резонно заметил, что в Москве «испытывали возбуждение от того ущерба, который мог быть нанесён американским интересам. Это был первый реальный антизападный прорыв в регионе с момента Суэцкого кризиса» [Haslam 2011: 323].

Эйфория, вызванная антиамериканской направленностью протестных выступлений в Иране, в СССР длилась недолго. Новые политические реалии заставляли задуматься относительно природы сдвигов

в Иране и возможных перспектив развития революционного процесса. Не менее важным было предугадать возможный ответ администрации Картера на иранский вызов. В Москве скоро стали распространяться слухи о планах Вашингтона провести военную акцию [Haslam 2011: 323].

Растущая озабоченность советского руководства была доведена до сведения Вашингтона 17 ноября 1978 года. В послании Брежнева Картеру сообщалось, что в СССР с тревогой воспринимают факты, свидетельствующие о стремлении США «оказывать влияние» на происходящие в Иране события, и предлагалось, чтобы две сверхдержавы выступили с заявлениями о «недопустимости вмешательства извне во внутренние дела Ирана». Через день Государственный департамент от имени Вэнса сделал подобное заявление, подчеркнув тем не менее, что Вашингтон твёрдо намерен поддерживать шаха. В документе также отмечалось, что с декларацией о невмешательстве в дела Ирана выступило и правительство СССР [Добрынин 1996: 419].

Иранский кризис застал администрацию Картера врасплох, но и в Москве фактор внезапности сказывался не меньше. В конце 1978 г. в аппарате ЦК даже продвигали идею о поддержке шахского режима. Важное свидетельство на этот счёт оставил Черняев: «В Иране идёт “революция 1905 года”, мощный разворот массовой всенародной борьбы... У нас под боком. А что мы, марксисты-ленинцы, знали об

<sup>26</sup> Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1978 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25151-document-7-dnevnik-aschernyaeva-za-1978-god> (дата обращения: 24.05.2024).

<sup>27</sup> Офицер КГБ В. Кузичкин с 1977 г. состоял в штате советского посольства в Тегеране. В 1982 г. он стал перебежчиком, обосновался в Великобритании. В 1990 г. издал воспоминания (Kuzichkin V., Inside the KGB: My Life in Soviet Espionage. N.Y.: Pantheon Books, 1990. 406 p.). Бестселлером книга не стала и как источник существенной ценности не представляет. Один из руководителей ПГУ КГБ СССР, генерал-лейтенант В.И. Кирпиченко, писал, что в этой книге «не найти материалов исследовательского характера и заполнена она главным образом фактами из личной жизни Кузичкина, соответствующим образом препарированными. ... Комментировать книгу с точки зрения соотношения в ней вымысла, дезинформации и имевших место фактов бессмысленно, она этого просто не заслуживает» [Кирпиченко 2017: 318–319]. Тем не менее в параллельных источниках указывается, что приведённая в нашем тексте цитата основана на достоверных данных. В 2023 г. супруга Кузичкина переиздала мемуары мужа, дополнив их собственными воспоминаниями личного характера. Ссылка даётся по этому изданию.

этом? Догадывался ли хоть бы один человек в Советском Союзе, что может там произойти, учёный или политик?! Чего стоит вся наша наука и теория “на службе политики”! В результате мы имеем “авторитетное” мнение руководителя Отдела международной информации ЦК, объявленное через телеэкран на весь Союз: все эти события — результат происков ЦРУ, американцы-де хотели чуть-чуть погугать шаха, ставшего не очень послушным... Замятин даже записку в ЦК написал, предлагая “проводить линию поддержки стабильности в Иране” (т.е. шаха!). Суслов и Кириленко уже начертали на записке “согласен”. К счастью, события развёртывались быстрее, чем делопроизводство в аппарате ЦК... они перехлестнули эту “линию Замятина”<sup>28</sup>.

События, действительно, развивались быстро. 16 января 1979 г. М.Р. Пехлеви покинул страну. 1 февраля аятолла Хомейни вернулся в Иран — власть фактически перешла к нему. 1 апреля была провозглашена Исламская Республика Иран.

В Москве и Вашингтоне в конце 1978 — начале 1979 года происходящее оценивалось преимущественно в русле судьбы шаха и его режима. В обеих столицах в тот момент роль религиозного фактора долж-

ной оценки не получила<sup>29</sup>. «Кремлёвские вожди, — отмечал современный исследователь, — не могли даже предположить, что иранская революция положит начало новой эре радикального ислама, которая переживет и “холодную войну”, и Советский Союз» [Зубок 2011: 378]<sup>30</sup>. Для СССР эта неподготовленность имела в значительной степени идеологическую и теоретическую природу.

Упорное нежелание на официальном уровне называть революцию «исламской»<sup>31</sup> со временем вылилось в значительную проблему. Л.И. Брежнев в поздравлениях Хомейни по случаю провозглашения Исламской Республики Иран (1 апреля 1979 года), а затем с первыми годовщинами революции и образования республики, избегал словосочетания «исламская революция» [Брежнев 1981: 7, 266, 310–311]. В системе идеологических координат КПСС такое понятие отсутствовало, оно также не было разработано в категориях научного коммунизма. Мысль о признании за духовенством революционной роли казалась партийным теоретикам еретической<sup>32</sup>. Одним из прямых следствий идеологического пробела был рост враждебности новых иранских властей по отношению к СССР и закрепления за ним титула

<sup>28</sup> Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1979 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25152-document-8-dnevnik-aschernyaeva-za-1979-god> (дата обращения: 24.05.2024).

<sup>29</sup> Близкий к С. Вэнсу ведущий эксперт Демократической партии по вопросам внешней политики М. Шульман, беседа с Добрыниным, называл сторонников Хомейни не иначе как «религиозными фанатиками», не способными справиться с внутренними трудностями Ирана. Дипломат Гриневский запечатлел не менее выразительное определение А.А. Громыко: «Фундаментализм — это крайне реакционная религия... Мракобесие» [Добрынин 1996: 418–419; Гриневский 2000: 207].

<sup>30</sup> Стоит отметить, что не только для сверхдержав события в Иране оказались внезапными. А.К. Лукоянов справедливо отмечает, что «даже для Хомейни революция стала неожиданностью, по его же признанию» [Лукоянов 2010: 13].

<sup>31</sup> Вместо этого использовались термины «народная», «демократическая», «антиимпериалистическая» [Брежнев 1979: 628; Брежнев 1981: 645].

<sup>32</sup> Лишь в 1981 г. прозвучали первые осторожные и уклончивые официальные высказывания о возможной прогрессивной роли духовенства. Л.И. Брежнев на XXVI съезде выразил уважение «к религиозным убеждениям людей, исповедующих ислам...». Он подчеркнул, что «главное в том, какие цели преследуют силы, провозглашающие те или иные лозунги», что «под знаменем ислама может развёртываться освободительная борьба <...> о чём свидетельствует опыт истории», но тот же опыт «говорит, что исламскими лозунгами оперирует и реакция, поднимающая контрреволюционные мятежи». См.: XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза, 23 февраля — 3 марта 1981 г. Стенографический отчет. Т. 1. М.: Политиздат, 1981. С. 30–31; [Брежнев 1981: 645–646; Ульяновский 1982].

«малого Сатаны» [Пилипенко 2014: 116]. Тем временем, согласно удачному определению Джереми Фридмана, «идеологические предписания [исламских мыслителей. — *Авт.*] строились на глубоко укоренившихся культурных и религиозных традициях, которые сформировали язык, культурный контекст и инфраструктуру, необходимую для того, чтобы достучаться до большинства иранцев» [Friedman 2021: 225].

В 1994 г. участники Нобелевского симпозиума<sup>33</sup> признавались, что ни у кого из причастных к принятию решений по Ирану деятелей на начальной стадии «не было глубокого понимания сути исламского фундаментализма или того, к чему он может привести». Уильям Одом, занимавший высокие позиции в аппарате СНБ, отмечал, что в правительстве США вплоть до момента свержения шаха почти никто не мог объяснить разницы между шиитами и суннитами. Тем не менее многие считали, что объективно радикальный ислам наносил ущерб американским интересам и по этой причине «в наибольшей степени служил интересам» СССР [The Intervention in Afghanistan 1996: 44–45, 50]. Показательно, что в этом пункте существенных расхождений у участников дискуссии не было. В частности, генерал Шебаршин, в 1979–1982 годы работавший резидентом КГБ в Иране, заявил: «Мы симпатизировали Хомейни и даже не столько самому Хомейни, сколько тем, кто был нам ближе идеологически и кто по духу был нам ближе с точки зрения будущих отношений Ирана с СССР и другими социалистическими странами. Сам Хомейни не сильно нас привлекал, но в его пользу говорило одно сильное качество — он был одержимым антиамериканистом. Именно поэтому мы пытались добиться определённого взаимопонимания с ним и с его окружением. Как итог, наша пропаганда его поддерживала. Мы не произносили ни слова крити-

ки в его адрес, и сейчас я даже точно не помню, сколько прошло лет и сколько случилось неприятных инцидентов, прежде чем мы увидели и обратную сторону революции» [The Intervention in Afghanistan 1996: 40].

В XXI веке исследователи отмечали, что при разработке политического курса в отношении Ирана в СССР не было единого организующего центра. Даже в связке Политбюро — Международный отдел ЦК КПСС полного единства мнений достичь не удалось. В итоге главным консолидирующим элементом стала убеждённость, что при любом повороте событий Иран должен оставаться антиамериканским [Asinovskiy 2022: 929–930, 2024: 64; Westad 2007: 297].

Достигнутый на этой базе консенсус слегка драпировал фундаментальные различия в подходах руководителей различных ведомств и их подчинённых, нередко имевших собственное мнение по иранской ситуации. В Международном отделе, где усилиями прежде всего Р. А. Ульяновского разрабатывали концепции «некапиталистического пути развития», «социалистической ориентации» и «государства национальной демократии», пытались при помощи «творческого развития марксизма» обосновать курс на поддержку Хомейни [Ульяновский 1966, 1979а, 1979б, 1982, 1984]. Вместе с тем даже внутри ведомства эти разработки не пользовались безусловной поддержкой и воспринимались с иронией, а «на подступах к Политбюро» отсутствовал какой бы то ни было форум, «где могли бы быть сопоставлены и учтены подходы различных ведомств, связанных с внешнеполитической деятельностью»<sup>34</sup> [Брутенц 1998: 173, 288, 311]. Рекомендации Отдела нередко шли вразрез с позицией МИД, за которым чаще всего оставалось решающее слово. «Смоленская-Сенная (МИД) сильнее Старой площади (Громыко

<sup>33</sup> К. Брутенц, А. Добрынин, Л. Шебаршин, С. Тернер, Г. Сик и У. Одом.

<sup>34</sup> Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1979 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25152-document-8-dnevnik-aschernyaeva-za-1979-god> (дата обращения: 24.05.2024).

versa Пономарёв)», — констатировал Черняев в ноябре 1978 года. Он же несколько месяцев спустя отметил, что руководитель Отдела кандидат в члены Политбюро Б.Н. Пономарёв «отодвинут Громыкой, Сусловым, Брежневым на обочину настоящей политики»<sup>35</sup>.

Зная о скромных возможностях партии «Туде» [Friedman 2021: 234], наиболее влиятельные члены Политбюро — Ю.В. Андропов, А.А. Громыко и Д.Ф. Устинов — как правило, при поддержке помощника Генерального секретаря ЦК КПСС по международным делам А.М. Александрова-Агентова и самого Л.И. Брежнева предпочли руководствоваться «геополитическими соображениями времён “холодной войны”» [Asinovskiy 2022: 948, 2024: 64]. Каждый из них имел собственные, вполне обоснованные с точки зрения задач возглавляемых ими ведомств резоны<sup>36</sup>. Общим же для всех знаменателем был антиамериканизм Хомейни и его сторонников. Следствием этого консенсуса стала солидарность с партией «Туде», взявшей в 1978–1982 годы курс на «консолидацию теократии в Иране» [Friedman 2018: 7–8], поддержку Хомейни и отказ от критики его режима, который продолжался вплоть до полного разгрома коммунистических партий и групп в 1983 году<sup>37</sup>, а также отказ

от активного вмешательства во внутренние дела Ирана, не говоря о военной интервенции [Asinovskiy 2022: 946–947].

В феврале 1979 г. советское руководство поддержало смену режима в Тегеране. В целом к теократическим устремлениям новой власти Москва относилась с осторожностью. Преобладало мнение, что духовенство не сможет удержаться на вершине власти и со временем уступит место светским прогрессивным силам. Основанный «на сложном сочетании идеологических и геополитических соображений», консенсус руководителей СССР весной–летом получил поддержку со стороны академической науки.

В марте 1979 г. Институт востоковедения АН СССР предоставил Международному отделу ЦК КПСС предварительные результаты анализа политической обстановки в Иране. Были сделаны следующие выводы: 1) «группировка Хомейни ещё не исчерпала своих революционных возможностей»<sup>38</sup>; 2) формирование платформы на принципе «ни с [империалистическим] Западом, ни с [социалистическим] Востоком» на антикоммунистической основе маловероятно<sup>39</sup>; 3) существующие проблемы во внутренней и внешней политике Ирана создают основу для «сотрудничества с социалистическим содружеством»<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1978 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25151-document-7-dnevnik-aschernyaeva-za-1978-god> (дата обращения: 24.05.2024); Черняев А. Советская политика 1972–1991 гг. — взгляд изнутри. Проект. 1979 год // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/25152-document-8-dnevnik-aschernyaeva-za-1979-god> (дата обращения: 24.05.2024).

<sup>36</sup> С незначительными нюансами и современники, и исследователи солидарны, что наиболее продуманная позиция по Ирану была у Андропова. Он был единственным человеком в руководстве страны, считавшим, что духовенству удастся консолидировать власть, но ему не всегда удавалось сдерживать своего зама В.А. Крючкова, имевшего репутацию «ястреба». В оценке событий в стране с ним чаще всего солидаризировался А.А. Громыко [Синицын: 329; Welch, Westad: 41–42]. Самым динамичным считался Д.Ф. Устинов, но после ввода советских войск в Афганистан он высказывался в пользу поощрения антиамериканизма Хомейни и минимизации с его стороны поддержки афганского сопротивления [Синицын: 258].

<sup>37</sup> Наступление на левые силы в Иране велось уже с середины 1981 года. Разгрому «Туде» значительно способствовала передача В. Кузичкиным британской разведке сведений о контактах иранских коммунистов с КГБ, что стало основанием для обвинения их в государственной измене [Asinovskiy 2022: 944–948].

<sup>38</sup> Аналитическая записка «Роль шиитского духовенства и религиозной идеологии в иранской революции 1978–1979 гг.», 28 марта 1979 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 76. Д. 1055. Л. 8.

<sup>39</sup> Там же. Л. 51.

<sup>40</sup> Там же. Л. 54.

Более обстоятельный документ, обобщивший результаты ситуационного анализа иранских событий, появился к концу мая. В сопроводительной записке директора института Е.М. Примакова от 1 июня 1979 года, направленной на имя секретаря ЦК К.У. Черненко, утверждалось, что внешнеполитические исламские концепции нового иранского руководства «получили объективно антиимпериалистическую», главным образом «антиамериканскую направленность»<sup>41</sup>. На этом основании делался оптимистичный вывод о получении Советским Союзом преимуществ в противостоянии с США в районе Персидского залива и улучшении перспектив расширения политического влияния в регионе. В то же время эксперты предупреждали, что Вашингтон «будет, видимо, делать больший упор на использование своих вооружённых сил, вплоть до непосредственного военного вмешательства»<sup>42</sup>.

Захват американского посольства в ноябре 1979 г. вызвал в Москве противоречивые чувства [Муртазаева 2012: 47]. С одной стороны, это событие подтверждало разрыв американо-иранских отношений<sup>43</sup>. С другой — оно шло вразрез с дипломатической практикой и ставило вопрос, не случится ли подобного и с советским посольством<sup>44</sup>. К тому же в Москве опасались, что начавшийся кризис будет использован американской стороной для оправдания военной операции против Ирана. Такой поворот событий был неже-

лателен с точки зрения интересов СССР. Москва предприняла формальные (в ООН) и неформальные (через контакты с Тегераном) шаги в пользу освобождения заложников<sup>45</sup>, которые не увенчались успехом.

Точкой перелома в советско-иранских отношениях стали афганские события. Как вспоминал Виноградов, по поручению правительства он заранее встретился с аятоллой Хомейни и сообщил ему о вводе советских войск. Иранский духовный лидер воспринял сообщение спокойно, не одобрил эту акцию, но просил передать в Москву, «чтобы эти войска поскорее выполнили то, за чем они посланы, и вернулись к себе домой». Официально Тегеран ввод войск осудил, поскольку эта операция ослабляла «борьбу против американского империализма» и была «враждебной в отношении иранского народа». Часть иранской элиты, нацеленная на противостояние с СССР, участвовала в организации нападений на советское посольство в течение 1980 года, в которых использовались афганские беженцы. Первое было зафиксировано 1 января, а наиболее крупное — 27 декабря [Виноградов 2016: 107, 212; Шебаршин 2018: 121–123; Пилипенко 2014: 116]. Публично Хомейни осудил действия Москвы только в феврале 1980 года, когда провозгласил концепцию экспорта исламской революции. Вместе с тем «Доктрина Хомейни» была ответом не столько на события в Афганистане, сколько на доктрину Картера.

<sup>41</sup> Сопроводительная записка директора Института востоковедения АН СССР Е.М. Примакова члену Политбюро ЦК КПСС, секретарю ЦК КПСС тов. К.У. Черненко, 1 июня 1979 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 76. Д. 1054. Л. 2.

<sup>42</sup> Там же. Л. 5.

<sup>43</sup> Лидер Народной партии Ирана («Туде») Нуреддин Киянури заявлял, что «поддержка захвата [посольства] его партией была направлена на предотвращение нормализации отношений с США». См.: [Chubin 1983: 36].

<sup>44</sup> Информация Парламентской группы СССР о просьбе Парламентской группы США рассмотреть вопрос о снятии Группой заявления, подтверждающего недавнюю резолюцию Совета Безопасности ООН об американских заложниках в Иране, декабрь 1979 г. // РГАНИ. Ф. 5. Оп. 76. Д. 92. Л. 2.

<sup>45</sup> Doc. 130. Remarks by President Carter, Washington, November 15, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 666; Doc. 236. Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, Washington, December 4, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. VI. P. 694–695; Doc. 83. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, December 4, 1979 // FRUS, 1977–1980. Volume XI. Pt. 1. Iran: Hostage Crisis, November 1979 – September 1980. P. 218.

Руководство СССР в это время фокусировалось на продвижении идеи укрепления советско-иранской дружбы и контрпропаганде, направленной против американского влияния в регионе и роста антисоветских настроений [Пилипенко 2014: 116–117]. Даже после усиления антисоветизма на фоне начавшейся ирано-иракской войны (1980–1988) и разгрома иранских левых сил в конце 1983 – начале 1984 года Москва стремилась поддерживать позитивные отношения с руководством Исламской Республики. Принимая во внимание остроту американо-иранского противостояния, СССР придерживался курса на укрепление влияния, не ставя цели смены режима.

#### **Фактор советской угрозы на пике кризиса. Ноябрь 1979 г.**

4 ноября 1979 г. американское посольство в Тегеране было захвачено вооружённой группой, объявившей себя последователями учения имама Хомейни. Это событие ускорило консолидацию сторонников консервативного антиамериканского курса, объединённых вокруг фигуры религиозного лидера, и устранение умеренного правительства Мехди Базаргана [Агаев 1986: 29–30; Воробьева, Юнгблюд 2019: 7–8]. Для Вашингтона оно стало маркером кризиса во всех смыслах: был брошен вызов и глобальной системе Запада, и образу США в мире, и региональной стратегии Соединённых Штатов<sup>46</sup>.

Ноябрьские события в Тегеране обострили разногласия между сторонниками Бжезинского и Вэнса [Емегу 2013: 140–141]. Первые рассматривали «иранский кризис» как прямой вызов американскому доминированию и отстаивали необходимость жёсткого отпора режиму Хомейни. Вторые, разделяя опасения в отношении подрыва

американского влияния, выступали за дипломатические усилия. Президент Картер занимал промежуточную позицию [Юнгблюд, Сенников 2023b: 76], стараясь не допустить столкновения с СССР. Москва изначально заявила, что выступит против американской агрессии в Иране [Добрынин 1996: 452]. Захват посольства нанёс сокрушительный удар по внешнеполитическим воззрениям американского лидера. Оказалось, что по отношению к США мусульманский мир настроен совсем не гостеприимно и курс «благочестивого миссионерства», к которому американский руководитель был расположен, вряд ли принесёт ожидаемые результаты без применения жёстких методов [Hunt 1987: 267].

На совещании в Белом доме 6 ноября 1979 г. обсуждался вариант военной операции против Ирана. На вопрос о возможной реакции СССР Бжезинский ответил, что она будет зависеть от обстоятельств. Если операция начнётся в текущих условиях, то интервенция вызовет серьёзную оппозицию и негативную реакцию во всём мире. Если же заложники пострадают, то даже Советы «посчитают [ответные действия] нормальной [реакцией], особенно если увидят распадающийся Иран»<sup>47</sup>. На заседании Специальной координационной комиссии<sup>48</sup> СНБ 8 ноября помощник президента указывал, что начало военных действий против Ирана может вынудить СССР вмешаться, и по этой причине рекомендовал ограничиться умеренной разведывательной активностью<sup>49</sup>.

Некоторые эксперты главной причиной неблагоприятного развития событий в Иране считали «руку Москвы». Государственный департамент прямо указывал, что советская печать прилагает усилия к обострению напряжённости и оправдывает захват посольства «американским шанта-

<sup>46</sup> Doc. 15. Memorandum From the White House Chief of Staff (Jordan) to President Carter, Washington, November 8, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 37.

<sup>47</sup> Doc. 8. Record of a National Security Council Meeting, Washington, November 6, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 19.

<sup>48</sup> Подробнее о СКК см.: [Юнгблюд, Сенников 2023b: 72–73].

<sup>49</sup> Doc. 13. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, November 8, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 33–34.

жом Ирана»<sup>50</sup>. В Белом доме также были сторонники такого подхода<sup>51</sup>. Американская исследовательница Бетти Глэд отмечала, что, согласно Бжезинскому, события в Иране могли представлять международный прецедент для других недружественных США режимов и были выгодны в первую очередь СССР [Glad 2009: 179]. Начало кризиса с заложниками стало отправной точкой для аппарата СНБ в подготовке «ответа на советское вторжение». Бжезинский считал, что революцию стоит рассматривать не как локальное событие, а как часть большой стратегии на региональном и глобальном уровнях<sup>52</sup>.

9 ноября эксперт СНБ У. Одом подготовил меморандум, посвящённый роли СССР в иранском кризисе<sup>53</sup>, в котором указал на игнорирование советского фактора во время предшествующих обсуждений. В этой связи он высказал несколько ключевых тезисов относительно позиции СССР:

1) Советы стремятся воспользоваться любыми беспорядками на Ближнем и Среднем Востоке для ослабления американского влияния и усиления собственного;

2) слабость просоветских элементов в Иране (партии «Туде») вынуждает их раздувать трения, ведущие к росту советского влияния;

3) для Москвы выгодны два сценария: просоветский переворот или вторжение западных сил. В первом случае будет установлено правительство по вьетнамскому или кубинскому образцу, во втором — оправдана оккупация СССР Северного Ирана;

4) конфликт с Тегераном показывает слабость США, что будет иметь последствия для отношений с местными союзниками, странами Европы и Восточной Азии;

5) хотя Брежнев понимает, что прямое поощрение Хомейни может слишком дорого обойтись, ему выгодно оказывать поддержку этому режиму. Этот тезис подкреплялся ссылкой на Радио Тегерана, накануне сообщившее, что Брежнев и Громыко в случае заговоров поддержат Хомейни. Одом считал, что кризис надо урегулировать путём переговоров, но не дал рекомендаций, как противодействовать советскому влиянию<sup>54</sup>.

Другой эксперт СНБ, пользовавшийся доверием Бжезинского, П. Хенце, указывал, что ситуация с заложниками играет на руку левым силам, за которыми стоит СССР, и рекомендовал установить контакты с «правыми исламистами», чтобы убедить их пойти на сотрудничество с США против Москвы<sup>55</sup>. Доклад ЦРУ от 10 ноя-

<sup>50</sup> Doc. 237. Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, Washington, December 8, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. VI. P. 696; Doc. 19. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, November 10, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 46; Doc. 23. Briefing Memorandum From the Acting Director of the Bureau of Intelligence and Research (Mark) to Secretary of State Vance, Washington, November 12, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 52.

<sup>51</sup> К числу сторонников такого подхода Майкл Хант причислял и самого Картера, который вследствие консервативности мышления был склонен обвинять в революционных потрясениях в Иране «наследие колониализма» и «вмешательство СССР». Непримириемость иранской стороны он связывал главным образом с личными качествами Хомейни, которого считал неуравновешенным фанатиком [Hunt 1987: 185].

<sup>52</sup> Doc. 14. Record of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, November 8, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 35.

<sup>53</sup> Doc. 17. Memorandum From William Odom of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, November 9, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 39.

<sup>54</sup> Ibid. P. 39–40.

<sup>55</sup> Пол Хенце — кадровый разведчик. В ЦРУ считался экспертом по исламу и национальным проблемам в СССР. Пользовался поддержкой Зб. Бжезинского. См.: [Kalinovsky 2015: 211–213, 221–226]; Memorandum, Paul Henze to Zbigniew Brzezinski, "Thoughts on Iran", November 9, 1979 // JCLP. National Security Affairs, Staff Material, Middle East, Subject File, Box 30, Iran: 11/28–30/79, p. 13.

бря подтверждал участие просоветских левых группировок в захвате посольства и их вооружённое содействие удержанию здания и заложников<sup>56</sup>. Указывалось, что военная акция против Ирана может привести к обращению к СССР с просьбой о защите и последующему вводу советских войск<sup>57</sup>. Разведка утверждала, что советская агентура давно и успешно работает в Северном Иране и Тегеране, готовя почву для смены режима на просоветский<sup>58</sup>.

Последний довод был использован Гэри Сиком в докладе Бжезинскому от 18 ноября о стратегии в случае смены власти в стране после смерти или смещения Хомейни: «Мы должны искать собственного преемника [Хомейни. – *Авт.*] У Советов, безусловно, будут свои кандидаты, и мы не можем позволить оставить всё на волю случая»<sup>59</sup>. В том же докладе он рекомендовал провести военную операцию по освобождению заложников, «если вероятность спасения 75% из них составит больше 50%».

20 ноября межотраслевая группа СНБ провела ситуационный анализ положения дел в Иране и пришла к заключению, что дальнейшее развитие будет идти по одному из трёх сценариев: 1) сохранение враждебного исламского государства; 2) установление враждебного левоориентированного режима; 3) дезинтеграция и распад Ирана.

Получалось, что во всех трёх случаях главным бенефициаром становился СССР<sup>60</sup>. Вероятность проамериканского переворота оценивалась крайне низко, поэтому из трёх зол наименее болезнен-

ным для Вашингтона считалось сохранение исламского режима с постепенным налаживанием контактов, укреплением отношений и работой над свёртыванием советско-иранских связей. На случай вторжения Москвы предлагалось «сконцентрироваться на юге» и оккупировать нефтедобывающие районы страны<sup>61</sup>.

Большое значение имел подготовленный к 20 ноября доклад ЦРУ «Ставки США в Иране», посвящённый главным образом советско-американскому противоборству за контроль над этой страной<sup>62</sup>. Эксперты дали три вводных утверждения: создаваемое Хомейни теократическое государство нежизнеспособно; все возможности для нормализации американо-иранских отношений уничтожены; приоритетная стратегическая цель СССР – усиление своих позиций и ослабление США. Исходя из этих допущений определялись ключевые ориентиры американской политики:

1) предотвратить рост нестабильности в Иране и/или его стремление перекрыть поставки нефти через Персидский залив (как своей, так и других государств);

2) исключить возможность вхождения Ирана в сферу влияния СССР и получения Москвой доступа к иранской нефти;

3) не допустить прямого конфликта с СССР;

4) сохранить поставки нефти на Запад<sup>63</sup>.

В докладе прогнозировалось, что в первой половине 1980-х годов наряду с ростом военных возможностей в СССР будут нарастать признаки экономического упад-

<sup>56</sup> Doc. 18. Intelligence Cable Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, November 10, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 42.

<sup>57</sup> Ibid. P. 43.

<sup>58</sup> Doc. 32. Memorandum From the Inspector General, Central Intelligence Agency (Waller) to Director of Central Intelligence Turner, Washington, November 15, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 69, 72.

<sup>59</sup> Doc. 37. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, November 18, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 87.

<sup>60</sup> Doc. 40. Report Prepared by the Interagency Group, Washington, November 20, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 96.

<sup>61</sup> Ibid. P. 97.

<sup>62</sup> Doc. 50. Paper Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 127.

<sup>63</sup> Ibid. P. 128.

ка. Советская экономика будет нуждаться в западных товарах первой необходимости и нефти Персидского залива. Старейшему руководству придётся передать власть молодому поколению политиков, которое, по мнению экспертов, было более готовым к агрессивному продвижению национальных целей. Получение контроля над иранской нефтью могло стать привлекательным средством решения надвигающихся проблем энергодефицита и нехватки валюты. С геополитической точки зрения захват Ирана обещал дать Москве возможность доминировать на Ближнем и Среднем Востоке и в Южной Азии и в конечном счёте лишить Запад доступа к нефти Персидского залива<sup>64</sup>.

Составители доклада не пытались оценить вероятность вторжения СССР в Иран, но указывали, что она будет повышаться в зависимости от роста потребностей советской экономики в нефти, уровня нестабильности в ИРИ и способности политического руководства США преодолеть нерешительность и продемонстрировать силу. В заключение констатировалось: «Успешная советская операция в Иране, даже если она не приведёт к прекращению поставок нефти из других стран Персидского залива, повлияет на соотношение сил почти так же решительно, как и прекращение этих поставок на длительное время»<sup>65</sup>. Для минимизации ущерба американским интересам разведка рекомендовала усилить взаимодействие с глобальными и региональными союзниками; обеспечить защиту оставшимся нефтедобывающим странам региона, избегать военного реше-

ния конфликта с Ираном до тех пор, пока не произойдёт советское вмешательство; быть готовыми к оккупации нефтеносной части страны<sup>66</sup>.

Пространное цитирование доклада ЦРУ необходимо потому, что он вызвал значительный интерес Бжезинского, который, как минимум, дважды обращал на него внимание президента<sup>67</sup>. Оценки аналитиков проливают свет на причины возникновения в Вашингтоне повышенной тревожности по поводу предполагаемого вторжения СССР в Иран или установления в этой стране просоветского режима. В итоге добро на планирование силовых акций со стороны президента было получено<sup>68</sup>.

В СНБ проводились самостоятельные исследования. По мнению Хенце, создаваемые ситуацией с заложниками возможности политического, разведывательного и пропагандистского характера не могли не использоваться советскими агентами. Он подчёркивал, что нельзя доверять «убаюкивающим словам Добрынина<sup>69</sup>» и верить «в принцип “но-ведь-нет-доказательств”<sup>70</sup>», когда речь идёт о советских попытках подорвать американское влияние в исламском мире. «Наоборот, — писал Хенце, — национальным интересам США лучше всего служит здоровая подозрительность, вроде реакции на вторжение Северной Кореи на Юг в 1950 году»<sup>71</sup>. Для того чтобы нейтрализовать «очернение Советами Америки» и продвигать свою повестку среди мусульман, он советовал обвинять СССР в известных или неизвестных, но потенциально возможных действиях и негативном отношении к исламу<sup>72</sup>.

<sup>64</sup> Doc. 50. Paper Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 129–130.

<sup>65</sup> Ibid. P. 130.

<sup>66</sup> Ibid. P. 132–133.

<sup>67</sup> Ibid. P. 127.

<sup>68</sup> Doc. 51. Minutes of a National Security Council Meeting, Camp David, November 23, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 136.

<sup>69</sup> Речь идёт о советском поселе в США в 1962–1986 г. А. Ф. Добрынине.

<sup>70</sup> Так в тексте.

<sup>71</sup> Doc. 65. Memorandum From Paul Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, November 27, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 166.

<sup>72</sup> Ibid. P. 167.

Практически сразу такой подход стал воплощаться в жизнь. В начале декабря Бжезинский обратил внимание президента на «неточные и вводящие в заблуждение» высказывания советских официальных лиц<sup>73</sup>, что стало поводом для ультимативных посланий Государственного департамента послу А. Ф. Добрынину от 4 декабря и МИД СССР от 8 декабря<sup>74</sup>. Кроме того, несколько ранее Картер одобрил программу ЦРУ по организации контрпропаганды [Юнгблюд, Сенников 2023b: 77]. Одновременно внешнеполитическое ведомство и лично Вэнс предпринимали усилия, чтобы заручиться поддержкой Совета Безопасности ООН в принятии резолюции о введении антииранских санкций. Государственный секретарь пытался даже получить одобрение Москвы, но Добрынин уклонился от ответа на просьбу не применять право вето в отношении американской резолюции<sup>75</sup>.

В первой половине декабря 1979 г. американское правительство занимало выжидательную позицию. В Иране проходил референдум по поводу принятия Конституции и сохранялись надежды, что Хомейни пойдёт на мирное урегулирование ситуации с заложниками<sup>76</sup>. Во второй половине декабря фокус сместился на обсуждение в ООН резолюции о введении санкций против Тегерана и возможного вето со стороны СССР в случае голосования по этому вопросу в Совете Безопасности<sup>77</sup>. Хотя в это время преобладала линия «голубей», сотрудники аппарата СНБ продвигали идею ужесточения политики в отношении Хомейни, который, по их мнению, всё больше становился зависим от левых сил и Москвы<sup>78</sup>. Картер скептически воспринимал такие оценки. 12 декабря Бжезинский затребовал у руководителя ЦРУ Стэнсфилда Тёрнера доклад с анализом советских действий в Иране и предложениями по проти-

<sup>73</sup> Doc. 80. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, December 3, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 200.

<sup>74</sup> Doc. 237. Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, Washington, December 8, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. VI. P. 696–697; Doc. 83. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, December 4, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 218.

<sup>75</sup> Doc. 95. Telegram From Secretary of State Vance to the Department of State and the White House, Brussels, December 13, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 250–253. Сами США ввели финансовые и торговые санкции в отношении Ирана: «Чуйз Манхэттен банк» заморозил активы на 8 млрд долларов, было введено эмбарго на все виды торговых отношений с Исламской Республикой. США добились принятия санкционных мер государствами ЕЭС и Японией [Олимпиев, Хазанов 2015: 73–76].

<sup>76</sup> Doc. 46. Message From the Chargé d'Affaires in Iran (Laingen) to Secretary of State Vance, Tehran, November 22, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 116; Memorandum From Hamilton Jordan to President Carter, Camp David, November [undated], 1979 // JCPL. Office of the Chief of Staff Files, Hamilton Jordan's Confidential Files, Iran, 11/79, Container 34b. P. 38. В конце декабря 1979 г. такие рассуждения велись в верхних эшелонах власти в Тегеране. См.: *Iranians Seek Testimony, Release of U.S. Hostages* // Washington Post, December 28, 1979.

<sup>77</sup> Doc. 95. Telegram From Secretary of State Vance to the Department of State and the White House, Brussels, December 13, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 253; Doc. 102. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, December 17, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 274; Doc. 104. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, December 18, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 281; Doc. 107. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, December 19, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 287; Doc. 116. Memorandum From Acting Secretary of State Christopher to President Carter, Washington, December 24, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 304. Опираясь на статью 41 главы 7 Устава ООН, США рассчитывали на введение тотальных санкций в отношении Ирана со стороны всех стран мира. Неблагоприятная позиция СССР, а затем ввод советских войск в Афганистан привели к отказу Вашингтона от попыток провести резолюцию через ООН и односторонним санкциям в отношении Ирана.

<sup>78</sup> Doc. 94. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, December 12, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 247.

востоянию им. Документ был подготовлен только через несколько дней после известий о начале советской операции в Афганистане и не содержал новой и актуальной на тот момент информации<sup>79</sup>.

**Афгано-иранский трек:  
поиск ответа на советский вызов  
(декабрь 1979 – март 1980)**

Ввод ограниченного контингента советских войск в Афганистан 24 декабря 1979 г. сам по себе был вызовом США, который усугублялся ситуацией в Иране. СССР приближался к Персидскому заливу – региону, причисленному Вашингтоном к стратегически важным для национальной безопасности. Такое развитие событий вызвало всплеск антисоветских настроений, реанимировав традиционные для западной дипломатии разговоры о «русском экспансионизме» [Bowden 2007: 18, 301; Emery 2013: 154–155; Herring 2017: 553; Sargent 2015: 288]. Практически сразу после начала операции Вашингтон ввёл санкции в отношении Москвы. На совещании СНБ 2 января 1980 г. было решено отложить ратификацию договора ОСВ-2<sup>80</sup>. По сути, данный шаг означал конец эпохи разрядки, хотя понимание этого пришло не сразу<sup>81</sup>.

Ситуация изменила баланс в американском руководстве [Murray 2010: 32–33]. Действия СССР требовали не только дипломатического ответа. Чаша весов ещё сильнее склонилась в сторону «ястребов». Они получили первенство в вопросах разработки планов тайных разведывательных и подрывных операций против СССР в Афганистане и на всём Ближнем и Сред-

нем Востоке. Государственный департамент на советском направлении всё чаще играл роль прикрытия этих операций. При этом на иранском направлении его полномочия увеличились, хотя и в довольно узкой области: содействию религиозному режиму в Иране в противодействии насаждению атеистического режима в Афганистане [Юнгблюд, Сенников 2023а: 27–28].

Возможности для проведения США военных операций в тот момент были ограничены, поскольку любые агрессивные действия лишили бы их морального превосходства в сравнении с СССР. Они могли быть восприняты как свидетельство сговора с Москвой о переделе сфер влияния. Как следствие, Вашингтон сделал выбор в пользу мирного разрешения кризиса с заложниками. С этой целью США устанавливали контакты как по дипломатической линии, так и через неофициальные каналы [Murray 2010: 32–33; Юнгблюд, Сенников 2023а: 28–29, 36].

2 января Бжезинский заявил: «Мы предпочитаем единый антисоветский Иран, но разделённый Иран лучше, чем единый просоветский Иран... Правление Хомейни в любом случае приведёт только к разделению страны и перевороту левых [сил]»<sup>82</sup>. В записке президенту от 3 января он указывал, что Москва не прислушалась к предупреждениям и вводом своих войск нарушила принцип невмешательства в дела соседнего государства, бросив вызов американским интересам в регионе. По его мнению, следовало ожидать советского вторжения в Пакистан и Иран<sup>83</sup>. Этим тезисом мотивировалось предложение укреплять связи с Китаем вплоть до про-

<sup>79</sup> Doc. 127. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, December 30, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 338.

<sup>80</sup> Doc. 245. Minutes of a Meeting of the National Security Council, Washington, January 2, 1980 // FRUS, 1969–1976. Volume XXXIII. SALT II, 1972–1980. P. 972.

<sup>81</sup> Doc. 141. Memorandum From Hedley Donovan to President Carter, Washington, February 20, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 707.

<sup>82</sup> Doc. 130. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 2, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 344.

<sup>83</sup> Doc. 135. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, January 3, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 683.

даже ему вооружений ненаступательного характера. Ставка также делалась на укрепление военных контактов с Саудовской Аравией, ставшей в тот момент основным союзником США в Персидском заливе. В записке президенту, направленной сразу после ввода ограниченного контингента, Бжезинский подчёркивал, что в общественном мнении советская решительность будет противопоставляться американской сдержанности, которую «больше не будут считать благоразумной»<sup>84</sup>.

Обращение к нации 4 января Картер посвятил советской угрозе, в первом приближении сформулировав ключевую мысль доктрины, впоследствии названной его именем. Действия СССР создают опасность южным соседям Афганистана, они служат предостережением для всех стран, включая США, их союзников и друзей, и они «не могут остаться безнаказанными»<sup>85</sup>. Незадолго до этого Бжезинский публично обвинил Москву в пропагандистской кампании, целью которой, по его мнению, была попытка расколоть единство западных стран<sup>86</sup>.

К 9 января Государственный департамент подготовил примерный план переговоров с иранцами, который предполагалось передать в Тегеран через посредников – Генерального секретаря ООН Курта Вальдхайма и суданского религиозного

деятеля Садика аль-Махди<sup>87</sup>. Большинство пунктов плана касалось освобождения заложников и решения сопутствующих проблем, но в пятом разделе была прописана готовность США направить в Иран переговорную группу для обсуждения способов противодействия советской угрозе, подготовки американских рекомендаций Тегерану по возможным совместным действиям двух стран, обеспечения безопасности Персидского залива и возобновления поставок материалов военного назначения<sup>88</sup>.

В аналитике СНБ первостепенное значение приобрела предложенная годом ранее мысль Бжезинского о «дуге нестабильности». Следуя этой логике, все региональные конфликты, где были замечены просоветские элементы<sup>89</sup>, предлагалось решать комплексно, жёсткими методами<sup>90</sup>. На иранском направлении проработка предложений о противодействии СССР была поручена Г. Сику – начальнику иранского отдела СНБ. Он выступал за более решительный курс в отношении режима Хомейни<sup>91</sup>.

Бжезинский не упускал из виду возможность проведения военной операции, причём не только ради спасения заложников, но и на случай столкновения с Москвой. Он требовал от подчинённых, аналитиков ЦРУ и Разведывательного управления

<sup>84</sup> Doc. 97. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, December 26, 1979 FRUS, 1977–1980. Volume XII. Afghanistan. P. 265–266.

<sup>85</sup> Doc. 136. Address by President Carter to the Nation, Washington, January 4, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 685.

<sup>86</sup> Doc. 139. Editorial Note // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 701.

<sup>87</sup> Doc. 136. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 9, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 361.

<sup>88</sup> Doc. 137. Paper Prepared by the National Security Council Staff, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 363.

<sup>89</sup> От Эфиопии до Афганистана.

<sup>90</sup> Zbigniew Brzezinski's Talking Points to the Press Editors, January 28, 1980 // JCPL. National Security Affairs. Brzezinski Material. Schechter File. Box 1. Brzezinski Briefings and Backgrounders. 1/80. P. 1–2; Doc. 137. Editorial Note // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 689–690; Doc. 97. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, December 26, 1979 // FRUS, 1977–1980. Vol. XII. P. 266.

<sup>91</sup> Doc. 129. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 1, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 340–341.

Министерства обороны США (РУМО) быть готовыми предоставить план силовых действий против Ирана или на иранской земле против советских сил<sup>92</sup>. Заместитель государственного секретаря Д. Ньюсом советовал любые военные приготовления Вашингтона в Индийском океане объявлять ответными на вторжение в Афганистан, дезавуируя опасения исламского режима в Тегеране<sup>93</sup>.

Обстоятельный обзор вариантов реакции США на предполагаемый ввод советских войск в Иран был подготовлен СНБ 18 января<sup>94</sup>. В нём описывались три сценария развития ситуации:

1) молниеносная эскалация и глобальный конфликт вплоть до обмена ядерными ударами – единственный вариант, при котором советские войска могли быть остановлены, но чрезвычайно высокой ценой;

2) региональный конфликт с прямым столкновением и неминуемым поражением американских войск или разделом территорий. В последнем случае речь идёт об оккупации США южного Ирана, СССР – северного;

3) стратегическое отступление и долговременное наращивание сил США, предполагающее отказ от развёртывания американских сухопутных сил на Ближнем Востоке, обращение к Ираку и Пакистану с предложением оккупировать южные регионы Ирана, прикрытие союзников средствами своих ПВО. Наиболее реалистич-

ным и привлекательным был признан сценарий раздела Ирана на две части без непосредственного столкновения между двумя сверхдержавами<sup>95</sup>.

На данном этапе планирования военная опция оставалась в поле зрения, но не считалась приоритетной, поскольку Картер надеялся на мирное разрешение кризиса с заложниками и совместное с ИРИ противодействие СССР. Президент США ограничил тайные операции разведывательными и агитационно-пропагандистскими функциями [Eizenstat 2020: 808]. Сотрудники Министерства обороны и ЦРУ негативно воспринимали такой подход, называя его «квазипацифизмом» [Becoming enemies 2012: 79–80].

Обобщающим итогом американской внешнеполитической мысли того периода стала «Доктрина Картера», оглашённая в ежегодном обращении президента «О положении страны» 23 января 1980 года [Carter 1982: 471–472]. Важное место в этом выступлении было отведено угрозе советского экспансионизма в зоне Персидского залива. Картер также призвал иранское руководство пойти на скорейшее освобождение заложников и обратиться против настоящей угрозы с севера – советских войск в Афганистане<sup>96</sup>. Историк Амин Сайкал резонно указывал, что эта доктрина выходила далеко за рамки обычного для американской политической риторики призыва защищать национальные интересы и демократию. В ней форму-

<sup>92</sup> Doc. 130. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 2, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 346–347; Doc. 134. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 8, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 357; Doc. 135. Letter From H. Ross Perot to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Dallas, January 8, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 358–361; Doc. 138. Memorandum for the Record by Director of Central Intelligence Turner, Washington, January 11, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 364–365.

<sup>93</sup> Doc. 155. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 408–409.

<sup>94</sup> Doc. 156. Memorandum From William Odom of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 411.

<sup>95</sup> Ibid. P. 412.

<sup>96</sup> The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress. January 23, 1980 // Public Papers of the Presidents of the United States, 1980–81 (Далее – Public Papers). Book 1: January 1 to May 23, 1980. Washington: US GPO, 1981. P. 194–195.

лировался гораздо более масштабный план, включавший:

1) предупреждение Москве о последствиях продвижения в сторону Персидского залива и готовности защищать этот регион вплоть до военного ядерного ответа;

2) создание концептуальной основы для пропагандистской антисоветской кампании и международной изоляции СССР;

3) образование хотя бы номинальной коалиции союзников США и сочувствующих им стран для организации освободительного исламского движения Афганистана, в том числе и в Иране;

4) поддержание антисоветской направленности политического ислама в качестве идеологии сопротивления [Saikal 2010: 129–130].

30 января Бжезинский представил Картеру развёрнутый проект американской стратегии на Ближнем и Среднем Востоке. В части, касающейся Персидского залива и Индийского океана, он указал долгосрочные цели: обеспечение постоянного военно-морского присутствия США в регионе с перспективой наращивания наступательного потенциала, восстановление нейтралитета Афганистана, налаживание сотрудничества с Тегераном и поддержание его единства<sup>97</sup>. Для их достижения предполагалось направить дополнительные ударные группы флота в Индийский океан, активизировать разведывательные сети в странах региона, а также вывести на новый уровень пропагандистскую антисоветскую работу в Иране<sup>98</sup>.

27 марта, отчитываясь о внешней политике администрации перед комиссией по международным отношениям Сената, госу-

дарственный секретарь Вэнс сообщил, что действия в зоне Персидского залива и в ИРИ соответствуют общему контексту международной стратегии Вашингтона и отвечают на вызовы глобальному порядку. Он отвергал упреки в преувеличенной реакции на советские действия, указывая на рост в СССР военных расходов и невозможность объяснить вторжение в Афганистан оборонительными мотивами<sup>99</sup>. Государственный секретарь, таким образом, обосновывал тактику комбинированного давления на Москву и призывал законодателей поддержать её. Согласно его мемуарам, он надеялся убедить членов Конгресса, прессу, а через них и некоторых членов администрации, что решать сложные проблемы следует не простым и доступным способом (военными операциями), а в комплексе [Vance 1983: 395–397].

В феврале – марте стало ясно, что лишь немногочисленные группы отодвинутого от управления духовенства и умеренных интеллектуалов выступают за активные антисоветские действия, тогда как обладавшие авторитетом и влиянием религиозные и политические фигуры были заняты борьбой за власть и не обращали внимания на американские призывы [Etemu 2013: 156–157, 166].

Колебалась и линия Картера: были заявления о необходимости мирного решения кризиса, о готовности защищать законные интересы США силой, о необходимости противодействовать советской угрозе в Юго-Западной Азии совместно с Ираном и необходимости противодействовать самому Тегерану из-за его упрямства в деле с заложниками<sup>100</sup>. Поступавшие

<sup>97</sup> Doc. 140. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, January 30, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 704.

<sup>98</sup> Doc. 140. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, January 30, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 705–707; Doc. 148. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 15, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 389–391; Doc. 155. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, January 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 409.

<sup>99</sup> Doc. 142. Editorial Note // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 709.

<sup>100</sup> "Soviet Invasion of Afghanistan", Address to the Nation. January 4, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 21–22; Interview with the President: Excerpts From a Question-and-Answer Session With John Chancellor of NBC News, January 7, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 36; Situation in Iran and Soviet Invasion of Afghanistan. Remarks at a White House Briefing for Members of Congress.

в администрацию оценки намерений и возможностей Москвы были зачастую преувеличенными, как и выводы о массовости антисоветских настроений в ИРИ<sup>101</sup>. Непоследовательность курса вызывала рост критики администрации и лично Картера<sup>102</sup>. Вступление 4 февраля в должность «умеренного и нейтрально настроенного»<sup>103</sup> президента Ирана Абольшасана Банисадра, положительно относившегося к идее дипломатического разрешения кризиса и освобождения заложников [Фёдорова 2004:

27; Carter 1982: 485], не принесло подвижек и не приблизило Вашингтон к сближению с Тегераном<sup>104</sup>.

Тем временем РУМО и ЦРУ сообщали о концентрации советских войск на границе с Ираном и Турцией, то есть в Афганистане и на Кавказе<sup>105</sup>. Была подготовлена карта потенциального вторжения с обозначением направлений предполагаемых ударов и сроков достижения целей наступления. Прогнозировались два прорыва из Афганистана: на Тегеран и в сторону Ормузского пролива

January 8, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 38–42; Digest of Other White House Announcements, January 9, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 63; White House Conference on Small Business. Remarks at the Opening Session of the Conference. January 13, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 68–69, 72; Interview with the President. Remarks and a Question-and-Answer Session with Editors and News Directors, January 15, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 87–88; “Meet the Press”, Interview with Bill Monroe, Carl T. Rowan, David Broder, and Judy Woodruff, January 20, 1980 // Public Papers. Book 1, 1981. P. 109, 111–113; Doc. 159. Memorandum From the White House Chief of Staff (Jordan) to President Carter, Washington, January 22, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 419–420.

<sup>101</sup> CIA Memorandum ‘A Soviet “Best Case” for Military Intervention in Iran’, 19 February 1980; Doc. 143. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 12, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 374–375; Doc. 146. Letter from the Chairman of the Senate Select Committee on Intelligence (Bayh) and the Vice Chairman of the Senate Select Committee on Intelligence (Goldwater) to President Carter, Washington, January 14, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 384–385; Doc. 156. Memorandum From William Odom of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 412; FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 427; Doc. 162. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 24, 1980; Doc. 184. Handwritten Memorandum From the White House Chief of Staff (Jordan) to President Carter, Undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 483–486; Doc. 187. Memorandum of Conversation, Paris, February 21, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 492.

<sup>102</sup> Doc. 158. Memorandum From Robert Blackwill of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, January 20, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 417; Stance on Iran Softening in Face of Soviet Threat // New York Times, January 20, 1980.

<sup>103</sup> Doc. 164. Memorandum of Conversation, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 435. Сам Банисадр требовал от американцев не называть его умеренным или «настроенным против учеников Хомейни». См.: 175. Message From Iranian President Bani-Sadr Transmitted Through Egyptian Journalist Mohammed Heykal, Cairo, February 3, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 460; Doc. 176. Memorandum From the White House Chief of Staff (Jordan) to President Carter, Washington, February 4, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 461.

<sup>104</sup> Банисадр снял претензии в отношении США, касавшиеся бывшего шаха, но не его имущества. См.: 175. Message From Iranian President Bani-Sadr Transmitted Through Egyptian Journalist Mohammed Heykal, Cairo, February 3, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 459–460.

<sup>105</sup> Doc. 174. Draft Message From the Department of State to the Swiss Ambassador to Iran (Lang), Washington, February 3, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 457–458; Doc. 181. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, February 13, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 475–476; Doc. 185. Memorandum From Jasper Welch of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, February 19, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 488; Doc. 199. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, March 5, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 514.

к Бендер-Аббасу и Гвадару; два со стороны Кавказа: на Абадан и, через Тегеран, на Бушир<sup>106</sup>. На решение всех задач наступления и достижение намеченных целей отводилось 20 дней. Карта была представлена Картеру с комментариями Бжезинского о невозможности без предварительной подготовки и размещения дополнительных сил в регионе что-то противопоставить СССР. Во второй половине февраля переброска дополнительных подразделений ВМС и сил быстрого реагирования<sup>107</sup> в зону Персидского залива под предлогом ответа на советскую агрессию [Кременюк 1984: 129–130], как ранее и советовал Ньюсом, действительно состоялась. Вместе с тем прикрытие тезисом о советской угрозе не спасло США от критики Тегерана.

В начале марта Банисадр через посредников сообщил американцам о желании противостоять советской угрозе и начать поддержку афганских повстанцев. В целом

приветствуя это решение, Вашингтон опасался, что такая поддержка будет раскрыта советской контрразведкой и послужит предлогом для вторжения в Иран<sup>108</sup>. В вопросе о заложниках, обсуждение которого вновь приобретало затяжной характер, США не хотели давить на Тегеран, чтобы «не подталкивать его в руки Москвы»<sup>109</sup>. Как итог, иранцы стали открыто выступать с критикой советского присутствия в Афганистане<sup>110</sup>.

К концу марта 1980 г. в администрации осознали невозможность скорого решения проблемы с заложниками<sup>111</sup>, что стало сильным раздражающим фактором для Вашингтона<sup>112</sup>. Согласие на силовые методы решения этого вопроса президент не дал, но Бжезинский распорядился, чтобы РУМО и ЦРУ при поддержке Объединённого комитета начальников штабов (ОКНШ) ускорили разработку планов секретной военной операции в Иране<sup>113</sup>.

<sup>106</sup> Doc. 181. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, February 13, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 477.

<sup>107</sup> На вспомогательной военно-морской базе США на острове Диего-Гарсия в Индийском океане был создан особый корпус быстрого реагирования, состоявший из 16 судов-перевозчиков, батальона морской пехоты в составе 1,8 тыс. человек, с танками и артиллерией. В течение февраля–апреля между районами Персидского залива и базой ВМС США в Норфолке, Виргиния, курсировала авианосная ударная группа во главе с авианосцем «Нимиц». См.: Rapid Deployment Forces, April 3, 1981 // Congressional Research Service. CRS Issue Brief #80027. P. 4; U.S. Navy, HM-16, and the U.S.S. Nimitz in the Arabian Sea // Iranian Hostage Rescue Attempt. Department of Defense Testimony Report, June 1980.

<sup>108</sup> Doc. 205. Paper Prepared in the National Foreign Assessment Center, Central Intelligence Agency, Washington, March 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 527, 532.

<sup>109</sup> Среди способов оказания давления на Тегеран также обсуждались идеи о морской блокаде Ирана или минировании его побережья. Такие действия вынудили бы ИРИ развернуть свои торговые маршруты на север – через СССР. См.: Doc. 210. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, March 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 554; Doc. 211. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, March 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 556; Doc. 213. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, March 19, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 560; Doc. 217. Minutes of a National Security Council Meeting, Camp David, March 22, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 581.

<sup>110</sup> Doc. 212. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, March 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 559; Iran Warns of Threat by Soviets // Washington Post, March 22, 1980.

<sup>111</sup> The President's News Conference of March 14, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 490.

<sup>112</sup> Doc. 203. Editorial Note // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 520; Remarks by Telephone With the Senate Majority Leader and the Chairman of the Senate Finance Committee on Senate Approval of the Legislation. March 27, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 543.

<sup>113</sup> Doc. 202. Memorandum From Director of Central Intelligence Turner to the Deputy Director of Central Intelligence (Carlucci), Washington, March 10, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 517.

**Учёт фактора советской угрозы  
в планировании ключевых решений.  
Апрель 1980 – январь 1981 года**

1 апреля стало известно, что Банисадру удалось добиться от лидеров духовенства согласия на освобождение заложников<sup>114</sup>. Возродилась иллюзия скорого решения проблемы. Президент Картер отложил введение новых санкций против Ирана и в очередной раз приостановил проведение тайных операций<sup>115</sup>. Параллельно, пытаясь ослабить влияние Хомейни, ЦРУ организовало утечку ложной новости о советском секретном послании рахбару<sup>116</sup>, якобы призывавшем оказать сопротивление американскому давлению<sup>117</sup>. Если это действие и произвело эффект, то противоположный задуманному.

7 апреля аятолла Хомейни заявил, что судьбу заложников будет решать иранский парламент, выборы в который были намечены на конец апреля, а его первое собрание предполагалось не раньше середины мая. Это решение стало последней каплей в чашу терпения Картера. Он обвинил иранских лидеров в недобросовестности и политической слабости<sup>118</sup>, объявил о раз-

рыве дипломатических отношений и введении полного экономического эмбарго<sup>119</sup>, заявил о готовности США к применению «законной силы»<sup>120</sup> [Emery 2013: 166; Иранская революция... 1989: 389]. На заседании СНБ в тот же день обсуждались необходимые меры на иранском направлении<sup>121</sup>.

Три дня спустя, рассуждая о первоочередных действиях, Бжезинский напомнил президенту об угрозе советского вторжения. Он считал, что дальнейшая эскалация враждебности в отношениях с Тегераном провоцировала восстание против клерикального режима, которое могло «создать для Советов сильное искушение пересечь границу»<sup>122</sup>. С тем чтобы лишить Москву предлога, он рекомендовал сосредоточиться на небольшой спасательной операции. Идея Бжезинского была поддержана значительной частью администрации, за исключением Вэнса, который был против военных акций и выступал за переговоры. Министр обороны Г. Браун поддержал советника президента по национальной безопасности, заявив, что дипломатические меры бесполезны, контрпродуктивны и работают на советско-иранское сближение<sup>123</sup>.

<sup>114</sup> American Hostages in Iran. Remarks to Reporters. April 1, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 576; American Society of Newspaper Editors Remarks and a Question-and-Answer Session at the Society's Annual Convention, April 10, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 637.

<sup>115</sup> National Intelligence Daily, Wednesday, April 2, 1980; American Hostages in Iran. Remarks to Reporters. April 1, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 577.

<sup>116</sup> В Иране высшая государственная должность религиозного лидера страны, которую в то время занимал великий аятолла Р. Хомейни.

<sup>117</sup> Doc. 235. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Aaron), Washington, April 2, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 621.

<sup>118</sup> Interview With the President, Remarks and a Question-and-Answer Session With Editors and Broadcasters, April 11, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 660.

<sup>119</sup> Sanctions Against Iran, Remarks Announcing U.S. Actions, April 7, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 611–612; Diplomatic Relations With Iran Memorandum From the President, April 7, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 612; Economic Sanctions Against Iran, Executive Order 12205. April 7, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 612–614; Economic Sanctions Against Iran Message to the Congress Reporting on the U.S. Actions, April 7, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 614–615; Iranian Aliens, Executive Order 12206. April 7, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 615.

<sup>120</sup> American Society of Newspaper Editors Remarks and a Question-and-Answer Session at the Society's Annual Convention, April 10, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 633.

<sup>121</sup> Doc. 245. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, April 7, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 645–665.

<sup>122</sup> Doc. 248. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, April 10, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 672.

<sup>123</sup> На заседании СНБ 11 апреля, посвящённом этому вопросу, точку зрения Государственного департамента представлял заместитель Вэнса У. Кристофер. Doc. 250. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, April 11, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 677.

11 апреля Бжезинский получил доклад Хенце, в котором сообщалось, что в Закавказье идёт «неафишируемое и постоянное наращивание советских вооружённых сил для вторжения в Иран»<sup>124</sup>. Автор доклада подверг сомнению донесения разведки об отсутствии признаков такого наращивания. Апеллируя к опыту Карибского кризиса 1962 г. и неудачным попыткам удержать шаха у власти в 1978 году, он завуалированно обвинил разведчиков в некомпетентности и предположил, что в случае силового давления Хомейни может сам обратиться за помощью к «младшему Сатане». Согласно его прогнозам, иранцы были готовы оказать яростное сопротивление американцам, но не советским силам. Из этого предположения логически вытекает вывод: «Если в Иране мы не предпримем смелые и масштабные действия, результатом станет захват Советами всей страны»<sup>125</sup>.

С 15 апреля началась подготовка к операции по спасению заложников небольшой группой военных. Советский фактор рассматривался на заседаниях СНБ и СКК. В частности, обсуждался вопрос противодействия пропаганде Москвы<sup>126</sup>. 16 апреля эксперты СНБ провели мозговой штурм на тему советской угрозы Ирану<sup>127</sup>. Несмотря на боевой настрой Бжезинского, сомнения в подготовке СССР к вторжению оставались. Прозвучал тезис, что стратегия Москвы строится на укреплении политического и идеологического влияния в стране через аффилированные организации, и в первую очередь партию «Туде». Выска-

зывалось предположение, что советского вторжения не произойдёт, если первыми вмешаются США или исламский режим не станет преследовать левых активистов. Против интервенции также говорил факт «общественного недовольства расходами на Афганскую войну».

В итоге участники совещаний достигли консенсуса о том, что СССР: а) способен развернуть необходимое количество войск; б) может сделать это под прикрытием дезинформационной кампании; в) будет учитывать внутреннюю ситуацию в Иране; г) готов рискнуть и пойти на прямое столкновение с США; д) понимает американскую готовность сопротивляться; е) принимает во внимание реакцию или её отсутствие со стороны европейских стран. Таким образом, советское руководство готово к вторжению, но не планирует его в ближайшее время. Такой прогноз был назван «мрачным»<sup>128</sup>.

Неожиданным сдерживающим фактором для ввода советских войск на территорию ИРИ американская разведка назвала столкновения на ирано-иракской границе. В аналитической записке ЦРУ от 17 апреля отмечалось, что Москва заняла выжидательную позицию и пыталась избежать выбора стороны в конфликте, хотя и склонялась в пользу Ирана<sup>129</sup>. Указывалось, что Советский Союз может вторгнуться только в случае разгромной победы Ирака, а в текущей ситуации делает ставку на усиление партии «Туде»<sup>130</sup>. В качестве исключительного вторжения аргумента приводились полученные от иранской оппозиции

<sup>124</sup> Doc. 252. Memorandum From Paul Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, April 11, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 681.

<sup>125</sup> Ibid. P. 682.

<sup>126</sup> Doc. 254. Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, April 15, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 687–689.

<sup>127</sup> Doc. 257. Memorandum From Fritz Ermarth of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, April 16, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 692–693.

<sup>128</sup> Ibid. P. 694.

<sup>129</sup> Doc. 258. Memorandum From Marshall Brent and Stephen Larrabee of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Aaron), Washington, April 17, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 695.

<sup>130</sup> Ibid. P. 696.

сведения, что лидер Ирака Саддам Хусейн уверен в нежелании Москвы вмешиваться в ирано-иракскую войну в случае её начала, поскольку она уже увязла в Афганистане<sup>131</sup>.

После публичных предупреждений Ирана<sup>132</sup>, которые остались без внимания, Картер решил на операцию по спасению заложников<sup>133</sup> [Emery 2013: 167]. Руководство миссией, вопреки желанию Бжезинского, было поручено Министерству обороны и ОКНШ [Brzezinski 1983: 495–497; Carter 1982: 510–517; Eizenstat 2020: 826–828; Jordan 1982: 241–253].

Операция «Орлиный коготь» (*Eagle Claw*) прошла в ночь с 24 на 25 апреля и завершилась провалом<sup>134</sup> [Кременюк 1984: 131–132; Carter 1982: 518; Eizenstat 2020: 828–832; Jordan 1982: 265–269]. Как позднее утверждал сотрудник администрации Картера Стюарт Эйзенстат, Бжезинский предполагал, что часть заложников пострадает в ходе операции. Подобный инцидент должен был стать поводом для начала полноценных боевых действий [Eizenstat 2020: 827; Glad 2009: 266]. Сам помощник президента по национальной безопасности позднее писал, что «не испытывал политических или моральных терзаний» в отношении проведения миссии. Он считал, что она обернулась парадоксальной выгодой для американской внешней политики [Brzezinski 1983: 500]. Одним из сопутствующих следствий стала отставка государ-

ственного секретаря Вэнса<sup>135</sup>, после которой окончательно утвердилось доминирование «ястребов», а шансы на нормализацию диалога США–СССР уменьшились.

В середине мая в общении с прессой Картер подтвердил, что вариант освобождения заложников при помощи военной операции по-прежнему с повестки дня не снят и будет реализован, если они подвергнутся насилию<sup>136</sup>. Ни выборы в иранский парламент и начало его работы в конце мая, ни утверждение первого правительства Исламской Республики летом так и не сдвинули ситуацию с места [Carter 1982: 524–525; Eizenstat 2020: 833]. Кроме того, в Соединённых Штатах полным ходом шла президентская гонка, и Картеру пришлось приложить немало усилий, чтобы вновь получить мандат на избрание от Демократической партии. Особое внимание во время кампании он уделял экспансии СССР на Ближнем и Среднем Востоке<sup>137</sup>.

Тем временем Бжезинский нагнетал уровень антисоветских настроений, регулярно напоминая администрации и представителям СМИ, что спасителями заложников могут стать советские танки<sup>138</sup>. В Москве неизменно отвергали подобные выпады. 16 мая на встрече министров иностранных дел СССР и США в Вене А.А. Громыко заявил, что Советский Союз выступает за мирное развитие Ирана. Он отверг попытку нового государствен-

<sup>131</sup> Doc. 260. Intelligence Cable Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, April 18, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 698–699.

<sup>132</sup> Situation in Iran. The President's News Conference of April 17, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 705, 707.

<sup>133</sup> Doc. 256. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, April 16, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 690; Doc. 261. Editorial Note // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 701.

<sup>134</sup> Doc. 264. Telegram from ALFA/J–2 to the Joint Task Force Intelligence Officer (Mattingly) Aboard the U.S.S. Nimitz, Washington, April 24, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 706–707; Doc. 267. After Action Report, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 728–730.

<sup>135</sup> Department of State. Exchange of Letters on the Resignation of Cyrus R. Vance as Secretary. April 28, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 781–782.

<sup>136</sup> Philadelphia, Pennsylvania, Remarks and a Question-and-Answer Session at a Townhall Meeting at Temple University, May 9, 1980 // Public Papers. Book 1. 1981. P. 882.

<sup>137</sup> Doc. 147. Address by President Carter, Philadelphia, Pennsylvania, May 9, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 732, 735; Doc. 151. Address by Secretary of State Muskie, New York, July 7, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. I. P. 752.

<sup>138</sup> Doc. 275. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee, Washington, May 2, 1980. // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 757.

ного секретаря Эдмунда Маски ставить вопрос о советском влиянии на иранских левых и желании с их помощью установить контроль над Тегераном<sup>139</sup>.

Новая вооружённая акция после скандального завершения апрельской операции, несмотря на бравадные заявления Картера, была исключена: ещё один провал стал бы политическим самоубийством<sup>140</sup> [Glad 2009: 269]. Эксперты СНБ и ЦРУ отмечали усиление в Иране антисоветской пропаганды, что положительно воспринималось в Вашингтоне<sup>141</sup> [Emery 2013: 171]. Между тем она уравновешивалась эффективной антиамериканской агитацией про-советских группировок<sup>142</sup>.

В июле эксперты СНБ и ЦРУ подтвердили предостережения насчёт советской угрозы. Дополнительным источником тревоги стали учения советских войск на Кавказе<sup>143</sup>. На случай предполагаемого наступления с севера были намечены встречные американские действия с юга<sup>144</sup>. До конца августа опасения относительно концентрации Москвой сил для вторжения в Иран не утихали<sup>145</sup>.

Во второй половине августа существенно изменился формат планирования ответа

на советский вызов. Поскольку переговоры по проблеме заложников стагнировали, фокус анализа сместился на разработку более широких политических и военных сценариев. 27 августа Э. Маски направил министру обороны и помощнику президента по национальной безопасности меморандум, содержавший комплекс предложений по координации обмена разведанными и утверждения базовой стратегии, направленной «на создание прочного чувства общих интересов» с региональными партнёрами США – Турцией, Саудовской Аравией и Египтом. Центральный пункт этой стратегии определялся «опасением, связанным с концентрацией советских сил» на иранском направлении. В том же документе говорилось о необходимости консолидации НАТО на фоне «обеспокоенности по поводу советской угрозы Ирану»<sup>146</sup>.

Масштабы упомянутых опасений продемонстрировали аналитические записки, подготовленные в Государственном департаменте, Министерстве обороны и ЦРУ. Они появились в конце августа – начале сентября в связи с прошедшими на территории СССР в Закавказском военном

<sup>139</sup> Doc. 284. Memorandum of Conversation, Vienna, May 16, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 778–779.

<sup>140</sup> Doc. 301. Memorandum From the Commander of the Joint Task Force (Vaught) to the Assistant to the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Pustay), Washington, June 24, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 827; Interview With the President Question-and-Answer Session With Arrigo Levi of La Stampa and Sergio Telmon of RAI-TV. June 12, 1980 // Public Papers. Book 2. 1982. P. 1106.

<sup>141</sup> CIA Memorandum 'Iran: Impact of Tabas Raid', April 26, 1980.

<sup>142</sup> Doc. 292. Memorandum From Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Aaron), Washington, June 5, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 802.

<sup>143</sup> Doc. 337. Memorandum From Fritz Ermarth and Marshall Brement of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Aaron), Washington, August 8, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 898.

<sup>144</sup> Doc. 316. Memorandum From the Deputy Director for Operations, Central Intelligence Agency (McMahon) to the Commander of the Joint Task Force (Vaught), Washington, July 11, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 853.

<sup>145</sup> Doc. 340. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, August 13, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 900; Doc. 343. Paper Prepared in the Central Intelligence Agency, Washington, undated // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 904–905; Doc. 346. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, August 22, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 910–911.

<sup>146</sup> Doc. 347. Memorandum From Secretary of State Muskie to Secretary of Defense Brown and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, August 27, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 914–915.

округе военно-штабными учениями. Возможность «вторжения Советов» аксиоматично вводилась и в политические, и в военные расчёты в качестве основания для масштабных ответных мер<sup>147</sup>. 22 августа на заседании СКК государственный секретарь выразил обеспокоенность, что «защита только [южной] части [Ирана] повредит политическому авторитету США во всём мире». Бжезинский поддержал этот тезис<sup>148</sup>.

Дальнейшие совещания показали, что меры по защите территории этой страны предполагалось предпринять далеко за пределами Ирана. 3 сентября на заседании СКК Бжезинский заявил, что, по его мнению, США, ввиду значительного количественного и качественного перевеса советских войск, следует использовать тактику «горизонтальной эскалации», и пояснил свою мысль: «Мы могли бы закрыть Чёрное и Балтийское моря, заблокировать Мурманск и Владивосток... Советы должны осознать, что Иран не будет ограниченным конфликтом». Несколькими днями ранее в разговоре с Тёрнером в возможный план такой эскалации он предлагал включить «блокаду Кубы, минирование советской гавани в Далаке<sup>149</sup>, минирование Адена, выведение из строя контингента советских ВВС в Адене и т. д.». Государственный секретарь Маски по этому поводу заметил, что «всё это похоже на Третью мировую войну»<sup>150</sup>.

Воинственный настрой, возможно, объяснялся желанием администрации продемонстрировать решительность на завершающем этапе президентской кампании и вполне мог восприниматься как контур стратегической доктрины на второй срок Картера. Тем не менее реалии региональной политики вскоре скорректировали направленность инициатив США в Иране.

Начало сентября 1980 г. было отмечено интенсификацией столкновений на ирано-иракской границе. В результате обострения обстановки 17 сентября Багдад денонсировал соглашения о границе с Тегераном, а 22 сентября начал войну [Иранская революция... 1989: 396; Исламская революция в Иране... 1999: 111–112]. Вашингтон занял в конфликте нейтральную позицию<sup>151</sup>. С началом войны американо-иранский переговорный процесс ещё сильнее замедлился [Emery 2013: 181; Murray 2010: 34]. За стол переговоров стороны сели лишь в конце октября, а 2 ноября иранский парламент дал принципиальное согласие на освобождение заложников на ряде условий<sup>152</sup>. Итоговое их согласование продлилось вплоть до 19 января 1981 года<sup>153</sup>. На следующий день заложники были освобождены.

В ноябре 1980 г. на президентских выборах победил Рональд Рейган. Он одолел соперника «напором обвинений в нерешительности, непоследовательности и слабости, акцентируя вялую реакцию на вторже-

<sup>147</sup> Doc. 349. Message From Joint Task Delta to 1st Special Operations Wing, 101st Airborne (Air Assault) and 1st Battalion, 75th Ranger Regiment, Washington, September 2, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 919.

<sup>148</sup> Doc. 346. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, Washington, August 22, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 913.

<sup>149</sup> Имелся в виду архипелаг Дахлак у берегов Эритреи, где располагалась советская военно-морская база Нокра.

<sup>150</sup> Doc. 350. Memorandum From the National Intelligence Officer for Near East and South Asia (Ames) to Director of Central Intelligence Turner and the Deputy Director of Central Intelligence (Carlucci), Washington, September 3, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. XI. Pt. 1. P. 922.

<sup>151</sup> Doc. 302. Summary Memorandum of Conversation, New York, September 25, 1980 // FRUS, 1977–1980. Vol. VI. P. 883–884; Torrance, California, Remarks and a Question-and-Answer Session at a Town Meeting, September 22, 1980 // Public Papers. Book 2. 1982. P. 1881; Los Angeles, California, Remarks in an Interview With Reporters From Newscenter 4, KNBC—TV, September 23, 1980 // Public Papers. Book 2. 1982. P. 1890.

<sup>152</sup> American Hostages in Iran. Statement by the White House Press Secretary, November 2, 1980 // Public Papers. Book 3. 1982. P. 2649–2650.

<sup>153</sup> United States-Iran Agreement on Release of the American Hostages, Message to the Congress, January 19, 1981 // Public Papers. Book 3. 1982. P. 3040–3043.

ние советских войск в Афганистан и беспомощность во время кризиса с заложниками в Иране» [Лидер на фоне эпохи 2022: 59]. Придя к власти, Рейган тем не менее сохранил значительную часть внешнеполитического наследия предшественника, придав ему более грозный вид. В первую очередь это касалось отношений с СССР как в идеологической, так и в военно-политической сфере.

\* \* \*

На начальном этапе революции в Иране руководство США не смогло осознать масштабы и значение внутривнутриполитических процессов в этой стране. Предпринимаемые усилия по сохранению власти шаха были несвоевременными, разрозненными и малоэффективными.

Понимание произошедшего и соотношения наметившихся в Иране качественных преобразований с собственными установками и национальными целями в Вашингтоне происходило постепенно. Доминирующими оказались две линии. Первая — на поиск выхода из сложившейся ситуации любым способом, позволявшим сохранить влияние на Тегеран и, как следствие, на весь регион. Вторая — на выявление внешнего источника проблем, под которым изначально подразумевался СССР. Фактор советского влияния учитывался на всём протяжении кризиса, вплоть до освобождения заложников в январе 1981 года. Он оказывал существенное, во многих случаях определяющее влияние на принимавшиеся Вашингтоном решения. Москва, по мнению американских аналитиков, находилась перед дилеммой — либо начать вторжение, использовав для этого мощную ударную группировку, либо попытаться установить контроль над Ираном, поддерживая радикальные прокоммунистические группы. Проверенными фактами, подтверждающими эти опции, США не располагали.

Захват американского посольства в Тегеране стал, согласно определению Хомейни, «второй революцией» — поворотным моментом в истории Ирана и всей системы международных отношений. Действия

администрации Картера во время кризиса дают основания заключить, что советский фактор при принятии решений становился первостепенным даже в тех случаях, когда непосредственные события находились за рамками советско-иранских или советско-американских отношений. В частности, это наблюдение применимо к пиковой фазе кризиса с заложниками, когда решение о тайной операции было мотивировано не только стремлением освободить граждан США, но и желанием лишить Москву предлога для вмешательства.

Государственный департамент и СНБ с самого начала революции в Иране делили ответственность за разработку политического курса. Имея возможность через структуры СНБ контролировать деятельность ЦРУ и Разведывательное управление Министерства обороны, Бжезинский имел преимущества перед главой государственного департамента. После отставки Вэнса в апреле 1980 г. советник президента занял доминирующую позицию в определении решений по Ирану.

На всём протяжении кризиса США исходили из того допущения, что СССР пытался укрепить прокоммунистические силы в стране и нивелировать влияние Вашингтона. Данный тезис стал особенно популярен после ввода советских войск в Афганистан, получив дальнейшее распространение при анализе событий на ирано-афганском треке.

Потенциальная советская угроза для США оказалась более значимой, чем исламский фундаментализм. Политический потенциал режима Хомейни изначально недооценивался. Концентрация исключительно на сверхдержавном противоборстве ограничивала восприятие модернизированной версии шиизма. В нём видели силу, которую можно было использовать для сдерживания наступления Москвы в Афганистане, а в перспективе и для подрывной работы в мусульманских республиках СССР. Цельность, идеологическая самодостаточность и цивилизационная амбициозность радикального политического ислама должной оценки не получили.

**Список литературы**

- Агаев С.Л.* Иранская революция, США и международная безопасность: 444 дня в заложниках. М.: Наука, 1986. 283 с.
- Александров-Агентов А.М.* От Коллонтай до Горбачева / Под общ. ред. И. Ф. Огородниковой. М.: Международные отношения, 1994. 304 с.
- Асиновский Д.* Советский Союз и революция в Иране // Россия в глобальной политике. 2018. № 5. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/sovetskij-soyuz-i-revoljucziya-v-irane/> (дата обращения: 24.05.2024).
- Брежнев Л.И.* Ленинским курсом. Речи, приветствия, статьи, воспоминания. Т. 7. М.: Политиздат, 1979. 672 с.
- Брежнев Л.И.* Ленинским курсом. Речи, приветствия, статьи. Т. 8. М.: Политиздат, 1981. 800 с.
- Брежнев Л.И.* Рабочие и дневниковые записи: В 3 т. Т. 1. Леонид Брежнев. Рабочие и дневниковые записи. 1964–1982. М.: Историческая литература, 2016. 1264 с.
- Брутенц К.Н.* Тридцать лет на Старой площади. М.: Международные отношения, 1998. 568 с.
- Виноградов В.М.* Наш Ближний Восток. Записки советского посла в Египте и Иране. М.: Алисторус, 2016. 249 с.
- Воробьева Т.А., Юнгблуд В.Т.* США теряют союзника на Ближнем Востоке: политика администрации Дж. Картера в отношении Ирана, 1977–1980 гг. // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2019. Т. 10. №3. 16 с. DOI: 10.18254/S207987840005469-4
- Гриневский О.* Тайны советской дипломатии. М.: Вагриус, 2000. 334 с.
- Громыко А.А.* Памятное: В 2 кн. Кн. 2. М.: Политиздат, 1988. 414 с.
- Добрынин А.Ф.* Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986 гг.). М.: Автор, 1996. 688 с.
- Зубок В.* Неудавшаяся империя: Советский Союз в холодной войне от Сталина до Горбачева. М.: РОССПЭН, 2011. 671 с.
- Иранская революция 1978–1979: Причины и уроки / Отв. ред. А. З. Арабаджян. М.: Наука, 1989. 556 с.
- Исламская революция в Иране: прошлое, настоящее, будущее / Отв. ред. Н.М. Мамедова. М.: Институт востоковедения РАН, 1999. 214 с.
- Калинин Е.Л.* Исламская революция 1979 года в Иране. Записки очевидца. М.: Институт востоковедения РАН, 2010. 236 с.
- Кирличенко В.А.* Разведка: лица и личности. М.: Международные отношения, 2017. 400 с.
- Корниенко Г.М.* «Холодная война»: свидетельство её участника. М.: Международные отношения, 1994. 276 с.
- Кременюк В.А.* Борьба Вашингтона против революции в Иране. М.: Международные отношения, 1984. 175 с.
- Кузичкин В., Кузичкина Г. КГБ. Мифы и реальность. Воспоминания советского разведчика и его жены. М.: ЭКСМО, 2023. 448 с.
- Лидер на фоне эпохи. Традиции и новации современного политического лидерства в странах Запада / Под ред. Л.С. Окуновой. М.: МГИМО-Университет, 2022. 660 с.
- Лукоянов А.К.* Исламская революция. Иран – опыт первый, 1979–2009. М.: [б.и.], 2009. 394 с.
- Муртазаева Г.Р.* Иранская революция 1979 года и советско-американские отношения // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2012. Т. 17. № 2. С. 84–90.
- Олипиев А.Ю., Хазанов А.М.* Международные проблемы Ближнего Востока. 1960-е – 2013 г. М.: Юнити-Дана, 2015. 351 с.
- Печатнов В.О., Манькин А.С.* История внешней политики США. М.: Международные отношения, 2012, 672 с.
- Пилипенко В.В.* Трансформация советско-иранских отношений после исламской революции // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. 2014. № 6. С. 113–118.
- Синицин И.Е.* Андропов вблизи. Воспоминания о временах оттепели и застоя. М.: Центрполиграф, 2015. 512 с.
- Системная история международных отношений. События и документы 1918–2003: В 4 т. Т. 3. 1945–2003 гг. / Под ред. А.Д. Богатурова. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2003. 720 с.
- Ульяновский Р.А.* Иранская революция и её особенности // Коммунист. 1982. № 10. С. 106–116.
- Ульяновский Р.А.* К вопросу о специфике развития стран Востока // Народы Азии и Африки. 1979б. № 5. С. 58–74.
- Ульяновский Р.А.* Некоторые вопросы некапиталистического развития освободившихся стран // Коммунист. 1966. № 1. С. 108–119.

- Ульяновский Р.А. О национальной революции и революционной демократии: пути эволюции // Народы Азии и Африки. 1984. №2. С. 9–18.
- Ульяновский Р.А. О странах социалистической ориентации // Коммунист. 1979а. № 11. С. 114–123.
- Фёдорова И.Е. Иран – США: Диалог и противостояние. М.: Институт востоковедения РАН, 2004. 139 с.
- Хазанов А.М., Олимпиаев А.Ю. Советский Союз и Ближний Восток в годы холодной войны. М.: Юнити-Дана, 2017. 311 с.
- Шебаршин Л.В. Рука Москвы. Записки начальника внешней разведки. М.: Центрполиграф, 2018. 447 с.
- Юнглод В.Т., Ильин Д.В. Дебаты вокруг законодательства о внешней торговле США как элемент разрядки в советско-американских отношениях (1969–1979) // Международные процессы. 2023. Т. 22. №1. С. 75–99. DOI: 10.17994/IT.2023.21.1.72.7
- Юнглод В.Т., Сенников А.И. Курдский фактор в политике США на пике кризисов в Иране и Афганистане, 1979 – январь 1981 г. // Вестник МГИМО-Университета. 2023а. Т. 16. №5. С. 28–57. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-5-92-28-57
- Юнглод В.Т., Сенников А.И. США в поисках ответа на иранский вызов: курдский кейс, ноябрь – декабрь 1979 года // Вестник Пермского университета. История. 2023б. №2. С. 70–83. DOI: 10.17072/2219-3111-2023-2-70-83
- Asinovskiy D. “A Priest does not consider the toppling of the Shah as an option”: The KGB and the revolution in Iran // Iranian Studies. 2022. Vol. 55. No. 2. P. 929–953. DOI: 10.1017/irm.2022.23
- Asinovskiy D. Rostislav Ulianovskii, the Tudeh Party of Iran and Soviet attempts to set Iran on a non-capitalist path of development (1979–83) // Cold War History. 2024. Vol. 24. No. 1. P. 45–65. DOI: 10.1080/14682745.2023.2217753
- Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Iraq War, 1979–1988 / ed. by J. G. Blight. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2014. 408 p.
- Bowden M. Guests of the Ayatollah: The Iran Hostage Crisis: The First Battle in America's War with Militant Islam. New York: Grove Press, 2007. 704 p.
- Brzezinski Zb. Power and Principles. Memoirs of National Security Adviser 1977–1981. New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983. 587 p.
- Carter J. Keeping Faith. Memoirs of a President. New York: Bantam Books, 1982. 622 p.
- Chubin Sh. The Soviet Union and Iran // Foreign Affairs. 1983. Vol. 61. No. 4. P. 21–49.
- Clifford C., Holbrooke R. Counsel to the President: a Memoir. New York: Anchor Books, 1991. 709 p.
- Eizenstat S. President Carter: The White House Years. New York: Thomas Dunne Books, 2020. 1056 p.
- Emery C. US Foreign Policy and the Iranian Revolution: The Cold War Dynamics of Engagement and Strategic Alliance. New York: Palgrave Macmillan, 2013. 275 p.
- Friedman J. Ripe for revolution: Building socialism for the Third World. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2021. 355 p.
- Friedman J. The Enemy of My Enemy: The Soviet Union, East Germany, and the Iranian Tudeh Party' support for Ayatollah Khomeini // Journal of Cold War Studies. 2018. Vol. 20. No. 2. P. 3–37. DOI:10.1162/jcws\_a\_00815
- Gaillard F. Prophet from Plains: Jimmy Carter and his legacy. Athens, Georgia: University of Georgia Press, 2007. 144 p.
- Garthoff R.L. Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985. 1147 p.
- Glad B. An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2009. 414 p.
- Global Competition and the Deterioration of U.S.-Soviet Relations, 1977–1980: Transcript of the Proceedings of a Conference of Russian and U.S. Policymakers and Scholars held at Harbor Beach Resort, Fort Lauderdale, Florida, 23-26 March 1995 / ed. by S. Savranskaya, D. A. Welsh. Providence: Center for Foreign Policy Development, Brown University, 1995. 341 p.
- Graubard S. The Presidents. The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush. London: Penguin Global, 2004. 944 p.
- Haslam J. Russia's Cold War. From the October Revolution to the Fall of the Wall. New Haven: Yale University Press, 2011. 523 p.
- Herring G. The American Century and Beyond: U.S. Foreign Relations, 1893–2015. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2017. 768 p.
- Hunt M. Ideology and U.S. Foreign Policy. New Haven: Yale University Press, 1987. 267 p.
- Jordan H. Crisis: The Last Year of the Carter Presidency. New York: G. P. Putnam's Sons, 1982. 431 p.
- Kalinovsky A.M. Encouraging Resistance: Paul Henze, the Bennigsen school, and the crisis of détente // Reassessing Orientalism: Interlocking Orientologies During the Cold War / ed. by M. Kemper, A.M. Kalinovsky. London: Routledge, 2015. P. 211–231.

- Murray D.* US Foreign Policy and Iran: American–Iranian relations since the Islamic revolution. New York: Routledge, 2010. 272 p.
- Saikal A.* Islamism, the Iranian revolution, and the Soviet invasion of Afghanistan // *The Cambridge History of the Cold War. Volume III: Endings* / ed. by M. Leffler, O. A. Westad. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010. P. 112–134.
- Sargent D.* A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s. New York: Oxford University Press, 2015. 452 p.
- Sick G.* All Fall Down: America's tragic encounter with Iran. New York: Random House, 1985. 366 p.
- Strang R.* Working in the world: Jimmy Carter and the making of American foreign policy. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000. 304 p.
- The Intervention in Afghanistan and the Fall of Détente. Nobel Symposium 95. Lysebu, September 17–20, 1995 / ed. by D. A. Welch, O. A. Westad. Transcribed by S. Savranskaya. Oslo: The Norwegian Nobel Institute, 1996. 261 p.
- Vaisse J.* Zbigniew Brzezinski: America's grand strategist. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018. 544 p.
- Vance C.* Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy. New York: Simon and Schuster, 1983. 541 p.
- Westad O.A.* The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 484 p.

# THE SOVIET THREAT FACTOR IN US POLICY TOWARDS IRAN DURING THE 1978–1981 CRISIS\*

VALERY YUNGBLYUD  
ALEXEY SENNIKOV

Vyatka State University, Kirov, 610000, Russia

## Abstract

The 1978–1979 Islamic Revolution in Iran and the subsequent crisis of US–Iranian relations significantly impacted the US standing in the Middle East and damaged Washington's reputation in the Third World. The American leadership tended to blame, if not the entire situation, at least the “hand of Moscow” for its escalation. Anti-Soviet propaganda in the American media and the alarmist attitude of the US political leadership became even more pronounced after the Soviet troops entered Afghanistan at the end of December 1979. These circumstances contributed to a renewed round of bipolar confrontation and revived clichés about the “inevitability of the Soviet threat” and “natural expansionism of Russians.” Meanwhile, the Soviet leadership was interested in encouraging the Iranian authorities to pursue their anti-American course, yet it had no aggressive aspirations towards Iran. Moscow was wary of a US invasion of Iran and the proliferation of American armed forces in the Persian Gulf. Based on documents from the Russian State Archive of Modern History (RGANI), as well as available published and digitized sources from US government and intelligence agencies, the article shows that the perception of the USSR as a “threat” became an important element of the Carter administration's policy. The article substantiates the following conclusions: 1) the plans developed during the acute phase of the crisis period to repel a potential Soviet invasion of Iran extended far beyond the regional confrontation; 2) the leading role in developing the conceptual framework for crystallizing the “Soviet threat” and preparing responses belonged to Zb. Brzezinski, Presidential Adviser on National Security, who introduced the idea of hori-

\* The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 22-78-10179, <https://rscf.ru/project/22-78-10179/>.

zontal (“geographical”) escalation in September 1980; 3) the US overestimated the “Soviet threat” to the detriment of Islamic fundamentalism. The political potential of the Khomeini regime, the ideological integrity, self-sufficiency and civilizational ambition of radical Islam were not adequately evaluated at this stage.

#### Keywords:

American-Iranian relations; Soviet Threat Factor; Iranian revolution; 1979 Hostage crisis; the Cold War; the Middle Eastern periphery of the Cold War; James Earl Carter; Zbigniew Brzezinski

#### References

- Agae S.L. (1986). *Iranskaya revolyutsiya, SShA i mezhdunarodnaya bezopasnost': 444 dnya v zalozhnikakh* [The Iranian Revolution, the United States and International Security: 444 Days in Hostage]. Moscow: Nauka. 283 p.
- Aleksandrov-Agentov A. M. (1994). *Ot Kollontai do Gorbacheva* [From Kollontai to Gorbachev]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 304 p.
- Arabadzhyan A.Z. (ed.) (1989). *Iranskaya revolyutsiya 1978–1979: Prichiny i uroki* [Iranian Revolution 1978–1979: Causes and Lessons]. Moscow: Nauka. 556 p.
- Asinovskii D. (2018). Sovetskii Soyuz i revolyutsiya v Irane [The Soviet Union and the Revolution in Iran]. *Rossiia v global'noi politike*. Vol. 5. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/sovetskij-soyuz-i-revolucziya-v-irane/> (accessed: 24.05.2024).
- Asinovskiy D. (2022). “A Priest does not consider the toppling of the Shah as an option”: The KGB and the revolution in Iran. *Iranian Studies*. Vol. 55. No. 1. P. 929–953. DOI: 10.1017/irn.2022.23
- Asinovskiy D. (2024). Rostislav Ulianovskii, the Tudeh Party of Iran and Soviet attempts to set Iran on a non-capitalist path of development (1979–83). *Cold War History*. Vol. 24. No. 1. P. 45–65. DOI: 10.1080/14682745.2023.2217753
- Blight J.G. (ed.) (2014). *Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Iraq War, 1979–1988*. New York: Rowman & Littlefield Publishers. 408 p.
- Brezhnev L.I. (1979). *Leninskim kursom. Rechi, privetstviya, stat'i, vospominaniya. T. 7* [Lenin's course. Speeches, greetings, articles, memoirs. Vol. 7]. Moscow: Politizdat. 672 p.
- Brezhnev L.I. (1981). *Leninskim kursom. Rechi, privetstviya, stat'i. T. 8* [Lenin's course. Speeches, greetings, articles. Vol. 8]. Moscow: Politizdat. 800 p.
- Brezhnev L.I. (2016). *Rabochie i dnevnikovye zapisi. V 3-kh tomakh. Tom 1. Leonid Brezhnev. Rabochie i dnevnikovye zapisi. 1964–1982* [Work and diary entries. In 3 volumes. Volume 1. Leonid Brezhnev. Work and diary entries. 1964–1982]. Moscow: Istoricheskaya literatura, 1264 p.
- Bogaturov A.D. (ed.) (2003). *Sistemnaya istoriya mezhdunarodnykh otnoshenii v chetyrekh tomakh. Sobytiya i dokumenty. 1918–2003. Tom tretii. Sobytiya. 1945–2003* [A systematic history of international Relations in four volumes. Events and documents. 1918–2003. Volume three. Events. 1945–2003]. Moscow: Nauchno-obrazovatel'nyi forum po mezhdunarodnym otnosheniyam. 720 p.
- Bowden M. (2007). *Guests of the Ayatollah: The Iran Hostage Crisis: The First Battle in America's War with Militant Islam*. New York: Grove Press. 704 p.
- Brutents K.N. (1998). *Tridtsat' let na Staroi ploshchadi* [Thirty years on the Old Square]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 568 p.
- Brzezinski Zb. (1983). *Power and Principles. Memoirs of National Security Adviser 1977–1981*. New York: Farrar, Straus, Giroux. 587 p.
- Carter J. (1982). *Keeping Faith. Memoirs of a President*. New York: Bantam Books. 622 p.
- Chubin Sh. (1983). The Soviet Union and Iran. *Foreign Affairs*. Vol. 61. No. 4. P. 21–49.
- Clifford C., Holbrooke R. (1991). *Counsel to the President: a Memoir*. New York: Anchor Books, 709 p.
- Dobrynin A.F. (1996). *Sugubo doveritel'no. Posol v Vashingtone pri shesti prezidentakh SShA (1962–1986 gg.)* [In Confidence: Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents (1962–1986)]. Moscow: Avtor. 688 p.
- Eizenstat S. (2020). *President Carter: The White House Years*. New York: Thomas Dunne Books. 1056 p.
- Emery C. (2013). *US Foreign Policy and the Iranian Revolution: The Cold War Dynamics of Engagement and Strategic Alliance*. New York: Palgrave Macmillan. 275 p.
- Fedorova I.E. (2004). *Iran – SShA: Dialog i protivostoyanie* [Iran–USA: Dialogue and confrontation]. Moscow: Institut vostokovedeniya RAN. 139 p.
- Friedman J. (2018). The Enemy of My Enemy: The Soviet Union, East Germany, and the Iranian Tudeh Party' support for Ayatollah Khomeini. *Journal of Cold War Studies*. Vol. 20. No. 2. P. 3–37. DOI:10.1162/jcows\_a\_00815

- Friedman J. (2021). *Ripe for revolution: Building socialism for the Third World*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 355 p.
- Gaillard F. (2007). *Prophet from Plains: Jimmy Carter and his legacy*. Athens, Georgia: University of Georgia Press. 144 p.
- Garthoff R.L. (1985). *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1147 p.
- Glad B. (2009). *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 414 p.
- Graubard S. (2004). *The Presidents. The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush*. London: Penguin Global. 944 p.
- Gromyko A.A. (1988) *Pamyatnoe: v 2 kn. Kn. 2* [Memorable: in 2 books. Book 2]. Moscow: Politizdat. 414 p.
- Grinevskii O. (2000). *Tainy sovetskoi diplomatii* [Secrets of Soviet diplomacy]. Moscow: Vagrius. 334 p.
- Haslam J. (2011). *Russia's Cold War. From the October Revolution to the Fall of the Wall*. New Haven: Yale University Press. 523 p.
- Herring G. (2017). *The American Century and Beyond: U.S. Foreign Relations, 1893–2015. 2nd edition*. New York: Oxford University Press. 768 p.
- Hunt M. (1987). *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press. 267 p.
- Mamedova N.M. (ed.) (1999). *Islamskaya revolyutsiya v Irane: proshloe, nastoyashchee, budushchee* [Islamic Revolution in Iran: Past, Present, Future]. Moscow: Institut Vostokovedeniya RAN. 214 p.
- Jordan H. (1982). *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*. New York: G. P. Putnam's Sons. 431 p.
- Kalinin E.L. (2010). *Islamskaya revolyutsiya 1979 goda v Irane. Zapiski ochevidtza* [The 1979 Islamic Revolution in Iran. Eyewitness notes]. Moscow: Institut vostokovedeniya RAN. 236 p.
- Kalinovsky A.M. (2015). Encouraging Resistance: Paul Henze, the Bennigsen school, and the crisis of détente. In: M. Kemper, A. M. Kalinovsky (eds) *Reassessing Orientalism: Interlocking Orientologies During the Cold War*. London: Routledge. P. 211–231.
- Khazanov A.M., Olimpiev A.Yu. (2017). *Sovetskii Soyuz i Blizhnii Vostok v gody kholodnoi voiny: monografiya* [The Soviet Union and the Middle East during the Cold War: a monograph]. Moscow: Yuniti-Dana. 311 p.
- Kirpichenko V.A. (2017). *Razvedka: litsa i lichnosti* [Intelligence: persons and personalities]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 400 p.
- Kornienko G.M. (1994). *"Kholodnaya voina": svidetel'stvo ee uchastnika* [The Cold War: Testimony of a Participant]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 276 p.
- Kremenyuk V.A. (1984). *Bor'ba Vashingtona protiv revolyutsii v Irane* [Washington's fight against the revolution in Iran]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 175 p.
- Kuzichkin V., Kuzichkina G. (2023). *KGB. Mify i real'nost'. Vospominaniya sovetskogo razvedchika i ego zheny* [KGB. Myths and reality. Memoirs of a Soviet intelligence officer and his wife]. Moscow: Eksmo. 448 p.
- Lukoyanov A.K. (2009). *Islamskaya revolyutsiya. Iran – pyyt pervyi, 1979–2009* [The Islamic Revolution. Iran – the first experience, 1979–2009]. Moscow: (n.p.). 394 p.
- Murray D. (2010). *US Foreign Policy and Iran: American–Iranian relations since the Islamic revolution*. New York: Routledge. 272 p.
- Murtazaeva G.R. (2012). Iranskaya revolyutsiya 1979 goda i sovetsko-amerikanskii otnosheniya [Iranian Revolution of 1979 and Soviet-American relations]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 17. No. 2. P. 84–90.
- Okuneva L.S. (ed.) (2020). *Lider na fone epokhi. Traditsii i novatsii sovremennogo politicheskogo liderstva v stranakh Zapada* [The leader against the background of the epoch. Traditions and innovations of modern political leadership in Western countries]. Moscow: MGIMO-Universitet. 660 p.
- Olimpiev A.Yu., Khazanov A.M. (2015). *Mezhdunarodnye problemy Blizhnego Vostoka. 1960-e – 2013 gg.* [International problems of the Middle East. The 1960s – 2013]. Moscow: Yuniti-Dana. 351 p.
- Pechatnov V.O., Manykin A.S. (2012). *Istoriya vneshnei politiki SShA* [The history of U.S. foreign policy.]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 672 p.
- Pilipenko V.V. (2014). Transformatsiya sovetsko-iranskikh otnoshenii posle islamskoi revolyutsii [Transformation of Soviet-Iranian relations after the Islamic revolution]. *Vostok/Oriens. Afro-Aziatskie obshchestva: istoriya i sovremennost'*. No. 6. P. 113–118.
- Saikal A. (2010). Islamism, the Iranian revolution, and the Soviet invasion of Afghanistan. In: M. Leffler, O. A. Westad (eds) *The Cambridge History of the Cold War. Volume III: Endings*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 112–134.

- Sargent D. (2015). *A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s*. New York: Oxford University Press. 452 p.
- Savranskaya S., Welsh D.A. (eds.) (1995). *Global Competition and the Deterioration of U.S.-Soviet Relations, 1977–1980: Transcript of the Proceedings of a Conference of Russian and U.S. Policymakers and Scholars held at Harbor Beach Resort, Fort Lauderdale, Florida, 23–26 March 1995*. Providence: Center for Foreign Policy Development, Brown University. 341 p.
- Shebarshin L.V. (2018). *Ruka Moskvy. Zapiski nachal'nika vneshshnei razvedki* [An Arm of a Moscow. Papers of a Chief of external Intelligence]. Moscow: Tsentrpoligrafservis. 448 p.
- Sick G. (1985). *All Fall Down: America's tragic encounter with Iran*. New York: Random House. 366 p.
- Sinitzin I.E. (2015). *Andropov vblizi. Vospominaniya o vremenakh ottepli i zastoya* [Andropov near. Memories of the times of thaw and stagnation]. Moscow: Izdatel'stvo Tsentrpoligraf. 512 p.
- Strong R. (2000). *Working in the world: Jimmy Carter and the making of American foreign policy*. Baton Rouge: Louisiana State University Press. 304 p.
- Ul'yanovskii R.A. (1966). *Nekotorye voprosy nekapitalisticheskogo razvitiya osvobodivshikhsya stran* [Some issues of non-capitalist development of liberated countries]. *Kommunist*. No. 1. P. 108–119.
- Ul'yanovskii R.A. (1979a). O stranakh sotsialisticheskoi orientatsii [On the countries of socialist orientation]. *Kommunist*. No. 11. P. 114–123.
- Ul'yanovskii R.A. (1979b). K voprosu o spetsifike razvitiya stran Vostoka [On the question of the specifics of the development of the countries of the East]. *Narody Azii i Afriki*. No. 5. P. 58–74.
- Ul'yanovskii R.A. (1982). Iranskaya revolyutsiya i ee osobennosti [The Iranian Revolution and its features]. *Kommunist*. No. 10. P. 106–116.
- Ul'yanovskii R.A. (1984). O natsionalnoi revolyutsii i revolyutsionnoi demokratii: puti evolyutsii [On the national revolution and revolutionary democracy: ways of evolution]. *Narody Azii i Afriki*. No. 2. P. 9–18.
- Vaisse J. (2018). *Zbigniew Brzezinski: America's grand strategist*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 544 p.
- Vance C. (1983). *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster. 541 p.
- Vinogradov V.M. (2016). *Nash Blizhnii Vostok. Zapiski sovetского posla v Egipte i Irane* [Our Middle East. Notes of the Soviet Ambassador to Egypt and Iran]. Moscow: Alistorus. 249 p.
- Vorob'eva T.A., Yungblyud V.T. (2019). SShA teryayut soyuznika na Blizhnem Vostoke: politika administratsii Dzh. Kartera v otnoshenii Irana, 1977–1980 gg. [The US is Losing an Ally in the Middle East: The Policy of the J. Carter Administration towards Iran, 1977–1980]. *Elektronnyi nauchno-obrazovatel'nyi zhurnal «Istoriya»*. Vol. 10. No. 3. 16 p. DOI: 10.18254/S207987840005469-4
- Welch D.A., Westad O.A. (eds) (1996). *The Intervention in Afghanistan and the Fall of Détente*. Nobel Symposium 95. Lysebu, September 17–20, 1995. Transcribed by S. Savranskaya. Oslo: The Norwegian Nobel Institute. 261 p.
- Westad O.A. (2007). *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press. 484 p.
- Yungblyud V.T., Il'in D.V. (2023). Debaty vokrug zakonodatel'stva o vneshnei torgovle SShA kak element razryadki v sovetско-amerikanskikh otnosheniyakh (1969–1979) [Debate around U.S. Foreign Trade Legislation as an element of Détente in Soviet-American relations (1969–1979)]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 21. No. 1. P. 75–99. DOI: 10.17994/IT.2023.21.1.72.7
- Yungblyud V.T., Sennikov A.I. (2023a). Kurdsii faktor v politike SShA na pike krizisov v Irane i Afganistane, 1979 – yanvar' 1981 gg. [The Kurdish Movement's Factor in US Politics at the Peak of Iran and Afghanistan Crises, 1979 – January 1981]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 16. No. 5. P. 28–57. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-5-92-28-57
- Yungblyud V.T., Sennikov A.I. (2023b). SShA v poiskakh otveta na iranskii vyzov: kurdsii keis, noyabr' – dekabr' 1979 goda [The U.S. in search of an answer to the Iranian challenge: the Kurdish case, November–December 1979]. *Vestnik Permskogo universiteta. Istoriya*. No. 2(61). P. 70–83. DOI: 10.17072/2219-3111-2023-2-70-83
- Zubok V. (2011). *Neudavshayasya imperiya: Sovetskii Soyuz v kholodnoi voine ot Stalina do Gorbacheva* [The Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev]. Moscow: ROSSPEN. 671 p.

# ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ГРАЖДАНСКИЕ КОНФЛИКТЫ СООТНОШЕНИЕ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИХ И СТРУКТУРНЫХ ФАКТОРОВ

ДАНИИЛ ЧЕРНОВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия  
МГИМО МИД России, Москва, Россия

---

## Резюме

С повышением числа гражданских конфликтов наблюдается рост использования вооружённого вмешательства третьими сторонами, которые преследуют цели защиты и продвижения своих интересов. Несмотря на потенциальные выгоды, интервенция может привести к негативным статусным и материальным последствиям для вмешивающегося субъекта. В этой связи зачастую внутриполитические факторы накладывают разную степень ограничения на принятие решения о вмешательстве. Автор интегрирует институциональный аспект теории демократического мира и положения неоклассического реализма для рассмотрения соотношения влияния внутренних и внешних факторов на решение об интервенции. Согласно теоретическим предположениям, повышение демократичности институтов оказывает сдерживающее влияние на проведение вмешательства, но влияние структурных стимулов нивелирует данный эффект. Автор статьи прибегает к количественным методам проверки предполагаемых закономерностей на широком наборе данных. В качестве альтернативных источников для измерения зависимой переменной, в роли которой выступает наличие вмешательства, используются база данных *External Support Dataset* Программы данных о конфликтах в Уппсале, а также база данных «Факторы международного вооружённого вмешательства», разработанная в Институте международных исследований МГИМО. Для измерения характеристик институтов применяются данные *Varieties of Democracy*. В результате анализа статья выявляет неоднородные эффекты различных аспектов институционального устройства на склонность к проведению интервенции, что объясняется различиями в специфике институтов, общественных реакциях и типах вмешательства. Структурные стимулы в большей степени влияют на принятие государствами решения о вмешательстве, но лишь частично снижают эффекты различий в институциональных характеристиках.

## Ключевые слова:

вооружённое вмешательство; гражданские конфликты; теория демократического мира; институты; неоклассический реализм; структурные факторы

---

Статья отражает результаты исследования, выполненного за счёт гранта Российского научного фонда № 22–18-00664, <https://rscf.ru/project/22-18-00664/>

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.02.2024

Дата принятия к публикации: 18.06.2024

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: dnchernov@gmail.com

Причины применения силы выступают центральной темой в науке о международных отношениях, причём её использование государствами можно считать устойчивым явлением [Levy, Thompson 2010], что нельзя сказать о её формах. После окончания «холодной войны» закономерности задействования силового инструментария между государственными субъектами связаны не с межгосударственными войнами, доля которых снижалась, а с операциями по вмешательству (интервенциями) [Pickering, Kisangani 2009]. Расширение практики их проведения объясняется распространением внутренних гражданских конфликтов, создающих угрозы глобальной и региональной стабильности [Meier et al. 2022].

Данная проблематика вызывает значительный интерес и у отечественных исследователей. В российской литературе значительное внимание уделяется структурным факторам, влияющим на межгосударственное соперничество, усложнению его форм, в том числе за счёт появления различных способов оказывания влияния на контрагентов. Таким образом, возникает потребность в концептуализации и операционализации понятия «вмешательство» [Бартенев 2018; Сафранчук, Лукьянов, 2021а; Сафранчук, Лукьянов, 2021б; Истомин 2023а, Сучков 2024; Чеснаков, Пареньков, 2024]. Российские исследователи также изучают правомерность некоторых форм вмешательства, в частности гуманитарных интервенций, с точки зрения международных норм [Ананьева 2009; Шайымбетова 2009; Крылов 2012; Орлова 2017; Чернявский, 2021]. Следует отметить работы, в которых данное явление рассматривается в исторической ретроспективе [Истомин 2023б; Safranchuk, Sushentsov 2024]. Публикуются исследования по оценке эффективности вооружённого вмешательства [Никитин 2011; Скулаков 2015; Никитин 2016а; Никитин 2016б; Худай-

кулова 2019; Мустафина, Мальцев 2023; Chernov et al. 2023].

Между тем использование количественных методов для изучения интервенций в большей степени распространено среди зарубежных исследований, которые в основном проверяют на эмпирическом материале теории межгосударственных войн<sup>1</sup>. Например, вмешательство объясняется базовым стремлением государств обеспечить собственную безопасность и расширить зону влияния [Kathman 2010, 2011]. Оно может быть также обусловлено материальными интересами и взаимозависимостью субъектов: объёмом двусторонней торговли или наличием ресурсов на территории, затронутой конфликтом [Findley, Marineau 2015; Stojek, Chacha 2015; Bove, Gleditsch, Sekeris 2016]. В рамках диадного подхода, при котором единицами наблюдения считаются пары государств, опыт предшествующего взаимодействия между ними способен стать причиной интервенции. В частности, у внешнего игрока может возникнуть намерение оказать помощь союзному [Klosek 2020] или противодействии враждебному режиму [Findley, Teo 2006; Salehyan, Gleditsch, Cunningham 2011]. Перечисленные факторы относятся к категории внешних, или структурных. В России также появляются работы по квантификации вооружённого вмешательства с помощью систематического сбора данных [Сафранчук 2022; Сафранчук 2023; Чернов 2023].

При этом одинаковые структурные условия иногда порождают разные реакции государств. Подобные различия отчасти объясняются особенностями внутренней политики субъектов взаимодействия. В ходе третьих «великих дебатов» в науке о международных отношениях внутриполитические факторы не выдвигались на первый план, так как обращение к ним считалось проявлением редукционизма [Waltz 1979]. Тем не менее с момента

<sup>1</sup> Имеются в виду теории, основанные на различных теориях международных отношений: реализме, неореализме, оборонительном и наступательном реализме, либерализме, неолиберализме [Levy, Thompson 2010].

зарождения классических структурных теорий внутриполитические характеристики неоднократно показывали свой объяснительный потенциал в моделях внешней политики [Fearon 1998].

Из теоретических построений, учитывающих внутриполитические составляющие, следует в первую очередь выделить теорию демократического мира. Как писал Джек Леви, она ближе всего приблизилась к статусу эмпирического закона в международных отношениях [Levy 1988]. Существует ряд обоснований низкого уровня насилия между демократическими государствами. Их можно разделить на нормативные, институциональные и информационные [Maos, Russet 1993; Schultz 1999]. В первом случае демократии избегают вооружённого столкновения друг с другом ввиду сдерживающего влияния норм компромисса и сотрудничества, присущих таким режимам [Maos, Russet 1993]. Второй подход акцентирует сдерживающий характер институтов, которые повышают риски для выживания элит в случае принятия непопулярных решений об инициации военных операций [Bueno de Mesquita, Lalman 1994; Schultz 1998]. Наконец, сторонники информационных объяснений обращают внимание на коммуникационный аспект демократии. Открытость позволяет передавать достоверные сигналы о предпочтениях, снижая неопределённость в кризисных условиях [Fearon 1994; Schultz 1998]. В России дискуссия о значимости режимных факторов также получила развитие [Кулагин 2000; Кулагин 2004; Окунева 2015].

Внутриполитические переменные были соединены с положениями неореализма, что привело к появлению неоклассического реализма. В нём различные структурные

стимулы трансформируются под влиянием вмешивающихся переменных, в частности характера внутригосударственных институтов, восприятия элит и стратегической культуры [Романова 2012; Конышев 2020; Rose 1998; Lobell, Ripsman, Taliaferro 2009; Foulon 2015].

Внутриполитические факторы аналогичным образом использовались для обоснования различий в подходах государств к проведению вооружённого вмешательства. Например, согласно исследованию Джун Коги, демократии в большей степени склонны поддерживать этнически близких повстанцев, а автократии скорее заинтересованы в наличии легкодобываемых ресурсов<sup>2</sup> на территории конфликта [Koga 2011]. Тем не менее без учёта других переменных практически невозможно установить влияние типа политического режима на проведение страной политики интервенционизма [Koga 2011]. Винченцо Бове и Тобиас Бёмельт предполагают, что характер того или иного режима может обуславливать восприятие объективных угроз<sup>3</sup>, исходящих от гражданского конфликта, и связанное с ним решение о вмешательстве, но не находят этому тезису эмпирических свидетельств [Bove, Böhmelt, 2017]. Оген Голдман и Уриэль Абулоф в своей работе показывают значимость диадной логики: демократии чаще поддерживают другие демократические правительства, находящиеся в состоянии гражданской войны [Goldman, Abulof 2016]. При этом демократия может быть определена как политическая система, в которой политические лидеры избираются гражданами на основе всеобъемлющего права голоса на свободных и справедливых выборах при гарантии свободы собраний и свободы слова [Coppedge et al. 2021]<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Например, алмазов.

<sup>3</sup> В частности, наплыв беженцев из страны, в которой идёт гражданская война.

<sup>4</sup> Понятие демократии имеет множество определений. Например, демократия «как борьба политиков за голоса» Й. Шумпетера [Schumpeter 2008], демократия «как система, где партии проигрывают выборы» А. Пшеворского [Przeworski 1991], демократия как «система, основанная на конкуренции и участии» Т. Ванханена [Vanhanen 2000]. Приводимое определение принадлежит проекту Varieties of Democracy, данные которого используются в работе для операционализации независимых переменных.

В перечисленных исследованиях применяются агрегированные индексы режимов, обобщающие различные характеристики в один показатель. Вместе с тем в таких условиях остаётся неясным, отличается ли влияние некоторых внутригосударственных институтов на внешнеполитические решения. В статье Каспера Сакструпа и Якоба Толструпа осуществляется детализация влияния отдельных режимных характеристик на проведение вооружённых интервенций [Sakstrup, Tolstrup 2022]. В их работе на базовом уровне показана отрицательная взаимосвязь между демократичностью и склонностью к интервенции [Sakstrup, Tolstrup 2022]. В то же время значимый отрицательный эффект на вероятность вмешательства также оказывает наличие электоральной конкуренции, независимых медиа и механизмов контроля за исполнительной властью [Sakstrup, Tolstrup, 2022].

В настоящей статье автор стремится внести вклад в теоретические дискуссии о соотношении внутриполитических и структурных факторов и обратить внимание на новые эмпирические закономерности. Предлагается синтезировать описанные ранее объяснительные модели интервенций. В некоторых из перечисленных выше работ изучалось влияние типа режима или отдельных измерений политической системы государства на принятие внешнеполитических решений. В другой группе тип режима выступал в качестве вмешивающейся переменной, которая по задумке учёных трансформирует воздействие внешних (структурных)<sup>5</sup> факторов. Автор объединяет набор структурных пере-

менных и отдельных институциональных характеристик для выявления закономерностей. Иными словами, ставится вопрос, какие именно институциональные компоненты взаимодействуют со структурными факторами при осуществлении вмешательства. Эмпирическая новизна заключается в проверке гипотез исследования одновременно на двух наборах данных, *External Support Dataset (ESD)* и «Факторах международного вооружённого вмешательства» МГИМО МИД России, кодирующих вооружённые и невооружённые интервенции. Один из них уже давно используется в количественных исследованиях конфликтов, а второй ранее не применялся в таком анализе. Верификация гипотез при помощи двух баз данных позволяет дополнить работу описанием значимых различий между разными типами вмешательства, что также ранее не рассматривалось для этого набора независимых переменных.

В следующем разделе представлены методологическая основа статьи, проверяемые гипотезы и связанная с ними теоретическая конструкция.

### **Методология исследования и теоретическая аргументация**

Теоретическую основу исследования составляет неоклассический реализм. Он развивает положения неореализма, дополняя анализ исходной структурной переменной влиянием вмешивающихся переменных [Rathbun 2008]. Распределение сил в международной системе воспринимается государствами не напрямую, но под влиянием внутренних факторов [Taliaferro 2000].

<sup>5</sup> В рамках настоящего исследования внешние и структурные факторы являются синонимами. Структура при этом рассматривается не в узконеореалистском понимании распределения потенциалов в условиях анархии [Waltz 2004], а как совокупность факторов, следующих из взаимодействий между государствами, то есть являющимися внешними по отношению к ним. Данное понимание придерживался основоположник количественного изучения международных отношений Д. Сингер [Singer 1961]. Такое понимание системного, или структурного, уровня анализа заложено в целом ряде исследовательских проектов на основе количественных методов, например в проекте «Correlates of War», где в качестве структурных факторов рассматриваются альянсы, объём торговли, географическая близость, и они понимаются как внешние, то есть находящиеся вне государств [Singer 1972]. Можно говорить о том, что в исследованиях на основе количественных методов именно такое понимание структурных факторов стало основным. Его придерживается ряд исследователей [Singer 1972; Berkowitz 1986; Temby 2013]. Автор настоящей статьи следует сложившейся традиции.

Использование этой теоретической оптики для решения конкретной исследовательской задачи предполагает простую, но эффективную модель. Например, Колин Дук в работе, посвящённой вооружённым интервенциям, которая опирается на неоклассический реализм, показывает, что национальные интересы и внешние угрозы, воспринимаемые элитами с рядом искажений, трансформируются в решение о вмешательстве под влиянием ограничений, накладываемых внутренней политикой [Dueck 2009].

Данную модель можно дополнить с учётом эмпирического материала статьи. Согласно диадной логике, применяемой в настоящем исследовании, возникновение гражданской войны в отдельной стране является внешним стимулом для всех остальных независимых государств. Восприятие третьими сторонами угрозы, исходящей от конфликта-стимула, может формироваться под влиянием множества внешних факторов, восприятие и оценка которых обуславливается внутренними параметрами государства.

Какова в таком случае роль внутривнутриполитических характеристик страны в восприятии угрозы и дальнейшем решении о применении силы? Для ответа на этот вопрос автор опирается на теорию демократического мира и, в частности, её институциональный вариант. В соответствии с институциональным подходом наличие в демократиях репрезентативного правительства, а также системы сдержек и противовесов накладывает высокие издержки на лидеров, принимающих непопулярные решения о применении силы [Levy 1988]. Действия автократов, в свою очередь, в гораздо меньшей степени ограничены общественным мнением или альтернативными центрами политической власти, возникающими в результате системы разделения властей, поэтому они могут приниматься с опорой на предпочтения узкого круга лиц [Levy 1988].

Рассмотрим несколько институциональных характеристик, которые могут быть использованы в качестве ограничителей для силовой внешней политики. В первую очередь необходимо обратить внимание на систему разделения властей. Независимость законодательной и судебной ветвей от исполнительной, обеспечивающей реализацию политических решений, позволяет осуществлять контроль над деятельностью последней и представлять альтернативные позиции по поводу значимых общественно-политических вопросов. В институциональной аргументации также учитываются гражданский контроль и репрезентативность институтов. Соответственно, политический активизм, регулярные и свободные выборы выделяют граждан в отдельный центр силы, накладывающий ограничения на принятие политических решений. Предлагается рассмотреть два аспекта политического участия: институционализированное и неинституционализированное. Первый охватывает традиционную политическую активность, например выборы, в то время как второй акцентирует более активное непосредственное вовлечение граждан в политику — демонстрации, подписание петиций и протесты [van Deth 2014].

Наличие независимого парламента является инструментом сдерживания исполнительной власти во внешней политике страны. Приведём несколько примеров функционирования полномочий законодательного органа. В 2003 г. турецкий парламент отклонил предложение о присоединении к военной операции под эгидой США в Ираке, ранее поддержанное представителями исполнительной власти и правящей Партии справедливости и развития [Kesgin, Kaarbo 2010]. Решение законодательного органа привело к отказу некоторых европейских государств от участия в бомбардировках против ИГИЛ<sup>6</sup> на территории Ирака и Сирии в 2014–2015 годах<sup>7</sup> [Haesebrouck

<sup>6</sup> Запрещённая в России террористическая организация.

<sup>7</sup> Австрия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Испания, Италия, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Финляндия, Чехия, Швеция.

2016: 7]. Ряд исследователей утверждают, что отрицательная взаимосвязь между наличием у парламента полномочий в сфере применения силы и склонностью к военным акциям указывает на наличие «парламентского мира» [Kaarbo, Beasley 1999; Dieterich, Hummel, Marschall 2015; Wagner 2018]. На основе этих свидетельств сформулируем следующую гипотезу.

**Гипотеза 1:** усиление независимости законодательной власти в государстве приводит к снижению его склонности к вмешательству в гражданские конфликты.

Влияние судебной власти на внешнюю политику является скорее опосредованным. Суды не участвуют в формировании внешней политики, но могут накладывать ограничения на поведение других субъектов в этой сфере. К функциям судебной власти, как правило, относят рассмотрение принимаемых законов и политических решений на предмет соответствия конституционному порядку. Можно привести несколько примеров из судебной истории США как одной из стран, наиболее активно прибегающих к вооружённым интервенциям. В 2004 г. по делу *Rasul v. Bush* Верховный суд США постановил, что иностранные граждане, содержащиеся в тюрьме Гуантанамо, могут оспаривать своё заключение в этом объекте в американских судебных инстанциях<sup>8</sup>. В 2018 г. президент Трамп принял решение отменить исключение торгового представителя США относительно солнечных батарей и повысить тарифные ставки на данную технику<sup>9</sup>. Верховный суд заключил, что президент в данном случае превысил свои полномочия<sup>10</sup>. Соответственно, независимость судебной власти накладывает ограничения на спектр доступных внешнеполитических решений.

**Гипотеза 2:** усиление независимости судебной власти в государстве приводит к снижению его склонности к вмешательству в гражданские конфликты.

Отдельного рассмотрения заслуживают ограничительные механизмы, связанные с политическим участием граждан. Наличие устойчивых институционализированных форм участия выступает ключевой и определяющей характеристикой демократии. Согласно минималистическому определению Адама Пшеворского, «демократия — это система, в которой партии проигрывают выборы» [Przeworski 1991]. Избирательный процесс — ключевой механизм агрегации интересов населения и одновременно основной инструмент контроля за политическими элитами. Такие затраты внешнеполитические решения, как войны и интервенции, могут негативно отразиться на политической выживаемости элит на следующих выборах [Bueno de Mesquita, Siverson 1995]. Количественные исследования статистически подтверждают тезис, что власти придерживающиеся действительно учитывают предпочтения граждан при принятии решений [Chu, Recchia 2022].

**Гипотеза 3:** с повышением электоральной конкуренции в государстве снижается его склонность к вмешательству в гражданские конфликты.

Голосование на выборах считается базовой и одной из наиболее распространённых форм политического участия. Подобная активность редко сопряжена с физическими рисками для участников, а регламентация процедуры довольно высока. Вместе с тем граждане способны принимать более прямое участие в политической жизни страны и выражать свою позицию

<sup>8</sup> *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004) // Justia. U.S. Supreme Court. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/542/466/> (accessed: 09.05.2024).

<sup>9</sup> Proclamation 9693 To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled Into Other Products) and for Other Purposes // Authenticated U.S. Government Information. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800044/pdf/DCPD-201800044.pdf>. (accessed: 09.05.2024).

<sup>10</sup> *SOLAR ENERGY INDUSTRIES ASSOCIATION, NEXTERA ENERGY, INC., INVENERGY RENEWABLES LLC, and EDF RENEWABLES, INC. v. United States* // United States Court of International Trade. URL: <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/21-154.pdf>. (accessed: 09.05.2024).

путём менее официальных форм деятельности. В частности, протестная активность рассматривается как способ выражения недовольства политическим курсом. Открытое и активное политическое участие является дополнительным коммуникационным каналом, с помощью которого политики определяют предпочтения населения и корректируют свой курс с целью избежания рисков для собственного политического выживания. Непосредственная политическая вовлечённость институционализируется посредством гражданских ассоциаций и организаций, облегчающих мобилизацию активистов.

**Гипотеза 4:** с повышением в государстве свободы ассоциаций снижается его склонность к проведению вооружённого вмешательства.

Каким образом можно интегрировать структурные стимулы в данную модель? Можно предположить, что при разных внешних переменных роль внутривнутриполитических ограничителей будет различаться. Автор полагает, что в условиях действия факторов национального интереса или угрозы, например увеличения потоков беженцев в результате гражданского конфликта, снижается значимость внутривнутриполитических переменных, их эффекты нивелируются. Таким образом, при одинаковых структурных стимулах различия в типе режима будут являться несущественными.

Какие отдельные внешние факторы можно считать значимыми? Автор предлагает считать таковыми альянсы, колониальные отношения, а также географическую близость между субъектом и объектом вмешательства. Выбор этих трёх компонентов объясняется их теоретической и эмпирической значимостью для моделирования вмешательства. Данные параметры используются в качестве стандартных контрольных переменных, что указывает на наличие консенсуса относительно их эмпирической ценности.

Альянсы выступают способом структурирования интересов государства, формальными обязательствами по взаимопо-

мощи или взаимоподдержке [Morrow 2000]. Уолт утверждает, что подобные объединения субъектов представляют собой следствие соотношения сил или угроз, то есть структурных факторов [Walt 1987]. Начало конфликта в стране притягивает внимание её союзников, желающих сохранить статус-кво путём урегулирования внутренней нестабильности в союзном государстве.

Колониальные отношения выступают прокси-переменной для нескольких значимых факторов. Исторические колониальные связи формировали особый тип политических отношений, зачастую обеспечивающих сохранение зависимого положения бывшей колонии после освобождения, и социокультурных связей. Они могут формировать основу сферы интересов государства, в которой последнее осуществляет контроль, исключая влияние других субъектов [Jackson 2019].

Географическое расстояние одним из первых получило систематическое эмпирическое изучение в рамках литературы по вооружённым интервенциям [Pearson 1974]. Территориальная близость одновременно повышает заинтересованность государства в событиях, которые могут оказать на него прямое влияние, и снижает логистические издержки от применения военной силы [Pearson 1974]. Этот фактор усиливает восприятие угрозы на фоне других внешних стимулов, усилившихся в связи с началом гражданского конфликта [Kathman 2010].

Перечисленные выше три показателя (наличие альянса, историческая колониальная зависимость, географическая близость) имеют однородную структуру эффектов и поэтому сводятся в единую категорию — внешние, или структурные, факторы (см. сноску 4). При этом однородность их эффектов позволяет представить их в виде одной гипотезы.

**Гипотеза 5:** внешние факторы снижают влияние внутривнутриполитических характеристик государства на его склонность к вмешательству.

В следующем разделе представлены операционализация переменных, источники данных и методы проверки гипотез.

### Данные и анализ

Для верификации предположений, сформулированных выше, используется несколько источников данных. Первый – база данных *External Support Dataset (ESD)* Программы данных о конфликтах в Уппсале (*UCDP*) [Meier et al. 2022]. Она покрывает период с 1975 по 2017 год, содержит 10 363 наблюдения по 2234 конфликтным диадам [Meier et al. 2022].

*ESD* – один из наиболее полных и новых наборов данных по вмешательству, включающий как военные, так и невоенные формы интервенций. Данные о вмешательстве в ней кодируются на основе информации из публикаций медиа и негосударственных организаций, отчётов «мозговых центров» и государственных органов [Meier et al. 2022]. В базе данных используется двухступенчатая процедура проверки, обеспечивающая надёжность оценок нескольких кодировщиков (*intercoder reliability*) [Meier et al. 2022].

Основная переменная, представляющая интерес, – бинарный индикатор внешней поддержки. К вмешательству относятся следующие действия: прямое вооружённое вмешательство (перемещение регулярных войск на территорию конфликта); предоставление доступа к военной инфраструктуре, разведанным; предоставление доступа к территории интервента; поставки вооружений; материальная или логистическая поддержка; организация военной подготовки или консультирование [Meier et al. 2022]. Основной структурной единицей в базе выступает конфликт–год.

Для целей настоящей статьи оптимальным является использование диадного дизайна. Подобное структурирование базы предполагает, что каждому независимому государству, существующему в конкретный год в рамках временного промежутка базы,

приписывается ненулевая вероятность вмешательства в каждый из гражданских конфликтов, активных в тот же год. Бинарная зависимая переменная принимает значение 1 для тех государств, которые осуществляли вмешательство в соответствии с хотя бы одним из описанных выше критериев, при этом остальные получают значение 0. Подобная структура позволяет получить набор наблюдений случаев как наличия, так и отсутствия вмешательства во внутренний вооружённый конфликт. К кейсам относятся произошедшие интервенции, а нон-кейсами называются случаи возможного, но не реализованного вмешательства.

В базе данных *UCDP* понятие «вмешательство» трактуется слишком широко, по сути включая в себя все значимые инструменты воздействия на процесс гражданского конфликта, которые доступны третьим сторонам. В этой связи для проверки гипотез в статье также применяется база данных «Факторы международного вооружённого вмешательства», разработанная в Институте международных исследований МГИМО МИД России научным коллективом при Центре евроазиатских исследований<sup>11</sup>. Она кодирует кейсы, то есть случаи проведения, и нон-кейсы, то есть случаи непроведения, вмешательства во временном промежутке с 1992 по 2023 год.

В базе использовано следующее определение вооружённого вмешательства: направление военных сил с целью оказать воздействие на ход конфликта государством, которое не являлось изначально прямым участником данного конфликта, реализуемое при следующих условиях: а) отсутствие согласия всех основных противоборствующих сторон, б) отправка регулярных вооружённых сил или официально санкционированная государством отправка сил ЧВК, в) наличие у направля-

<sup>11</sup> Факторы международного вооружённого вмешательства. Москва, Россия. Данные в формате PostgreSQL. Режим доступа: закрытый; База данных находится на стадии патентования, планируется публикация в конце 2024 года. Основные этапы методологической работы отражены в отчётах научной группы [Сафранчук 2022; Сафранчук 2023]. С использованием данной базы к настоящему времени подготовлен ряд исследовательских статей с использованием количественных, а также количественных и качественных методов [Chernov et al. 2023; Safranchuk, Nesmashnyi, Chernov 2023; Сафранчук, Несмашный, Чернов 2023; Чернов и др. 2023].

емых права на применение летальной силы, г) наличие военного и/или политического конфликта до начала операции. Подобные условия для кодирования вмешательства представляют более серьёзный тест для представленной в статье теории. Основной единицей наблюдения в базе данных является интервенция.

Как и в случае с *ESD*, автор трансформирует структуру данных в диадную для более точного отражения процесса принятия решений государств и включения в выборку всех возможных наблюдений. Структура кодирования зависимой переменной в обеих базах приведена к единому формату для обеспечения максимально корректного сравнения результатов. Из *ESD* также исключаются кейсы вооружённых интервенций, совпадающие с «Факторами международного вооружённого вмешательства». Таким образом, *ESD* представляет исключительно невооружённые формы вмешательства.

В качестве источника данных по независимым переменным используется база данных *V-Dem*. Она представляет собой институциональные показатели всех независимых государств мира с 1789 по 2022 год. В ней присутствуют несколько видов индикаторов, собираемых различными способами. При составлении индикаторов, оценивающих отдельные параметры политической системы, используются либо фактические данные, либо оценки страновых экспертов.

Для снижения влияния субъективного фактора задействованы несколько страновых экспертов (как минимум пять), проводится их рекрутирование на основе релевантного опыта, учитываются наличие гражданства страны кодирования и политическая независимость, поддерживается баланс между экспертами, имеющими академический и практический опыт работы [Coppedge et al. 2021]. Для агрегирования низкоуровневых оценок задействованы байесовские ординальные модели IRT, учитывающие неопределённость и различную достоверность оценок экспертов [Coppedge et al. 2021].

Выбор *V-Dem* объясняется несколькими причинами. Эта база данных предлагает большой набор низкоуровневых индикаторов, позволяющих оценить влияние различных институциональных аспектов режима. Эти показатели являются более точными по сравнению с теми, что представлены в других базах (например, *Polity*), с эмпирической точки зрения, позволяя уловить вариативность среди государств с высокими уровнями демократичности [Vassago 2021]. Таким образом, возможно определение тонких различий между государствами по отдельным институциональным измерениям.

В табл. 1 представлены четыре независимые переменные, используемые для проверки гипотез. В таблице указаны названия, которые позже будут использоваться в регрессионных моделях, полные описания переменных, а также гипотезы, к которым относятся каждая из переменных.

Следует отметить, что переменные «Электоральная конкуренция» и «Свобода ассоциаций» операционализируют не степень политического участия, а скорее отсутствие институциональных ограничений на те или иные формы политической активности. Электоральная конкуренция регулирует конвенциональные и институционализованные модели политического поведения. Учёт свободы ассоциаций в анализе позволяет оценить возможности для неконвенциональных, неинституционализованных форм участия, которые предполагают более прямое вовлечение в политический процесс.

Для операционализации внешних факторов используются ряд источников. В случае с альянсами задействована база данных *Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP)*, кодирующая подобные союзы между парами стран с 1942 по 2018 год [Leeds et al. 2002]. В *ATOP* под альянсами понимаются «письменные соглашения, подписанные официальными представителями как минимум двух независимых государств, включающие обещания оказать помощь партнёру в случае военного конфликта, сохранять нейтралитет в слу-

Таблица 1  
Описание независимых переменных V-Dem

Показатель	Название в моделях	Описание	Гипотеза
<i>v2xlg_legcon</i>	Независимость законодательной власти	индекс полномочий законодательной власти, отражающий независимость парламента и его способность к контролю за исполнительной властью	Гипотеза 1
<i>v2x_jucon</i>	Независимость судебной власти	индекс полномочий судебной власти, отражающий её независимость от исполнительной ветви и способность контролировать последнюю	Гипотеза 2
<i>v2x_polyarchy</i>	Электоральная конкуренция	индекс электоральной демократии, отражающий степень электоральной конкуренции, свободы выборов и отсутствия электорального принуждения	Гипотеза 3
<i>v2x_cspart</i>	Свобода ассоциаций	индекс свободы гражданского общества, отражающий возможности для создания независимых негосударственных организаций, способных участвовать в гражданской и политической жизни	Гипотеза 4

Источник: составлено автором.

чае конфликта, воздерживаться от военных конфликтов друг с другом или консультироваться/сотрудничать в случае международных кризисов, создающих потенциал для военного конфликта» [Leeds et al. 2002].

Кодирование подобных союзов с учётом наличия письменного договора исключает внесение в базу неинституционализированных или неформальных соглашений, которые могут регулировать отношения между двумя странами. Тем самым обеспечивается повышенная точность и снижается пространство для некорректного присвоения индикаторов [Leeds et al. 2002]. Переменная является бинарной: 1 – наличие формального альянса между потенциальным интервентом и страной гражданского конфликта, 0 – отсутствие.

В качестве источника данных по историческим колониальным отношениям применяется *ICOW Colonial History Data Set* [Hensel, Mitchell 2007]. Набор данных кодирует территориальные связи между независимыми государствами в рамках проекта *Correlates of War* [Hensel, Mitchell 2007]. Он является надстройкой над исходной базой *Colonial Contiguity Data Correlates*

*of War (COW)*, рассматривающей зависимости через территориальную сопряжённость<sup>12</sup>. Использование этого набора данных позволяет проследить всю структуру исторических территориальных зависимостей, которые позже могут воспроизводиться в виде сфер влияния. Переменная является бинарной: 1 – наличие исторической колониальной зависимости между потенциальным интервентом и страной гражданского конфликта, 0 – отсутствие.

Для операционализации географической близости автор руководствуется понятием территориальной сопряжённости – наличием общей водной или наземной границы. В качестве источника данных используется *Direct Contiguity dataset COW*. Переменная является бинарной: 1 – наличие территориальной сопряжённости между потенциальным интервентом и страной гражданского конфликта, 0 – отсутствие.

Эти три параметра имеют однородное влияние по отношению к зависимой переменной. В этой связи автор объединяет их в единый индекс путём сложения (внешние факторы). В качестве дополнительной контрольной переменной в статье используется объём ВВП на душу населения, даю-

<sup>12</sup> Colonial/Dependency Contiguity (v3.1) // Correlates of War. URL: <https://correlatesofwar.org/datasets/colonial-dependency-contiguity/> (accessed: 10.05.2024).

щий косвенную оценку обобщённого государственного потенциала [Bolt, van Zanden, 2020].

Гипотеза 5 проверяется посредством введения в модели переменных взаимодействия. Последние применяются в эконометрике для изучения влияния третьей переменной на взаимосвязь между основной независимой и зависимой соответственно. Переменной-модератором являются внешние факторы, которые оказывают влияние на взаимосвязь внутривнутриполитических характеристик государства и его склонности к проведению вмешательства. Для описания переменных взаимодействия в таблице с результатами используется обозначение «\*», которое размещается между двумя названиями переменных.

В целом в работе используются четыре модели. В первых двух моделях тестируется влияние независимых переменных на невооружённое вмешательство, кодируемое на основе *ESD*. Во второй паре моделей (3–4) тестируется влияние независимых переменных на вооружённое вмешательство, кодируемое на основе «Факторов международного вооружённого вмешательства».

В качестве основного инструмента анализа в работе используется логистическая регрессия, оцениваемая методом максимального правдоподобия со штрафами, в роли которых выступают параметры априорной вероятности Джеффриса. Выбор метода максимального правдоподобия со штрафами связан со спецификой структуры данных. В международных отношениях исследователи зачастую сталкиваются с так называемыми редкими событиями, к которым в том числе относятся войны и крупномасштабные конфликты. Их редкость в случае бинарной переменной означает, что распределение смещено в пользу не-событий или нон-кейсов, то есть нулей. Использование стандартных моделей в таких условиях может приводить к недооценке вероятностей событий и к появлению смещённых коэффициентов.

Тем не менее существует вероятность, что использование диадной структуры дан-

ных, которая может содержать около 100 тыс. наблюдений, в логистической регрессии приводит к переоценке статистической значимости и, как следствие, к неверным заключениям о взаимосвязях. Для устранения этой проблемы используются групповые стандартные ошибки в логистической регрессии. В данной процедуре слегка изменяется расчёт стандартных ошибок, которые играют ключевую роль в определении значимости коэффициентов. Вместо общего количества наблюдений при расчёте применяется количество групп наблюдений. В данном исследовании к таким группам относятся повторяющиеся пары субъект–объект интервенции. Таким образом, учитывается иерархический характер структуры данных и исключается завышение значимости коэффициентов.

#### Результаты статистического анализа

Статистические закономерности представлены в табл. 2. Первые две модели отражают итоги тестирования с использованием зависимой переменной, измеренной на основе данных *UCDP*, а в двух других моделях используются для измерения данные ИМИ. Последовательно рассмотрим полученные результаты на предмет соответствия теоретическим предположениям, описывая общие статистические характеристики взаимосвязей.

Что касается невооружённого вмешательства в моделях 1–2, повышение независимости судебной власти и свободы ассоциаций снижает склонность государства к интервенции. С другой стороны, наличие сильного законодательного органа в большей степени способствует использованию практики вмешательства во внутренние дела другой страны. Электоральная конкуренция не оказывает значимого эффекта на зависимую переменную.

В моделях 1–2 при наличии у субъекта внешних стимулов в виде альянса, исторической колониальной связи и территориальной сопряжённости аналогичным образом повышается вероятность интервенции в гражданский конфликт. При введении

Таблица 2  
 Результаты логистической регрессии (данные *Varieties of Democracy*)

Название переменной	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
	ESD Упсала		Факторы международного вмешательства	
Константа	-3.802***	3.983***	-5.810***	-7.243***
Внешние факторы	1.050***	1.431***	1.807***	3.468***
ВВП на душу населения интервента	0.339***	0.346***	0.203***	0.217***
Независимость судебной власти	-1.551***	-1.406***	-1.356***	-1.830***
Независимость законодательной власти	1.831***	2.487***	1.351***	3.124***
Свобода ассоциаций	-1.044***	-1.730***	2.228***	2.266***
Электоральная конкуренция	0.189	0.403	-2.074***	-1.351***
Независимость судебной власти * внешние факторы		-0.139		0.441
Независимость законодательной власти * внешние факторы		-1.837**		-2.036***
Свобода ассоциаций * внешние факторы		1.473**		-0.023
Электоральная конкуренция * внешние факторы		-0.160		-0.707
Значимость модели	<0.001***	<0.001***	<0.001***	<0.001***

Источник: составлено автором.

переменных взаимодействия в модели 2 заметно ослабление влияния законодательной ветви и свободы ассоциаций, на что указывают обратные исходным коэффициентам знаки. Соответственно, при активации большего количества структурных стимулов различия в поведении государств в меньшей степени являются следствием части внутриполитических факторов.

В случае вооружённого вмешательства в моделях 3–4 примечательно, что повышение независимости законодательной власти имеет положительное, а судебной – отрицательное влияние на вероятность интервенции, что совпадает с результатами моделей 1–2. Вместе с тем значимость различных типов политического участия отличается в зависимости от характера вмешательства – вооружённого или невооружённого. В частности, свобода ассоциаций повышает риск вооружённой интервенции, но снижает вероятность иных форм вмешательства. Электоральная конкуренция

оказывает сдерживающий эффект только на вооружённые интервенции. В равной степени эти выводы относятся к законодательной власти при введении переменной взаимодействия, при этом другие взаимосвязи остаются без изменений.

Оценим результаты на предмет соответствия гипотезам. Для гипотезы 1 были получены обратные исходному предположению свидетельства. Гипотеза 2 получила подтверждение во всех 4 моделях. Гипотеза 3 была доказана на моделях 3–4, что можно интерпретировать как частичное подтверждение. Для гипотезы 4 были получены противоположные свидетельства в моделях 1–2 и 3–4, что не позволяет сделать однозначное заключение о подтверждении или опровержении гипотезы. Для гипотезы 5 были получены частичные свидетельства в её подтверждение в моделях 2 и 4.

В следующем разделе представлено обсуждение полученных результатов, пояснён их субстантивный смысл.

### Обсуждение результатов исследования

В первую очередь можно наблюдать высокую устойчивость и однозначность влияния структурных факторов на решение об интервенции. Наличие внешних стимулов относительно гражданского конфликта, как правило, повышает вероятность вмешательства со стороны третьих государств.

Внутриполитические характеристики имеют более неоднородные эффекты. С одной стороны, независимость судебной власти оказывает чаще всего сдерживающее влияние на склонность государства к вмешательству в гражданские конфликты. Наличие сильного парламента, наоборот, приводит к более частым решениям об интервенции. Несмотря на сформулированное ранее предположение, взаимосвязь между шириной полномочий законодательной власти и проведением военных операций является предметом научной дискуссий [Coticchia, Mogo 2020]. С одной стороны, идеологические противоречия, существующие в парламенте, могут являться сдерживающим фактором для принятия решения об интервенции. С другой – законодательный орган может также демонстрировать тенденцию к использованию военной силы [Haesebrouck, Mello 2020]. Роль парламента в этом случае, вероятно, является следствием высокой консолидации законодательной власти относительно вопросов применения силы и одновременно её согласия с исполнительной властью, что нивелирует ограничивающий эффект.

Значимые различия были выявлены во влиянии институционализации различных форм политического участия для вооружённых и невооружённых интервенций.

Например, электоральная конкуренция, отражающая способность граждан беспрепятственно транслировать свои политические предпочтения в рамках выборного процесса, выступает сдерживающим фактором именно в отношении вооружённого вмешательства (модели 3–4). Подобные выводы проистекают из природы военных операций, задействующих регулярные вооружённые силы. Принятие решения об

использовании регулярных войск в демократических государствах, как правило, предполагает довольно чёткую, регламентированную и публичную процедуру, что облегчает процесс формирования предпочтений, которые позже реализуются во время голосования. При этом невоенные формы вмешательства могут оставаться вне внимания большинства граждан, которые по большей части не интересуются политикой. Данное различие можно объяснить менее значимым влиянием менее публичных внешнеполитических решений на выборы, что объясняет отсутствие влияния электоральной конкуренции на вероятность невооружённых интервенций.

Общественная активность, связанная в том числе со свободой ассоциаций, оказывает неодинаковое воздействие на принятие решений о вмешательстве в зависимости от его типа. Специфика вооружённых интервенций способствует «сплочению вокруг флага». Данный эффект имеет социально-психологическое измерение, а его источником выступает восприятие группой внешней угрозы [Stephen, Ybarra, Morrison 2009]. Насильственные конфликты являются особенно эффективным способом обеспечения внутригруппового сплочения, позволяя обществу направить отрицательные эмоции на враждебную внешнюю группу. В общественном мнении эффект сплочения проявляется в виде повышенной поддержки вооружённой интервенции против враждебного государства [Mueller 1973; Stoll 1987; Brody 1991].

Военные операции, кодируемые базой ИМИ, относятся как раз к такому типу силовых актов. Тем самым общественная и институциональная консолидация снижает значимость политических сдержек и ограничителей, существующих в демократических системах. В то же время решение о невоенном вмешательстве имеет намного более низкий общественный резонанс и не производит необходимых эффектов общественного сплочения. Соответственно, различные формы политического активизма, которые могут быть связаны с дей-

ствиями отдельных высокополитизированных групп, играют скорее сдерживающую роль в подобных вопросах.

Как можно объяснить различие в эффектах институционализации различных типов политического участия на вооружённое и невооружённое вмешательство? С одной стороны, данные формы поведения отличаются уровнем политических знаний участвующих в них граждан. Согласно неотквиллианскому подходу, свобода гражданских ассоциаций формирует социальный капитал, увеличивает глубину политических знаний граждан и их политическую активность [Kaufman 1999]. Политический и гражданский активизм позволяет сильнее контролировать государственные решения. Этим обусловлен сдерживающий потенциал свободы ассоциаций на невооружённые интервенции и отсутствие такового эффекта со стороны электоральной конкуренции. В то же время политизированная природа активизма, формируемого гражданскими ассоциациями, объясняет его подверженность эффектам группового сплочения, производимым военными операциями. Таким образом, наблюдается стимулирующий эффект институционализации активизма на вооружённые интервенции. Между тем голосование и выборы отражают более стабильные и укоренённые предпочтения граждан. Соответственно, в отличие от политического активизма, электоральная конкуренция имеет сдерживающий эффект на вооружённые интервенции.

Внешние факторы, в свою очередь, имеют лишь ограниченное сдерживающее влияние на внутриполитические переменные. Структурные стимулы ограничивают воздействие законодательной власти и свободы ассоциаций на невооружённые формы вмешательства. В случае с вооружёнными интервенциями сдерживающий эффект оказывается лишь на полномочия парламента. Представляется, что внешние факторы играют равновесную роль в процессе принятия внешнеполитических решений наряду с внутриполитическими характеристиками.

\* \* \*

Доминирующие теории международных отношений (неореализм, неолиберализм, конструктивизм) отдают приоритет структурно-системным факторам, определяющим международные явления. Тем не менее многочисленные эмпирические свидетельства указывают на значимую роль внутриполитических переменных во внешней политике и международных отношениях.

Настоящее исследование, опираясь на положения неоклассического реализма, интегрировало структурные и внутриполитические факторы в единую модель. С использованием институциональных аспектов теории демократического выбора были отобраны значимые внутриполитические переменные, способные оказывать влияние на вмешательство. Наличие системы разделения властей, электоральной конкуренции и свободы ассоциаций может накладывать ограничения на спектр доступных политическим элитам решений. Структурные стимулы, по предположению автора, в свою очередь, обуславливают влияние внутренней политики на внешнюю. По мере появления различных структурных стимулов, как, например, альянсов, противоречия между различными акторами внутри государства могут снижаться, а предпочтения начинают формироваться исходя из примата национальной безопасности.

За счёт эмпирического анализа, основанного на структуре данных с дифференциацией вооружённого и невооружённого вмешательства, была получена более нюансированная картина взаимосвязей. Независимость судебной власти показала устойчивый сдерживающий эффект на проведение интервенций, а повышение автономности законодательного органа, наоборот, приводит к активизации вмешательств. Влияние прочих внутриполитических факторов варьируется в зависимости от формы вмешательства в конфликт (прямое вооружённое или иное). Высокий уровень свободы ассоциаций способствует проведению военных интервенций и, наоборот,

препятствует невооружённым. Электоральная демократия выступает сдерживающим фактором для вооружённого вмешательства и не является таковым для иных видов. Неоднородность влияния этих переменных можно объяснить отличиями в общественном восприятии различных типов интервенций и, в частности, консолидирующим эффектом военных операций, то есть эффектом сплочения.

Деагрегирование институциональных показателей действительно является перспективным направлением развития исследований влияния внутренней политики на международные отношения. Институты показали довольно разнообразную структуру эффектов на внешнеполитические решения, что представляет собой расхождение с предположением об однородности эффектов, которое постулируется теорией демократического мира.

Структурные факторы продемонстрировали устойчивое стимулирующее воздействие на проведение интервенций. Тем не менее их обуславливающее влияние на внутриполитические переменные оказалось достаточно ограниченным, то есть действительным не для всех институтов.

Хотя внешние стимулы оказывают заметное влияние на внешнюю политику, они не являются доминирующими компонентами при принятии внешнеполитических решений.

Следует ещё раз подчеркнуть значимость разделения типов вмешательства. Дифференциация вооружённых и невооружённых интервенций выявила различия в структурах взаимосвязей с внутренними факторами. В последующих работах допустимо использование более деагрегированной типологии вмешательства для углубления понимания производимых ими различий.

В дальнейших исследованиях возможен учёт потенциально нелинейного характера представленных в работе взаимосвязей. Кроме того, перспективным также представляется использование альтернативных подходов к составлению структуры данных и моделированию взаимосвязей. Имеет смысл провести в дальнейшем более глубокое тестирование представленных в работе закономерностей, например с помощью опросного эксперимента для проверки эффектов различных видов политического участия.

## Список литературы

- Ананьева Е.В.* Проблемы гуманитарной интервенции и защиты граждан за рубежом // *Международная жизнь*. 2009. № 7. С. 16–33.
- Истомин И.А.* Иностранное вмешательство во внутренние дела: проблема концептуализации сущности неопределимого концепта // *Полис. Политические исследования*. 2023а. № 2. С. 120–137. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.02.09>
- Истомин И.А.* Оправдание вмешательства? Роль «доктрины Монро» в легитимации и стигматизации интервенционизма в политике США в XIX — начале XX в. // *Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика*. 2023б. Т.15. № 3. С. 11–55. DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-3-11-55
- Коньшев В.Н.* Неоклассический реализм в теории международных отношений // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 4. С. 94–111. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.04.07>
- Крылов Н.Б.* Гуманитарная интервенция: критерии правомерности применения вооружённой силы // *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 12. С. 37–40.
- Кулагин В.М.* Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный Pax democratica (Гипотеза “демократического мира” в контексте альтернатив мирового развития) // *Полис. Политические исследования*. 2000. № 1. С. 23.
- Кулагин В.М.* Режимный фактор во внешней политике постсоветских государств // *Полис. Политические исследования*. 2004. № 1. С. 115–124.
- Мустафина В., Мальцев А.* Военная сила государства-посредника и урегулирование вооружённых конфликтов // *Международные процессы*. 2023. Т. 21. № 4. С. 6–40.
- Никитин А.И.* Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016а. Т. 60. № 3. С. 16–26. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-3-16-26

- Никитин А.И. Новое в принципах и практике миротворческой деятельности международных организаций // Международная безопасность, контроль над вооружениями и ядерное нераспространение: 70 лет после атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки / Под ред. А.И. Никитина, П.А. Корзуна. М.: ИМЭМО РАН, 2016б. С. 69–73.
- Никитин А.И. Участие России в международном миротворчестве и перспективы его реформирования // Индекс Безопасности. 2011. Т. 17. № 2. С. 105–111.
- Окунева Е.С. Критика теории «демократического мира»: от реализма к конструктивизму // Сравнительная политика. 2015. Т. 6. № 6. С. 6–9.
- Орлова И.А. Современный правовой режим применения силы в международных отношениях // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2017. № 2. С. 50–56.
- Романова Т.А. О неоклассическом реализме и современной России // Россия в глобальной политике. 2012. Т. 10. № 3. С. 8–21.
- Сафранчук И.А. Вооружённое вмешательство как основной способ применения государствами силы в современных международных отношениях (составление базы данных и качественно-количественный анализ на её основе). Отчет о НИР/НИОКР. Гр. 22-18-00664, 2022.
- Сафранчук И.А. Вооружённое вмешательство как основной способ применения государствами силы в современных международных отношениях (составление базы данных и качественно-количественный анализ на её основе). Отчет о НИР/НИОКР. Гр. 22-18-00664, 2023.
- Сафранчук И.А., Лукьянов Ф.А. Современный мировой порядок: адаптация акторов к структурным реалиям // Полис. Политические исследования. 2021б. № 4. С. 14–25. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.03>
- Сафранчук И.А., Лукьянов Ф.А. Современный мировой порядок: структурные реалии и соперничество великих держав // Полис. Политические исследования. 2021а. №3. С. 57–76. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.05>
- Сафранчук И.А., Несмашный А.Д., Чернов Д.Н. Подвижная карта восприятия // Россия в глобальной политике. 2023. Т. 21. № 3. С. 90–102. <https://doi.org/10.31278/1810-6439-2023-21-3-90-102>
- Скулакова Р.М. Гуманитарная интервенция и миротворческая операция как инструменты предотвращения вооружённых конфликтов (о некоторых современных военных проблемах международного права) // Военное право. 2015. № 1. С. 252–269.
- Сучков М.А. Иностранное вмешательство во внутренние дела как форма межгосударственного противоборства: от типов действия к концептуализации мотивации // Полис. Политические исследования. 2024. № 3. С. 8–23. <https://doi.org/10.17976/jpps/2024.03.02>
- Худайкулова А.В. Миротворчество ООН в XXI веке: основные векторы реформ по повышению эффективности миротворческих операций // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 4. С. 109–126 DOI: 10.31429/26190567-20-4-109-126
- Чернов Д.Н. База данных вооружённого вмешательства: многофакторный подход. XXIV Ясинская (Апрельская) международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: НИУ ВШЭ, 2023.
- Чернов Д.Н., Зиновьева Е.С., Аров С.А., Комарова Е.С. Постконфликтная фаза вооружённой интервенции // Сравнительная политика. 2023. Т. 14. № 4. С. 120–135. DOI: <https://doi.org/10.46272/2221-3279-2023-4-14-120-135>
- Чернявский А.Г. Гуманитарное вмешательство в международные отношения и его международно-правовая легитимность // Военное право. 2021. № 4. С. 315–323.
- Чеснаков А.А., Пареньков Д.А. Ощетинившиеся акторы // Россия в глобальной политике. 2024. Т. 22. № 3. С. 82–102. DOI: 10.31278/1810-6439-2024-22-3-82-102
- Шайембетова Ж.К. Концепция гуманитарной интервенции и действующее международное право // Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 62–78. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2009-3-62-78>
- Berkowitz B.D. Level of analysis problems in international relations. // International Interactions. 1986. Vol. 12. No. 3. P. 199–227. <https://doi.org/10.1080/03050628608434656>
- Bove V., Böhmelt T. International Migration and Military Intervention in Civil War // Political Science Research and Methods. 2019. Vol. 7. No. 2. P. 271–287. DOI: <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.22>
- Bove V., Gleditsch K.S., Sekeris P.G. Oil above Water': Economic Interdependence and Third-Party Intervention // Journal of Conflict Resolution. 2016. Vol. 60. No. 7. P. 1251–1277. <https://doi.org/10.1177/0022002714567952>
- Brady R.A. Assessing the President: the media, elite opinion, and public support. Redwood city: Stanford University Press, 1992. 198 p.
- Chernov D.N., Nesmashnyi A.D., Tekin O., Igityan A.A. Counterintervention success: Analyzing Russian and US involvement in Syrian crisis // Comparative Politics. Russia. 2023. Vol. 14. No. 1–2. P. 149–163. <https://doi.org/10.46272/2221-3279-2023-1-2-14-149-163>

- Chu J.A., Recchia S.* Does Public Opinion Affect the Preferences of Foreign Policy Leaders? Experimental Evidence from the UK Parliament // *Journal of Politics*. 2022. Vol. 84. No. 3. P. 1874–1877. <https://doi.org/10.1086/719007>
- Coppedge M., Gerring J., Glynn A., Knutsen C. H., Lindberg S.I., Pemstein D., Seim B., Skaaning S-E., Tearell J.* Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change. New York: Cambridge University Press, 2020. 246 p. <https://doi.org/10.1017/9781108347860>
- Corbetta R., Hummel M.* Exploring the Threshold between Conflict Management and Joining in Biased Interventions // *Journal of Conflict Resolution*. 2018. Vol. 62. No. 10. P. 2205–2231. <https://doi.org/10.1177/0022002717720754>
- Coticchia F., Moro F.N.* Peaceful legislatures? Parliaments and military interventions after the Cold War: Insights from Germany and Italy // *International Relations*. 2020. Vol. 34. No. 4. P. 482–503. <https://doi.org/10.1177/004711781990025>
- van Deth J.W.* A conceptual map of political participation // *Acta Politica*. 2014. Vol. 49. No. 3. P. 349–367. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.6>
- Dietrich S., Hummel H., Marschall S.* Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War // *Cooperation and Conflict*. 2015. Vol. 50. No. 1. P. 87–106. <https://doi.org/10.1177/001083671454568>
- Dueck C.* Neoclassical realism and the national interest: presidents, domestic politics, and major military interventions // *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* / ed. by S. E. Lobell, N. M. Ripsman, J. W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. P. 139–169. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511811869.005>
- Fearon J.D.* Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 88. No. 3. P. 577–592. DOI: <https://doi.org/10.2307/2944796>
- Fearon J.D.* Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations // *Annual Review of Political Science*. 1998. Vol. 1. No. 1. P. 289–313. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.289>
- Findley M., Marineau J.* Lootable Resources and Third-Party Intervention into Civil Wars // *Conflict Management and Peace Science*. 2015. Vol. 32. No. 5. P. 465–486. <https://doi.org/10.1177/0738894214530828>
- Findley M., Teo T.* Rethinking Third-Party Interventions into Civil Wars: An Actor-Centric Approach // *Journal of Politics*. 2006 Vol. 68. No. 4. P. 828–837. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00473.x>
- Foulon M.* Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities // *International Studies Review*. 2015. Vol. 17. No. 4. P. 635–661. <https://doi.org/10.1111/misr.12255>
- Goldman O.S., Abulof U.* Democracy for the rescue—of dictators? The role of regime type in civil war interventions // *Contemporary Security Policy*. 2016. Vol. 37. No. 3. P. 341–368. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1228033>
- Haesebrouck T.* Democratic Participation in the Air Strikes Against Islamic State: A Qualitative Comparative Analysis // *Foreign Policy Analysis*. 2016. Vol. 14. No. 2. P. 254–275. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw035>
- Haesebrouck T., Mello P.A.* Patterns of Political Ideology and Security Policy // *Foreign Policy Analysis*. 2020. Vol. 16. No. 4. P. 565–586. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa006>
- Hensel P., Mitchell S.* The Issue Correlates of War (ICOW) Project Supplementary Data Set: Colonial History Data Set. Boston: Harvard Dataverse, 2007. <https://doi.org/10.7910/DVN/5EMETG>
- Istomin I.A.* Military Deterrence vs Foreign Interference: Record of the Cold War // *MGIMO Review of International Relations*. 20236. Vol. 16. No. 1. P. 106–129. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-olf4>
- Jackson V.* Understanding spheres of influence in international politics // *European Journal of International Security*. 2020. Vol. 5. No. 3. P. 255–273. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2019.21>
- Kathman J.* Civil War Contagion and Neighboring Interventions: Civil War Contagion // *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54. No. 4. P. 989–1012. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00623.x>
- Kathman J.* Civil War Diffusion and Regional Motivations for Intervention // *Journal of Conflict Resolution*. 2011. Vol. 55. No. 6. P. 847–876. <https://doi.org/10.1177/0022002711408009>
- Kaufman J.* Three Views of Associationalism in 19th-Century America: An Empirical Examination. // *American Journal of Sociology*. 1999. Vol. 104. No. 5. P. 1296–1345.
- Kesgin B., Kaarbo J.* When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision // *International Studies Perspectives*. 2010. Vol. 11. No. 1. P. 19–36. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00390.x>
- Klosek K.* Military Interventions in Civil Wars: Protecting Foreign Direct Investments and the Defence Industry // *Civil Wars*. 2020. Vol. 22. No. 1. P. 87–113. <https://doi.org/10.1080/13698249.2020.1724726>

- Koga J.* Where Do Third Parties Intervene? Third Parties' Domestic Institutions and Military Interventions in Civil Conflicts // *International Studies Quarterly*. 2011. Vol. 55. No. 4. P. 1143–1166. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00684.x>
- Leeds B., Ritter J., Mitchell S., Long A.* Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815–1944 // *International Interactions*. 2002. Vol. 28. No. 3. P. 237–260. <https://doi.org/10.1080/03050620213653>
- Levy J., Thompson W.* Causes of War. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2010. 288 p.
- Levy J.S.* Domestic Politics and War // *Journal of Interdisciplinary History*. 1988. Vol. 18. No. 4. P. 653–673.
- Maaz Z., Russett B.* Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986 // *American Political Science Review*. 1993. Vol. 87. No. 3. P. 685. DOI: <https://doi.org/10.2307/2938740>
- Meier V., Karlén N., Pettersson T., Croicu M.* External Support in Armed Conflicts: Introducing the UCDP External Support Dataset (ESD), 1975–2017 // *Journal of Peace Research*. 2022. Vol. 60. No. 3. P. 545–554. <https://doi.org/10.1177/00223433221079864>
- de Mesquita B.B., Siverson R.M.* War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability // *American Political Science Review*. 1995. Vol. 89. No. 4. P. 841–855. doi:10.2307/2082512
- Morrow J.D.* Alliances: Why Write Them Down? // *Annual Review of Political Science*. 2000. Vol. 3. No. 1. P. 63–83. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.63>
- Mueller J.E.* War, presidents, and public opinion. New York: Wiley, 1973. 300 p.
- Neoclassical realism, the state, and foreign policy / ed. by S. E. Lobell, N. M. Ripsman, J. W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. 310 p.
- Pearson F.S.* Geographic Proximity and Foreign Military Intervention // *The Journal of Conflict Resolution*. 1974. Vol. 18. No. 3. P. 432–460. <https://doi.org/10.1177/002200277401800304>
- Przeworski A.* Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. New York: Cambridge University Press, 1991. 228 p.
- Rathbun B.* A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism // *Security Studies*. 2008. Vol. 17. No. 2. P. 294–321. <https://doi.org/10.1080/09636410802098917>
- Safranchuk I.A., Sushentsov A.A.* The Intervention that Originated the Post-Cold War Order // *Russia in Global Affairs*. 2024. Vol. 22. No. 2. P. 10–27. DOI: 10.31278/1810-6374-2024-22-2-10-27
- Safranchuk I., Nesmarshnyi A., Chernov D.N.* Africa and the Ukraine Crisis: Exploring Attitudes // *Russia in Global Affairs*. 2023. Vol. 21. No. 3. P. 159–180. DOI: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2023-21-3-159-180>
- Sakstrup C., Tolstrup J.* To Intervene or Not to Intervene? Democratic Constraints on Third-Party Support in Civil Wars // *Government and Opposition*. 2022. Vol. 57. No. 1. P. 126–147. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2020.19>
- Salehyan I., Gleditsch K., Cunningham D.* Explaining External Support for Insurgent Groups // *International Organization*. 2011. Vol. 65. No. 4. P. 709–744. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818311000233>
- Singer J.D.* The Level-of-Analysis Problem in International Relations // *World Politics*. 1961. Vol. 14. No. 1. P. 77–92. <https://doi.org/10.2307/2009557>
- Singer J.D.* The “Correlates of War” Project: Interim Report and Rationale. // *World Politics*. 1972. Vol. 24. No. 2. P. 243–270. <https://doi.org/10.2307/2009738>
- Schumpeter J.A.* Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper Perennial Modern Classics, 2008. 431 p.
- Schultz K.A.* Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War // *International Organization*. 1999. Vol. 53. No. 2. P. 233–266. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081899550878>
- Stephan W.G., Ybarra O., Morrison K.R.* Intergroup threat theory // *Handbook of prejudice, stereotyping, and discrimination* / ed. by T. D. Nelson. London: Psychology Press, 2009. P. 43–59.
- Stojek S., Mwita C.* Adding Trade to the Equation: Multilevel Modeling of Biased Civil War Interventions // *Journal of Peace Research*. 2015. Vol. 52. No. 2. P. 228–242. <https://doi.org/10.1177/002234331456140>
- Stoll R.J.* The Sound of the Guns: Is There a Congressional Rally Effect after U.S. Military Action? // *American Politics Quarterly*. 1987. Vol. 15. No. 2. P. 223–237. <https://doi.org/10.1177/004478087015002002>
- Taliaferro J.W.* Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited // *International Security*. 2001. Vol. 25. No. 3. P. 128–161. DOI: 10.1162/016228800560543
- Temby D.* What are levels of analysis and what do they contribute to international relations theory? // *Cambridge Review of International Affairs*. 2013. Vol. 28. No. 4. P. 721–742. <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.831032>

- Vanhanen T.A.* New Dataset for Measuring Democracy, 1810–1998. // *Journal of Peace Research*. 2000. Vol. 37. No. 2. P. 251–265. <https://doi.org/10.1177/0022343300037002008>
- Wagner W.* Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh // *The British Journal of Politics and International Relations*. 2018. Vol. 20. No. 1. P. 121–134. <https://doi.org/10.1177/1369148117745859>
- Walt S.M.* *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press, 1987. 321 p.
- Waltz K.* Neorealism: Confusions and criticisms // *Journal of Politics and Society*. 2004. Vol. 15. No. 1. P. 2–6.
- Waltz K.* *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979. 251 p.

# INTERVENTION IN CIVIL CONFLICTS

## *THE BALANCE OF DOMESTIC POLITICS AND STRUCTURAL FACTORS\**

DANIIL CHERNOV

HSE University, Moscow, 101000, Russia

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

### Abstract

With the rise in civil conflicts, third-party interventions aimed at protecting and advancing national interests have become common. However, despite potential benefits, such interventions can result in negative reputational and material consequences for the intervening party. As such, decisions to intervene may often confront domestic political constraints. This study integrates the institutional aspect of democratic peace theory and neoclassical realism to examine internal and structural factors that influence the decision to intervene. Theoretically, enhanced democratic institutions are expected to produce a moderating effect on intervention, but this effect is sidelined when structural incentives take hold. To test these assumptions, a wide range of data sources are utilized, including the Uppsala Conflict Data Program (UCDP) External Support Dataset and the International Military Intervention Correlates (IMIC) developed at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO). Using these two datasets, the author proposes to separate military and non-military interventions in order to test for potential differences in effects that characteristics of political systems may have on them. Varieties of Democracy data are employed to measure institutional characteristics. The analysis reveals heterogeneous effects of different aspects of institutional design on the propensity to intervene. The author suggests that the differences in effects could be attributed to variations in institutional specifics, public reactions, and types of intervention. Specifically, military interventions as a result of their publicity and overtness produce special short-term and long-term public opinion dynamics that are reflected in different effects of various forms of political behavior. Structural incentives consistently increase the likelihood of intervention, though they only partially mitigate the impact of differences in institutional characteristics.

### Keywords:

military intervention; civil conflicts; democratic peace theory; institutions; neoclassical realism; structural factors

\* The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 22–18–00664, <https://rscf.ru/project/22-18-00664/>.

## References

- Ananieva E.V. (2009). Problemy gumanitarnoy interventsii i zashchity grazhdan za rubezhom [Problems of humanitarian intervention and protection of citizens abroad]. *International Affairs*. No. 7. P. 16–33.
- Berkowitz B.D. (1986). Level of analysis problems in international relations. *International Interactions*. Vol. 12. No. 3. P. 199–227. <https://doi.org/10.1080/03050628608434656>
- Bove V., Böhmelt T. (2019). International Migration and Military Intervention in Civil War. *Political Science Research and Methods*. Vol. 7. No. 2. P. 271–287. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.22>
- Bove V., Gleditsch K.S., Sekeris P.G. (2016). Oil above Water': Economic Interdependence and Third-Party Intervention. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 60. No. 7. P. 1251–1277. <https://doi.org/10.1177/0022002714567952>
- Brody R.A. (1992). *Assessing the President: The media, elite opinion, and public support*. Redwood City: Stanford University Press. 198 p.
- Cherniavskiy A.G. (2021). Gumanitarnoe vmeshatelstvo v mezhdunarodnye otnosheniia i ego mezhdunarodno-pravoivaia legitimnost [Humanitarian intervention in international relations and its international legal legitimacy]. *Military Law*. No. 4. P. 315–323.
- Chernov D.N. (2023). Baza dannykh vooruzhennogo vmeshatel'stva: mnogofaktorni podkhod [Database of Military Interventions: a Multi-Factor Approach]. XXIV Yasin (April) International Academic Conference on Economic and Social Development. Moscow: HSE.
- Chernov D.N., Nesmashnyi A.D., Tekin O., Igityan A.A. (2023). Counterintervention success: Analyzing Russian and US involvement in Syrian crisis. *Comparative Politics*. Russia. Vol. 14. No. 1–2. P. 149–163. <https://doi.org/10.46272/2221-3279-2023-1-2-14-149-163>
- Chernov D.N., Zinovieva E.S., Komarova E.S., Arov S.A. (2023). Postkonfliktnaia faza vooruzhennoi interventsii [Post-Conflict Phase of Armed Intervention]. *Comparative Politics Russia*. Vol. 14. No. 4. P. 120–135. <https://doi.org/10.46272/2221-3279-2023-4-14-120-135>
- Chesnakov A.A., Parenkov D.A. (2024). Oshchetivshiesia aktory [Bristling actors]. *Russia in Global Affairs*. Vol. 22. No. 3. P. 82–102. DOI: 10.31278/1810-6439-2024-22-3-82-102
- Chu J.A., Recchia S. (2022). Does Public Opinion Affect the Preferences of Foreign Policy Leaders? Experimental Evidence from the UK Parliament. *Journal of Politics*. Vol. 84. No. 3. P. 1874–1877. <https://doi.org/10.1086/719007>
- Coppedge M., Gerring J., Glynn A., Knutsen C. H., Lindberg S. I., Pemstein D., Seim B., Skaaning S-E., Teorell J. (2020). *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. New York: Cambridge University Press. 246. p. <https://doi.org/10.1017/9781108347860>
- Corbetta R., Melin M. (2018). Exploring the Threshold between Conflict Management and Joining in Biased Interventions. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 62. No. 10. P. 2205–2231. <https://doi.org/10.1177/0022002717720754>
- Coticchia F., Moro F. N. (2020). Peaceful legislatures? Parliaments and military interventions after the Cold War: Insights from Germany and Italy. *International Relations*. Vol. 34. No. 4. P. 482–503. <https://doi.org/10.1177/0047117819900250>
- van Deth J.W. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica*. Vol. 49. No. 3. P. 349–367. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.6>
- Dietrich S., Hummel H., Marschall S. (2015). Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War. *Cooperation and Conflict*. Vol. 50. No. 1. P. 87–106. <https://doi.org/10.1177/0010836714545687>
- Dueck C. (2009). *Neoclassical realism and the national interest: Presidents, domestic politics, and major military interventions*. In: S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press. P. 139–169. <https://doi.org/10.1017/CBQ9780511811869.005>
- Fearon J.D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*. Vol. 1. No. 1. P. 289–313. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.289>
- Fearon J.D. (1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 3. P. 577–592. <https://doi.org/10.2307/2944796>
- Findley M., Marineau J. (2015). Lootable Resources and Third-Party Intervention into Civil Wars. *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 32. No. 5. P. 465–486. <https://doi.org/10.1177/0738894214530828>
- Findley M., Teo T. (2006). Rethinking Third-Party Interventions into Civil Wars: An Actor-Centric Approach. *Journal of Politics*. Vol. 68. No. 4. P. 828–837. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00473.x>
- Foulon M. (2015). Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review*. Vol. 17. No. 4. P. 635–661. <https://doi.org/10.1111/misr.12255>

- Goldman O., Abulof U. (2016). Democracy for the Rescue—of Dictators? The Role of Regime Type in Civil War Interventions. *Contemporary Security Policy*. Vol. 37. No. 3. P. 341–368. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1228033>
- Haesebrouck T. (2016). Democratic Participation in the Air Strikes Against Islamic State: A Qualitative Comparative Analysis. *Foreign Policy Analysis*. Vol. 14. No. 2. P. 254–275. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw035>
- Haesebrouck T., Mello P.A. (2020). Patterns of Political Ideology and Security Policy. *Foreign Policy Analysis*. Vol. 16. No. 4. P. 565–586. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa006>
- Hensel P., Mitchell S. (2007). *The Issue Correlates of War (ICOW) Project Supplementary Data Set: Colonial History Data Set*. Boston: Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/5EMETG>
- Istomin I.A. (2023a). Inostrannoe vmeshatel'stvo vo vnutrennie dela: problematizatsiia sushchnostno neopredelimoogo kontsepta [Foreign interference in internal affairs: deconstruction of an essentially indeterminate concept]. *Polis. Political Studies*. No. 2. P. 120–137. <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.02>
- Istomin I.A. (2023b). Military Deterrence vs Foreign Interference: Record of the Cold War. *MGIMO Review of International Relations*. Vol. 16. No. 1. P. 106–129. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-olfa>
- Istomin I.A. (2023c). Opravdanie vmeshatel'stva? Rol' «doktriny Monro» v legitimatsii i stigmatizatsii intervensionizma v politike SShA v XIX — nachale XX v. [Justification for Interference? The Role of the Monroe Doctrine in the Stigmatization and Legitimation of Intervention in the US Foreign Policy in the 19th and Early 20th Centuries]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria 25. Mezdunarodnye otnosheniia i mirovaa politika*. Vol. 15. No. 3. P. 11–55. <https://doi.org/10.48015/2076-7404-2023-15-3-11-55>
- Jackson V. (2020). Understanding spheres of influence in international politics. *European Journal of International Security*. Vol. 5. No. 3. P. 255–273. <https://doi.org/10.1017/eis.2019.21>
- Kathman J. (2010). Civil War Contagion and Neighboring Interventions: Civil War Contagion. *International Studies Quarterly*. Vol. 54. No. 4. P. 989–1012. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00623.x>
- Kathman J. (2011). Civil War Diffusion and Regional Motivations for Intervention. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 55. No. 6. P. 847–876. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022002711408009>
- Kaufman J. (1999). Three Views of Associationalism in 19th-Century America: An Empirical Examination. *American Journal of Sociology*. Vol. 104. No. 5. P. 1296–1345.
- Kesgin B., Kaarbo J. (2010). When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision. *International Studies Perspectives*. Vol. 11. No. 1. P. 19–36. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00390.x>
- Khudaykulova A.V. (2019). Mirotvorchestvo OON v XXI veke osnovnye vektory reform po povysheniiu effektivnosti mirotvorcheskikh operatsii [UN Peacekeeping in The 21st Century: Key Vectors Of Reforms to Improve Effectiveness Of Peacekeeping Operations]. *South-Russian Journal of Social Sciences*. Vol. 20. No. 4. P. 109–126. DOI: 10.31429/26190567-20-4-109-126
- Klosek K. (2020). Military Interventions in Civil Wars: Protecting Foreign Direct Investments and the Defence Industry. *Civil Wars*. Vol. 22. No. 1. P. 87–113. <https://doi.org/10.1080/13698249.2020.1724726>
- Koga J. (2011). Where Do Third Parties Intervene? Third Parties' Domestic Institutions and Military Interventions in Civil Conflicts. *International Studies Quarterly*. Vol. 55. No. 4. P. 1143–1166. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00684.x>
- Kreps S. (2010). Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-Led Operations in Afghanistan. *Foreign Policy Analysis*. Vol. 6. No. 3. P. 191–215. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2010.00108.x>
- Krylov N.B. (2012). Gumanitarnaia interventsiiia kriterii pravomernosti primeneniia vooruzhennoi sily [Humanitarian intervention: criteria for the legitimate use of military force]. *Eurasian Law Journal*. No. 12. P. 37–40.
- Kulagin V.M. (2000). Mir v XXI veke mnogopoliusnyi balans sil ili globalnyi Pax democratica (Gipoteza demokraticeskogo mira v kontekste alternativ mirovogo razvitiia) [The world in the 21st century: a multipolar balance of power or global Pax democratica (The “democratic peace” hypothesis in the context of alternatives to world development)]. *Polis. Political Studies*. No.1. P. 23.
- Kulagin V.M. (2004). Rezhimnyi faktor vo vneshnei politike postsovetskikh gosudarstv [Regime factor in the foreign policy of post-Soviet states]. *Polis. Political Studies*. No. 1. P. 115–124.
- Leeds B., Ritter J., Mitchell S., Long A. (2002). Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815–1944. *International Interactions*. Vol. 28. No. 3. P. 237–260. <https://doi.org/10.1080/03050620213653>

- Levy J.S. (1988). Domestic Politics and War. *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. 18. No. 4. P. 653–673. <https://doi.org/10.2307/204819>
- Levy J., Thompson W. (2010). *Causes of War*. New Jersey: Wiley-Blackwell. 288 p.
- Lobell S. E., Ripsman N. M., Taliaferro J. W. (eds) (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. New York: Cambridge University Press. 310 p.
- Maoz Z., Russett B. (1993). Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986. *American Political Science Review*. Vol. 87. No. 3. P. 624–638. <https://doi.org/10.1017/S0003055406402562>
- Meier V., Karlén N., Pettersson T., Croicu M. (2022). External Support in Armed Conflicts: Introducing the UCDP External Support Dataset (ESD), 1975–2017. *Journal of Peace Research*. Vol. 60. No. 3. P. 545–554. <https://doi.org/10.1177/00223433221079864>
- de Mesquita B. B., Siverson R. M. (1995). War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability. *American Political Science Review*. Vol. 89. No. 4. P. 841–855. <https://doi.org/10.2307/2082512>
- Morrow J.D. (2000). Alliances: Why Write Them Down? *Annual Review of Political Science*. Vol. 3. No. 1. P. 63–83. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.63>
- Mueller J.E. (1973). *War, presidents, and public opinion*. New York: Wiley. 300 p.
- Mustafina V., Maltsev A. (2023). The Influence of Mediator Military Power on Armed Conflicts Resolution. *International Trends*. Vol. 21. No. 4. P. 6–40. <https://doi.org/10.17994/IT.2023.21.4.75.8>
- Nikitin A.I. (2011). Uchastie Rossii v mezhdunarodnom mirotvorchestve i perspektivy ego reformirovaniia [Russia's participation in international peacekeeping and prospects for its reform]. *Security Index*. Vol. 17. No. 2. P. 105–111.
- Nikitin A.I. (2016a). Mirotvorchestvo OON obnovlenie printsipov reformirovanie praktiki [United Nations peace operations: reconsidering the principles, reforming the practice]. *World Economy and International Relations*. Vol. 60. No. 3. P. 16–26. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-3-16-26
- Nikitin A.I. (2016b). Novoe v printsipakh i praktike mirotvorcheskoi deiatelnosti mezhdunarodnykh organizatsii [New aspects in principles and practice of peace operations of international organizations]. In: A.I. Nikitin, P.A. Korzun (eds) *Mezhdunarodnaia bezopasnost kontrol nad vooruzheniimi i iadernoe nerasprostranenie: 70 let posle atomnykh bombardirovok Khirosimy i Nagasaki*. Moscow: IMEMO RAS. P. 69–73.
- Okuneva E.S. (2015). Kritika “teorii demokraticeskogo mira” ot realizma k konstruktivizmu [Critics of Democratic Peace Theory: From Realism to Constructivism]. *Comparative Politics*. Russia. Vol. 6. No. 6. P. 6–9.
- Orlova I.A. (2017). Sovremennyi pravovoy rezhim primeneniia sily v mezhdunarodnykh otnosheniakh [Modern Legal Regime Use of Force in International Relations.]. *Eurasian Integration: economics, law, politics*. No. 2. P. 50–56.
- Pearson F.S. (1974). Geographic Proximity and Foreign Military Intervention. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 18. No. 3. P. 432–460. <https://doi.org/10.1177/002200277401800304>
- Przeworski A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press. 228 p.
- Rathbun B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*. Vol. 17. No. 2. P. 294–321. <https://doi.org/10.1080/09636410802098917>
- Romanova T.A. (2012). O neoklassicheskom realizme i sovremennoi Rossii [On neoclassical realism and modern Russia]. *Russia in Global Affairs*. Vol. 10. No. 3. P. 8–21.
- Safranchuk I.A. (2022). Vooruzhennoe vmeshatel'stvo kak osnovnoi sposob primeneniia gosudarstvami sily v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniakh (sostavlenie bazy dannykh i kachestvenno-kolichestvennyi analiz na ee osnove [Military intervention as the main form of use of force by a state in contemporary international relations (database creation, quantitative and qualitative analysis on its basis)]. R&D report. Grant No. 22-18-00664.
- Safranchuk I.A. (2023). Vooruzhennoe vmeshatel'stvo kak osnovnoi sposob primeneniia gosudarstvami sily v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniakh (sostavlenie bazy dannykh i kachestvenno-kolichestvennyi analiz na ee osnove [Military intervention as the main form of use of force by a state in contemporary international relations (database creation, quantitative and qualitative analysis on its basis)]. R&D report. Grant No. 22-18-00664.
- Safranchuk I.A., Lukyanov F.A. (2021a). Sovremennyi mirovoi poriadok strukturnye realii i sopernichestvo velikikh derzhav [The Modern World Order: Structural Realities and Great Power Rivalries]. *Polis. Political Studies*. No. 3. P. 57–76. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.05>
- Safranchuk I.A., Lukyanov F.A. (2021b). Sovremennyi mirovoi poriadok adaptatsiia aktorov k strukturnym realiiam [The Contemporary World Order: The Adaptation of Actors to Structural Realities]. *Polis. Political Studies*. No. 4. C. 14–25. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.03>

- Safranchuk I., Nesmashnyi A., Chernov, D.N. (2023). Podvizhnaia karta vospriatiia [A changing map of perception]. *Russia in Global Affairs*. Vol. 21. No. 3. P. 159–180. <https://doi.org/10.31278/1810-6439-2023-21-3-90-102>
- Safranchuk I., Nesmashnyi A., Chernov, D.N. (2023). Africa and the Ukraine Crisis: Exploring Attitudes. *Russia in Global Affairs*. Vol. 21. No. 3. P. 159–180. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2023-21-3-159-180>
- Safranchuk I.A., Sushentsov A.A. (2024). The Intervention that Originated the Post-Cold War Order. *Russia in Global Affairs*. Vol. 22. No. 2. P.10–27. DOI: 10.31278/1810-6374-2024-22-2-10-27
- Sakstrup C., Tolstrup J. (2022). To Intervene or Not to Intervene? Democratic Constraints on Third-Party Support in Civil Wars. *Government and Opposition*. Vol. 57. No. 1. P. 126–147. <https://doi.org/10.1017/gov.2020.19>
- Salehyan I., Gleditsch K., Cunningham D. (2011). Explaining External Support for Insurgent Groups. *International Organization*. Vol. 65. No. 4. P. 709–744. <https://doi.org/10.1017/S0020818311000233>
- Singer J.D. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*. Vol. 14. No. 1. P. 77–92. <https://doi.org/10.2307/2009557>
- Singer J.D. (1972). The “Correlates of War” Project: Interim Report and Rationale. *World Politics*. Vol. 24. No. 2. P. 243–270. <https://doi.org/10.2307/2009738>
- Schumpeter J.A. (2008). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Classics. 431 p.
- Schultz K.A. (1999). Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War. *International Organization*. Vol. 53. No. 2. P. 233–266. <https://doi.org/10.1162/002081899550878>
- Skulakova R.M. (2015). Gumanitarnaia interventsiiia i mirotvorcheskaia operatsiia kak instrumenty predotvrashcheniia vooruzhennykh konfliktov (o nekotorykh sovremennykh voennykh problemakh mezhdunarodnogo prava) [Humanitarian intervention and peacekeeping operations as tools for preventing armed conflicts (on some modern military problems of international law)]. *Military Law*. No. 1. P. 252–269.
- Smith S. (1986). Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. *Review of International Studies*. Vol. 12. No. 1. P. 13–29. <https://doi.org/10.1017/S026021050011410X>
- Stephan W.G., Ybarra O., Morrison K.R. (2009). Intergroup threat theory. In: T. D. Nelson (ed.) *Handbook of prejudice, stereotyping, and discrimination*. London: Psychology Press. P. 43–59.
- Stojek S., Mwita C. (2015). Adding Trade to the Equation: Multilevel Modeling of Biased Civil War Interventions. *Journal of Peace Research*. Vol. 52. No. 2. P. 228–242. <https://doi.org/10.1177/0022343314561406>
- Stoll R.J. (1987). The Sound of the Guns: Is There a Congressional Rally Effect after U.S. Military Action? *American Politics Quarterly*. Vol. 15. No. 2. P. 223–237. <https://doi.org/10.1177/004478087015002002>
- Suchkov M.A. (2024). Inostrannoe vmeshatel'stvo vo vnutrennie dela kak forma mezghosudarstvennogo protivoborstva: ot tipov deistviia k kontseptualizatsii motivatsii [Foreign interventions in internal affairs as a form of international struggle: from types of action to motivation conceptualization]. *Polis. Political Studies*. 2024. No. 3. P. 8–23. <https://doi.org/10.17976/jpps/2024.03.02>
- Taliaferro J.W. (2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*. Vol. 25. No. 3. P. 128–161. <https://doi.org/10.1162/016228800560543>
- Temby O. (2013). What are levels of analysis and what do they contribute to international relations theory? *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 28. No. 4. P. 721–742. <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.831032>
- Vanhanen T. A. (2000). New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*. Vol. 37. No. 2. P. 251–265. <https://doi.org/10.1177/0022343300037002008>
- Wagner W. (2018). Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 20. No. 1. P. 121–134. <https://doi.org/10.1177/1369148117745859>
- Walt S. M. (2007). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press. 336 p.
- Waltz K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill. 251 p.
- Waltz K. (2004). Neorealism: Confusions and criticisms. *Journal of Politics and Society*. Vol. 15. No. 1. P. 2–6.

ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

# «СЕВЕРНЫЕ ПОТОКИ» КАК ПРИНУДИТЬ СТРАНЫ ЕС ОТВЕТИТЬ ЗА ПРИЧИНЁННЫЙ УЩЕРБ

ИВАН ГУДКОВ

МАРК ЭНТИН

МГИМО МИД России, Москва, Россия

## Резюме

В рамках набирающего обороты противостояния России и Запада позитивной новостью стал ряд постановлений, вынесенных международными органами по разрешению споров в пользу нашего государства в 2024 году. Теперь, как подчёркивается в статье, необходимо максимально полно и эффективно использовать широкий набор инструментов юридического отстаивания интересов Москвы, отечественного бизнеса и связанных с ним зарубежных компаний. Важно от фрагментарной оборонительной стратегии шадящего ситуативного реагирования, сводящейся к избирательному ответу на отдельные недружественные акты, перейти к целостной и централизованно направляемой наступательной стратегии юридической борьбы на всех возможных фронтах. Одним из её инструментов служит Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), предусматривающий трансграничную защиту капиталовложений инвесторов из одних стран-участниц, в том числе инвесторов, связанных с не входящими в ДЭХ странами, на территориях других. Авторами обоснован вывод о возможности практического использования ДЭХ для защиты инфраструктурных энергетических инвестиций в «Северные потоки», разрушенных взрывом осенью 2022 года. Речь идёт о понуждении стран, в морских пространствах под юрисдикцией которых проложены трубопроводы, к возмещению причинённого диверсией многомиллиардного материального ущерба, раскрытию тщательно скрываемой об инциденте информации. Договор может также использоваться в качестве рычага для возможных будущих переговоров по пакетному урегулированию всей массы накопившихся проблем в отношениях России и Запада.

## Ключевые слова:

юридическая защита инвестиций; Северный поток; Договор к Энергетической хартии; стандарт полной защиты и безопасности; Конвенция ООН по морскому праву; инвестиционные споры; «закатная оговорка»

Если Бог хочет сделать тебя счастливым,  
то он ведёт тебя самой трудной дорогой,  
потому что лёгких путей к счастью не бывает.

*Омар Хайям*

В связи с усиливающейся вовлечённостью стран Запада в оказание военной поддержки киевскому режиму и повышением

градуса воинственных высказываний европейских политиков<sup>1</sup>, ряд видных российских экспертов, способных оказывать весо-

<sup>1</sup> *Vanberghenby C.* Macron's Sorbonne II speech: A Machiavellian Moment for Europe? // *Modern Diplomacy*. 30.04.2024. URL: <https://moderndiplomacy.eu/2024/04/30/macrons-sorbonne-ii-speech-a-machiavellian-moment-for-europe/> (accessed: 07.05.2024); *Macron E.* Europe—It Can Die. A New Paradigm at The Sorbonne // *Groupe d'études géopolitiques (GEG)*. 26.04.2024. URL: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/26/macron-europe-it-can-die-a-new-paradigm-at-the-sorbonne/> (accessed: 07.05.2024).

Дата поступления рукописи в редакцию: 07.05.2024

Дата принятия к публикации: 13.05.2024

Для связи с авторами / *Corresponding author:*

Email: [entinmark@gmail.com](mailto:entinmark@gmail.com)

мое влияние на настроения отечественного истеблишмента, выступили с предложениями вернуть ядерному сдерживанию фактически утраченный им сдерживающий эффект [Караганов 2023, 2024]<sup>2</sup>.

Однако есть и другой, более прагматичный способ остудить «горячие головы» в Вашингтоне, Лондоне, Брюсселе и их сателлитах — заставить их платить миллиарды за поощрение терроризма, соучастие в подрыве критически важных объектов инфраструктуры, за каждый акт экспроприации собственности, очевидного грабежа и откровенного попрапия взятых на себя международных обязательств, отступить от которых в порядочном обществе не принято.

Нерационально ожидать, что разум возобладает в головах государственных деятелей, ставящих приоритетной задачей нанесение максимального ущерба экономическим, социальным, гуманитарным интересам Российской Федерации, Китайской Народной Республики и дружественных им держав, которые проводят самостоятельный курс на международной арене, а также интересам наших предпринимательских кругов и населения. Пора перестать действовать в режиме щадящего ситуативного реагирования и лишь отражать одну атаку за другой против своих ВПК, ТЭК, АПК, ведущих отраслей экономики, научных, образовательных и технологических центров, против граждан, которые хотят нормально жить, учиться, работать, путешествовать, участвовать в международных турнирах, поддерживать человеческие контакты.

Зачем принимать на себя вражеские удары, не имеющие оснований в праве и граничащие с беспределом, не привлекая к материальной, то есть наиболее болезненной, ответственности спонсоров и исполнителей таких ударов? На них, на развязанную Западом «юридическую войну»<sup>3</sup>, осуществляемую им «юридическую агрессию»<sup>4</sup> и вакханалию исков во все мыслимые судебные и квазисудебные международные и национальные инстанции надо отвечать не менее весомыми контрударами.

У России есть прочные правовые позиции, есть высококвалифицированные юристы, поэтому Москва способна выигрывать самые сложные дела, даже когда на международных судей, следующих своему профессиональному долгу, оказывается неприкрытое давление. Этот тезис подтверждается итогами разбирательства в Международном суде ООН по искам «Украина против России: применение Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (МКБФТ) и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД)». После пяти лет разбирательств 31 января 2024 г. МС ООН огласил решение, которым отвёл все сколько-либо значимые обвинения, выдвинутые против нашей страны. К сходным выводам эта судебная инстанция пришла в отношении иска украинской стороны, касавшегося Конвенции о геноциде, которое он огласил 2 февраля 2024 года. Более того, Суд оставил на рассмотрении вопрос, совершала ли сама Украина геноцид в Донбассе. «То есть украинцы из обвинителей, — акцентирова-

<sup>2</sup> Караганов С.А. Применение ядерного оружия может уберечь человечество от глобальной катастрофы // Профиль. 13.06.2023. URL: <https://profile.ru/politics/primeneniyadernogo-oruzhiya-mozhet-uberech-chelovechestvo-ot-globalnoj-katastrofy-1338893/> (дата обращения: 07.05.2024); Тренин Д.В. Украинский конфликт и ядерное оружие // Россия в глобальной политике. 20.06.2023. <https://globalaffairs.ru/articles/ukraina-yadernoe-oruzhie/>

<sup>3</sup> Интервью заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Вершинина МИЦ «Известия». № 646-10-04-2024 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 10.04.2024. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1943368/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1943368/) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>4</sup> О заседании коллегии МИД России. Сообщение для СМИ. № 562-27-03-2024 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 27.03.2024. URL: <https://www.mid.ru/tv/?id=1941260&lang=ru> (дата обращения: 07.05.2024).

ли в МИД Российской Федерации, — превратились в обвиняемых. Как написали в западной прессе, Киев забил гол в собственные ворота»<sup>5</sup>.

Это — исключительно значимая победа, поскольку она одержана по искам против России. С опорой на неё необходимо переходить в не менее результативное юридическое контрнаступление. Оно вернёт Москве, дружественным странам и добросовестному международному частному капиталу миллиарды, утраченные и недополученные по вине западных государств-делинквентов в результате нанесённого им ущерба или уклонения от действий, которые могли бы его предотвратить, а равно — тем или иным образом незаконно изъятые у них.

Необходимый для этого юридический инструментарий в руках частных компаний, поддерживаемых Российской Федерацией и её союзниками, имеется. Речь идёт, в частности, о Договоре к Энергетической хартии 1994 года (ДЭХ) [Гудков, Добшевич 2023]<sup>6</sup>, при помощи которого эффективно отстаиваются законные интересы инвесторов. На его основе международный арбитраж присудил в пользу экс-акционеров ЮКОС в 2014 г. 50,02 млрд долларов<sup>7</sup>. Этот прецедент может бумерангом ударить по нескольким западным государствам, причём на не менее крупные суммы. Даже если этот удар им частично удастся отвести,

тогдашнее арбитражное решение представит совсем в другом свете.

### Основные характеристики Договора к Энергетической хартии

ДЭХ — это международное соглашение, заключённое в 1994 г. и вступившее в силу в 1998 году. Этот договор регулирует торговлю, транзит и инвестиции в ТЭК, объединяя порядка 50 участников, включая ЕС и Евратом. С 2018 г. проводится работа по реформированию (модернизации) ДЭХ, направленная, среди прочего, на его приведение в соответствие с современными эколого-климатическими приоритетами. Вместе с тем она не привела к принятию обновлённой редакции Договора из-за отсутствия требуемого единогласия на Конференции по Энергетической хартии [Nober 2020; Гудков 2024: 276–339].

Европейский Союз и большая часть государств-членов заявили о намерении выйти из него. Некоторые уже поспешили осуществить эту процедуру, включая Германию и Италию. Брюссель работает в направлении скоординированного со своими государствами-членами скорого выхода из ДЭХ [Гудков 2023]<sup>8</sup>.

Россия подписала, но не ратифицировала Договор, выполняя его в режиме «временного применения» до 2009 года. Впоследствии Москва вышла из этого режима, предложив свой Концептуальный подход к

<sup>5</sup> Интервью заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Вершинина МИЦ «Известия». № 646-10-04-2024 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 10.04.2024. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1943368/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1943368/) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>6</sup> The Energy Charter Treaty (with incorporated trade amendment) and Related Documents. Last updated: 14 July 2014. 119 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/itre/dv/energy\\_charter/\\_energy\\_charter\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/energy_charter/_energy_charter_en.pdf) (accessed: 07.05.2024).

<sup>7</sup> \$ 50 млрд за ЮКОС. Арбитраж в Гааге признал Россию нарушившей Договор к Энергетической хартии // Zakon.ru. 28.07.2014. URL: [https://zakon.ru/discussion/2014/7/28/50\\_mlr\\_d\\_z\\_a\\_yukos\\_arbitrazh\\_v\\_gaage\\_priznal\\_rossiyu\\_narushivshej\\_dogovor\\_k\\_energeticheskoy\\_xartii](https://zakon.ru/discussion/2014/7/28/50_mlr_d_z_a_yukos_arbitrazh_v_gaage_priznal_rossiyu_narushivshej_dogovor_k_energeticheskoy_xartii) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>8</sup> EU tables Energy Charter Treaty exit, citing climate concerns. // Euractiv. 07.07.2023. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-tables-energy-charter-treaty-exit-citing-climate-concerns/> (accessed: 07.05.2024); EU takes one more step towards Energy Charter Treaty exit // EERA. 16.04.2024. URL: <https://www.eera-set.eu/news-resources/4770:eu-takes-one-more-step-towards-energy-charter-treaty-exit.html> (accessed: 07.05.2024); Конопляник А.А. Евросоюз освобождает пространство для маневра. Выход ЕС из Договора к Энергетической хартии откроет новые перспективы для России в Евразии // Ведомости. 25.07.2023. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2023/07/26/986922-evrosoyuz-osvobodzhaet-prostranstvo-dlya-manevra> (дата обращения: 07.05.2024).

новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики. Многие годы ДЭХ воспринимался российской стороной как навязанный ей инструмент, ослабляющий позиции государства и российских энергетических компаний на международной арене.

Между тем ситуация с тех пор радикально изменилась. ЕС и его государства-члены используют широкую гамму антирыночных мер поощрения возобновляемых источников энергии и ущемления капиталовложений в ископаемое топливо. Подобные методы недобросовестной конкуренции вступают в прямое противоречие с их обязательствами по Договору, что в значительной мере и объясняет их нынешнее негативное отношение к его предписаниям.

Напротив, для нефтегазовых компаний, в том числе российских, имеющих дочерние, зависимые и аффилированные общества, которые работают на территориях государств-участников, в сложившихся условиях ДЭХ мог бы стать надёжным инструментом трансграничной защиты их инвестиционных интересов.

### **Договор к Энергетической хартии в поддержку «Северных потоков»**

В апреле 2024 г. европейские страховые компании отказались выплатить компании *Nord Stream AG*, собственнику и оператору «Северного потока», возмещение за многомиллиардный ущерб от взрыва, произо-

шедшего ещё в сентябре 2022 года. Судя по преданной огласке информации, поводом для этого решения стало отсутствие в страховом полисе пункта о покрытии рисков подобного рода<sup>9</sup>. МИД России, комментируя эту новость, справедливо отметил, что доверие подорвано и к западным страховым компаниям<sup>10</sup>.

В то же время открытым остаётся главный вопрос: кто отвечает за исчисляемый многими миллиардами евро ущерб, причинённый беспрецедентным по масштабу разрушением критически важной трансграничной инфраструктуры, обеспечивавшей энергетическую безопасность Европы и наделённой самим ЕС высшим приоритетным статусом «проекта европейского интереса»<sup>11</sup>? Более того, финансовые издержки тесно связаны с колоссальным вредом как хрупкой экосистеме Балтийского моря, так и глобальной климатической системе в целом<sup>12</sup>.

Виновный в организации взрыва до сих пор не установлен. Германия, Дания и Швеция, в морских пространствах которых проложены «Северные потоки», отказывают России в доступе к материалам исследований, что делает перспективы объективного установления истины о произошедшем инциденте весьма туманными<sup>13</sup>. На этом фоне особого внимания заслуживают международно-правовые обязательства, которые эти страны несут в части обеспечения физической безопасности

<sup>9</sup> СМИ: страховщики «Северных потоков» отказались возмещать ущерб от взрывов // РИА Новости. 18.04.2024. URL: <https://ria.ru/20240418/uscherb-1940794517.html> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>10</sup> МИД прокомментировал отказ страховщиков возмещать ущерб по «Северному потоку» // Ведомости. 18.04.2024. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2024/04/18/1032647-otkaz-strahovschikov> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>11</sup> Статус «проекта европейского интереса» был в 2006 году присвоен первому «Северному потоку». См.: Decision No 1364/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 laying down guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision 96/391/EC and Decision No 1229/2003/EC // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006D1364> (accessed: 07.05.2024).

<sup>12</sup> *Farmbrough H.* Nord Stream Gas Explosions May Have Caused Greater Ecological Damage Than Expected // Forbes. 14.03.2023. URL: <https://www.forbes.com/sites/heatherfarmbrough/2023/03/14/nord-stream-gas-explosions-may-have-caused-greater-ecological-damage-than-expected/?sh=4c8790bf5291> (accessed: 07.05.2024).

<sup>13</sup> Полянский подверг критике европейские расследования по «Северному потоку» // Ведомости. 14.03.2024. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2024/03/14/1025368-rassledovaniya-severnomu-potoku> (accessed: 07.05.2024).

инфраструктурных инвестиций в морских пространствах под их юрисдикцией.

Отдельный международный договор о «Северных потоках» не заключён, но все три упомянутые государства подписали ДЭХ. Берлин 20 декабря 2023 г. вышел из него, Копенгаген в апреле 2023 г. заявил такое намерение, а институты ЕС также готовят координированный выход из Договора интеграционного объединения со всеми его государствами-членами. В силу «закатной оговорки» выходящие из договора участники обязаны соблюдать его нормы о защите инвестиций в течение 20 лет после выхода<sup>14</sup>. Швейцария, в которой зарегистрированы и осуществляют административно-хозяйственную деятельность компании *Nord Stream AG* и *Nord Stream 2 AG*, аналогичным образом входит в ДЭХ.

Договор защищает капиталовложения, связанные с «хозяйственной деятельностью в энергетическом секторе», которые инвестор из одного государства-участника осуществил на территории другого<sup>15</sup>. Стоит отметить важный, но малозаметный нюанс: термин «территория» в пункте 10 статьи 1 ДЭХ определён широко. Он включает в себя не только территорию, находящуюся под суверенитетом участника, то есть сушу, внутреннее воды и территориальное море, но и «при соблюдении норм международного морского права и в соответствии с ними: море, морское дно и его недра, в отношении которых... договаривающаяся сторона осуществляет суверенные права и юрисдикцию».

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, прибрежные государства осуществляют определённые суверенные права и юрисдикцию в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, в том числе согласовывают трассы трубопроводов и принимают природоохранные меры<sup>16</sup>. На практике при реализации указанных прав прибрежные государства принимают и тесно связанные с ними меры безопасности. Например, в Дании приняты специальные акты на этот счёт. По этой причине существует и в научных трудах поддерживается [Azaria 2016] тезис, что стационарные сетевые объекты, предназначенные для передачи энергетических ресурсов, пользуются инвестиционной защитой по ДЭХ не только в территориальном море, но также в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе участников Договора<sup>17</sup>.

Если «Северные потоки», проложенные в территориальном море Германии и в исключительных экономических зонах Дании и Швеции, пользуются инвестиционной защитой, то швейцарские компании<sup>18</sup> вправе через международный арбитраж требовать от соответствующих государств компенсации за ущерб, причинённый нарушением стандартов инвестиционной защиты. Речь идёт прежде всего о стандарте максимальной (полной) защиты и безопасности, предусмотренном пунктом 1 статьи 10 ДЭХ<sup>19</sup>. На его базе участ-

<sup>14</sup> Пункт 3 статьи 47 ДЭХ.

<sup>15</sup> Часть III ДЭХ «Поощрение и защита капиталовложений».

<sup>16</sup> Статьи 55, 56 (1) и 79 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

<sup>17</sup> *Schill S. Memorandum on Possible Implications under Denmark's Investment Treaty Commitments of the Draft Bill to Amend the Danish Continental Shelf Act (submitted for public consultation on 23 June 2017) // Folketinget. URL: <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/L43/bilag/3/1805330.pdf> (accessed: 07.05.2024).*

<sup>18</sup> Собственники газопроводов, в число акционеров (*Nord Stream AG*) и кредиторов (*Nord Stream 2 AG*) которых входят крупнейшие западные компании.

<sup>19</sup> Пункт 1 ст. 10 ДЭХ предусматривает: «Каждая Договаривающаяся Сторона, в соответствии с положениями настоящего Договора, поощряет и создаёт стабильные, равноправные, благоприятные и гласные условия Инвесторам других Договаривающихся Сторон для Осуществления Инвестиции на её Территории. . . Такие Инвестиции также постоянно пользуются максимальной защитой и безопасностью. . .» В связи с инцидентом на «Северных потоках», в т.ч. отказом к доступу к расследованию, нарушенными потенциально могут быть также иные стандарты, включая стандарт справедливого и одинакового режима (п. 1 ст.10 ДЭХ) и стандарт возмещения убытков при чрезвычайных ситуациях (ст.12 ДЭХ).

ник ДЭХ может быть привлечён к ответственности за действия третьих лиц, разрушившие инвестицию, даже если сам участник своими собственными действиями ущерб инвестиции не наносил.

### Международная практика на службе «Северных потоков»

Знаковым примером применения стандарта полной защиты и безопасности в международной практике служит дело *Ampal-American and others v. Egypt*, рассмотренное на основании двустороннего инвестиционного соглашения между Арабской Республикой Египет и Соединёнными Штатами Америки<sup>20</sup>. В нём речь шла о подрыве на территории Египта газопровода, принадлежавшего американскому инвестору. Установив, что египетские власти не предприняли конкретных шагов для защиты инвестиции от террористических атак, совершённых третьими лицами, арбитраж постановил, что египетская сторона нарушила вышеуказанный стандарт, и присудил инвестору значительную компенсацию.

В опубликованном Сеймуром Хершем независимом расследовании взрыва «Северных потоков» приводятся данные о вероятной осведомлённости властей Германии, Дании и Швеции о готовящейся диверсии. Тем не менее они не предприняли попыток для защиты газопроводов<sup>21</sup>. По оценке американского журналиста, информацией обладал Берлин, в то время как две страны Северной Европы могли располагать косвенными данными. На осведомлённость, а также, возможно, и на прямую вовлечённость Дании и Швеции указывает публи-

кация от 24 марта 2023 г. в газете *Times*, согласно которой эти два государства за четыре дня до инцидента «впервые за много лет» направили к месту будущего происшествия военные суда «с выключенными транспондерами»<sup>22</sup>.

Из-за щедрых инвестиционных гарантий и широкого географического покрытия ДЭХ является самым популярным средством защиты прав иностранных инвесторов, включая нефтегазовые компании. На его основе возбуждено более 160 инвестиционных споров. В их число входят такие знаковые кейсы, как дело «ЮКОС», в котором инвесторам была присуждена крупнейшая в истории сумма компенсации, дело «Ваттенфолл», в котором шведские инвесторы требовали от ФРГ компенсацию за отказ от реализации атомных проектов и в итоге добились мирного урегулирования с выплатой крупных отступных.

Отдельно стоит отметить дело «Об изменении Третьей газовой директивы», в котором компания *Nord Stream 2 AG* предъявила первый в истории инвестиционный иск против ЕС за дискриминационный характер его нормативно-правового акта. Возбуждённое в 2019 году, оно по состоянию на 2024 г. находится в стадии рассмотрения<sup>23</sup>. Перечисленные примеры показывают, что полезный прецедент задействования ДЭХ для защиты инвестиций в «Северные потоки» создан и мог бы быть масштабирован для противодействия уже не только регуляторному риску, связанному с дискриминационным отношением, но и материализовавшемуся риску в области физической безопасности

<sup>20</sup> *Ampal-American Israel Corp., EGI-Fund (08-10) Investors LLC, EGI-Series Investments LLC, BSS-EMG Investors LLC and David Fischer v. Arab Republic of Egypt*, ICSID Case No. ARB/12/11, Decision on Liability and Heads of Loss.

<sup>21</sup> *Hersh S. Answers Questions on Explosive Allegation that US Blew Up Nord Stream Pipeline // The Wire*. 16.02.2023. URL: <https://thewire.in/world/seymour-hersh-us-destroyed-nord-stream-pipeline-interview> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>22</sup> *Times* узнал о кораблях Дании и Швеции у «Северных потоков» до взрывов // РБК. 24.03.2023. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/03/2023/641d91099a7947628d9718ce> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>23</sup> *Statistics // Energy Charter Treaty*. URL: <https://www.energychartertreaty.org/cases/statistics/> (accessed: 07.05.2024).

инфраструктурных капиталовложений [Гудков 2019]<sup>24</sup>.

Специфика инвестиционного арбитража состоит в том, что он порождает риски только на стороне принимающих государств. В то же время для инвесторов он создаёт исключительно возможности. Даже в случае проигрыша положение инвестора не ухудшается по сравнению с ситуацией до обращения в арбитраж. Статистика показывает, что соотношение выигранных и проигранных инвесторами споров на базе ДЭХ – примерно 50 на 50<sup>25</sup>. Между тем сам арбитраж является нейтральной и неподконтрольной какому-либо государству инстанцией. Его состав определяют сами спорящие стороны, поэтому в делах с «российским элементом» арбитрами могут быть назначены и лица из дружественных государств. Более того, его решения носят, как правило, окончательный и обязательный характер. Они могут быть исполнены в любой стране мира, в которой имеются активы ответчика и которая участвует в Нью-Йоркской конвенции 1958 года<sup>26</sup>.

По этим причинам инструмент инвестиционного арбитража творчески и широко используется инвесторами не только как средство борьбы за возмещение реального ущерба и упущенной выгоды при нарушении стандартов инвестиционной защиты, но и как рычаг, дающий возможность с сильных позиций торговаться с принимающим государством об условиях возможного мирового урегулирования, в том числе в рамках пакетных сделок, и получать принудительный доступ к необходимой

информации. Последний пункт является особенно важным в связи с искусственным сокрытием материалов расследований по «Северным потокам».

\* \* \*

Хотя полноценная оценка перспектив возможного инвестиционного арбитражного разбирательства в связи с подрывом «Северных потоков» осложнена рядом беспрецедентных юрисдикционных нюансов<sup>27</sup>, пока что не зафиксированных в практической области и недостаточно глубоко исследованных в доктрине, институты ЕС, осознавая риски, уже в упреждающем порядке предпринимают активные шаги, цель которых затруднить разрешение основанных на ДЭХ исков к Союзу и его государствам-членам со стороны европейских компаний, прямо или косвенно подконтрольных российским лицам. В частности, 27 марта 2024 г. Европейская комиссия представила на рассмотрение Совета ЕС проект соответствующего «блокирующего» акта<sup>28</sup>.

Окно возможностей ДЭХ по защите интересов бизнеса, структурированного через европейские компании, учреждённые и осуществляющие реальную деятельность на территориях государств-участников, пока что не закрыто и им ещё не поздно воспользоваться, в том числе в интересах базовых отраслей отечественной экономики. Необходимо оперативно предпринять юридические действия наступательного характера. В более широком плане: следует от фрагментарной оборони-

<sup>24</sup> Nord Stream 2 AG v. European Union, PCA Case No. 2020-07 // Itlaw. URL: <https://www.itlaw.com/cases/8187> (accessed: 07.05.2024).

<sup>25</sup> Statistics // Energy Charter Treaty. URL: <https://www.energychartertreaty.org/cases/statistics/> (дата обращения: 07.05.2024). Расходы инвесторов на арбитраж в делах о взыскании многомиллиардных компенсаций составляют незначительную долю от искомого возмещения.

<sup>26</sup> Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 1958 год).

<sup>27</sup> Специфика состоит в том, что ущерб инвестиции причинён в исключительной экономической зоне (и на континентальном шельфе) соответствующих прибрежных государств.

<sup>28</sup> Proposal for a COUNCIL DECISION on the partial suspension of the application of the Energy Charter Treaty between the Union and any legal entity that is owned or controlled by citizens or nationals of the Russian Federation or of the Republic of Belarus, and any Investment within the meaning of the Energy Charter Treaty which is an Investment of an Investor of the Russian Federation or of the Republic of Belarus // Brussels, 27.3.2024 COM (2024) 142 final.

тельной стратегии шадящего ситуативного реагирования, сводящейся к избирательному ответу на отдельные недружественные акты, перейти к целостной и централизованно направляемой наступательной стратегии юридической борьбы на всех

возможных фронтах. Таким образом, развывая мысль О. Хайяма, изложенную в эпиграфе к этой статье, в качестве руководства к действию остаётся обратиться к другому мудрому выражению: «дорогу осилит идущий».

### Список литературы

- Гудков И.В., Добшевич С.О. Договор к Энергетической хартии: окно возможностей для защиты инвестиций закрывается // Нефть, газ и право. 2023. №2–4. (в печати).
- Гудков И.В. Договор к энергетической хартии: реформа или распад? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 2. С. 45–51.
- Гудков И.В. Политико-правовые аспекты реализации трансграничного газопроводного проекта «Северный поток-2» // Нефть, газ и право. 2017. №2. С. 41–53.
- Гудков И.В. Изменения в Газовую директиву ЕС и задачи реализации проекта «Северный поток-2» // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков / Под ред. В.В. Романовой. М.: Юрист, 2019. С. 49–72.
- Гудков И.В. Энергетический переход и право: климат, торговля, инвестиции. М.: МГИМО, 2024. 393 с.
- Караганов С.А. Век войн? Статья вторая. Что делать // Россия в глобальной политике. 2024. Т. 22. №. 2. С. 37–52. DOI: 10.31278/1810-6439-2024-22-2-37-52
- Караганов С.А. Как не допустить Третьей мировой // Россия в глобальной политике. 26.09.2023. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/kak-ne-dopustit-tretej-mirovoj/> (дата обращения: 07.05.2024).
- Azaria D. The Scope and Content of Sovereign Rights in Relation to Non- Living Resources in the Continental Shelf and the Exclusive Economic Zone // Journal of Territorial and Maritime Studies. 2016. Vol. 3. No. 2. P. 5–27.
- Hober K. The Energy Charter Treaty: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2020. 688 p.

# THE NORD STREAMS

## HOW TO HOLD THE EU MEMBER STATES ACCOUNTABLE FOR THE DAMAGE DONE

IVAN GUDKOV

MARK ENTIN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

### Abstract

Amidst growing confrontation between Russia and the West, the good news is a number of rulings issued by international dispute resolution bodies in favor of the Russian Federation in 2024. The article underlines the necessity to maximize the use of a wide range of legal tools aimed at upholding the interests of Russia, its domestic business and related foreign companies. It is crucial to scrap a fragmented defensive strategy of mild situational reaction reduced to a passive response to certain hostile acts in favor of a holistic offensive strategy of legal struggle in every sphere. The Energy Charter Treaty (ECT) is one of such instruments. It provides for cross-border protection of capital investments of investors from some member states (including those associated with non-ECT countries) in the territories of other countries. The

authors posit that the ECT can be practically applied to secure infrastructural energy investments in the Nord Streams destroyed by the explosion in the fall of 2022. It is particularly suitable for inducing the countries whose maritime spaces harbor the pipelines to reimburse the multi-billion-dollar material damage caused by the sabotage, as well as to disclose the information carefully concealed about the incident. The Treaty can also be employed as a lever for further negotiations on a package settlement of all the problems that have arisen between Russia and the West.

**Keywords:**

Investment legal protection; Nord Stream; Energy Charter Treaty; Full safety and security Standard; UN Convention on the Law of the Sea; investment disputes; sunset clause

**References**

- Gudkov I.V. (2017). Politiko-pravovye aspekty realizatsii transgranichnogo gazoprovodnogo proekta "Severnnyy potok-2" [Political and legal aspects of implementing the Nord Stream-2 cross-border gas pipeline project]. *Neft', gaz i pravo*. No. 2. P. 41–53.
- Gudkov I.V. (2019). Izmeneniya v Gazovuyu direktivu ES i zadachi realizatsii proekta «Severnnyy potok-2» [Amendments to the EU Gas Directive and the challenges of implementing the Nord Stream-2 project]. In: V.V. Romanova (ed.) *Problemy i zadachi pravovogo obespecheniya energeticheskoy bezopasnosti i zashchity prav uchastnikov energeticheskikh rynkov*. Moscow: Yurist. P. 49–72.
- Gudkov I.V., Dobshevich S.O. (2023). Dogovor k Energeticheskoy khartii: okno vozmozhnostey dlya zashchity investitsiy zakryvaetsya [The Energy Charter Treaty: the window of opportunity for investment protection is closing]. *Neft', gaz i pravo*. No. 2–4. (in print)
- Gudkov I.V. (2023). Dogovor k energeticheskoy khartii: reforma ili raspad? [The Energy Charter Treaty: Reform or Collapse?]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. No. 2. P. 45–51.
- Gudkov I.V. (2024). *Energeticheskyy perekhod i pravo: klimat, trgovlya, investitsii* [The Energy Transition and the Law: Climate, Trade, Investment]. Moscow: MGIMO. 393 p.
- Karaganov S.A. (2024). Vek voyn? Stat'ya vtoraya. Chto delat' [The Age of Wars? Article two. What is to be done]. *Rossiya v global'noy politike*. Vol. 22. No. 2. P. 37–52. DOI: 10.31278/1810-6439-2024-22-2-37-52
- Karaganov S.A. (2023). Kak ne dopustit' Tret'ey mirovoy [How to prevent World War III]. *Rossiya v global'noy politike*. 26.09. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/kak-ne-dopustit-tretej-mirovoj/> (accessed: 07.05.2024).
- Azaria D. (2016). The Scope and Content of Sovereign Rights in Relation to Non- Living Resources in the Continental Shelf and the Exclusive Economic Zone. *Journal of Territorial and Maritime Studies*. Vol. 3. No. 2. P. 5–27.
- Hofer K. (2020). *The Energy Charter Treaty: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press. 688 p.

**ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ**

# **ДИЛЕММА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И СТИМУЛИРОВАНИЯ РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

**ГАЛИНА ПАНОВА**

МГИМО МИД России, Москва, Россия

**ИРИНА ЛАРИОНОВА**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

**НИКИТА ШУБА**

АО «Газпромбанк», Москва, Россия

---

## **Резюме**

Вызовы и риски геоэкономики и геополитики обнажили проблемы замедления темпов экономического роста и потребовали переосмысления подходов к сдерживанию инфляции. Монетарные власти в странах с развитой экономикой вынуждены приспосабливаться к переходу от сверхнизких процентных ставок к их существенному росту на фоне высокого государственного долга, а в развивающихся странах — продолжать поиск инструментов стимулирования деловой активности в условиях высоких темпов инфляции и процентных ставок. Вместе с тем рутинные методы денежно-кредитного регулирования подчас не дают ожидаемых результатов, а подходы, апробированные в прошлом столетии, оказываются недостаточно эффективными. Одновременно ряд крупных стран, включая Россию, находятся под жёсткими односторонними ограничениями, история которых далека от своего завершения. В этой связи дискуссия о стимулировании экономического роста не в ущерб финансовой стабильности относится к числу наиболее актуальных и острых. Суть проблемы состоит в следующем: приоритет одной из противоположностей вышеупомянутой дилеммы нивелирует достижение целей другой. Разрешение этого противоречия лежит в плоскости поиска компромисса и неординарных решений, которые носят многоаспектный характер, включая особенности регулирования финансового рынка и деятельности его институтов, потенциал участия которых в экономическом развитии страны остаётся далеко не исчерпанным. В этой связи большое значение приобретает уточнение целевых ориентиров денежно-кредитной политики, её влияния на экономику. Авторы статьи пришли к выводу, что необходима смена парадигмы «финансовая стабильность» на «стимулирование устойчивого роста национальной экономики», и предлагают повысить эффективность функционирования финансового регулятора в России, выделив из функционала Центрального банка Российской Федерации блок макро- и микропруденциального регулирования, а также надзора за деятельностью участников финансового рынка и передав эти функции независимому органу. Предлагаемые меры обеспечат сфокусированность институциональной модели регулирования финансового рынка на

---

Статья подготовлена с использованием материалов научного исследования Финуниверситета по заказу Правительства Российской Федерации — 1022041100225-2-5.2.4.

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 16.03.2024

Дата принятия к публикации: 09.06.2024

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: granova@mail.ru

достижение задачи обеспечения финансовой стабильности при условии устойчивого роста и цифровой трансформации российской экономики.

**Ключевые слова:**

финансовая стабильность; финансовый рынок; финансовые посредники; денежно-кредитная политика; количественное смягчение; денежный мультипликатор; денежная база; цифровая экономика; бизнес-модель; технологическая платформа; экосистема

Выявление взаимосвязи финансовой стабильности и устойчивого экономического роста – предмет острой научной полемики, подогреваемой нарастанием рисков неопределённости под влиянием геополитических вызовов и объективной необходимостью достижения технологического прорыва в условиях цифровой трансформации экономики. Состояние стабильности на финансовом рынке и деятельность его ключевых игроков не отличаются постоянством: они подвержены возмущениям со стороны внешних и внутренних факторов и определяются циклическими колебаниями (экономические и финансовые циклы), возникновением дисбалансов в других секторах экономики и конъюнктурой рынка. Обеспечение финансовой стабильности, как правило, поддерживается принятием регулирующих мер со стороны центральных банков, которые могут оказывать разнонаправленное влияние на деловую активность и, соответственно, стимулировать или ограничивать экономическое развитие.

Ретроспективный анализ публикаций по данной проблематике свидетельствует, что вопросы теории и практики экономического роста изучались советскими учёными ещё в 1960-х – 1980-х годах. Теория экономического роста формировалась в качестве самостоятельного направления макроэкономических исследований. В конце XX – начале XXI века акценты в научных работах постепенно смещались в пользу перехода от экстенсивного к преимущественно интенсивному типу экономического роста. Исследователи отмечали позитивное влияние глубины финансового рынка на темпы экономического роста [King, Levine 1993; Levine, Zervos 1998; Rajan, Zingales 1998; Beck et al. 2000; Levine et al. 2000; Afonso, Blanco-Arana 2022].

Тем не менее постепенно фокус научных дискуссий стал смещаться в сторону поиска компромисса между высокими темпами экономического роста и возрастающими рисками финансовой нестабильности, нахождения границы, пересечение которой могло стать катализатором кризиса вследствие нерационального распределения ресурсов [Loayza, Ranciere 2006; Pisicoli 2023]. Практическим результатом этих обсуждений стало реформирование финансовой сферы по разным направлениям – от макропруденциальной политики до инструментария и механизмов реализации денежно-кредитной политики, которые позволяли контролировать спрос на кредит и цены на активы.

Некоторые учёные [Vachmann et al. 2022] допускали, что центральные банки располагают несовершенной информацией о фактическом состоянии экономики в момент принятия решений по изменению политики. В этой связи резонанс ставился вопрос относительно эффекта шока или уровня влияния денежно-кредитной политики на реальную экономику, на который до настоящего времени не существует однозначного ответа. По-прежнему актуальна дискуссия, должна ли денежно-кредитная политика реагировать на финансовые дисбалансы. Общепринятый подход исходит из необходимости и целесообразности учёта влияния не только денежно-кредитной, но и макропруденциальной политики, инструменты которой воздействуют на реальные переменные экономической системы (сокращение предложения кредита оказывает влияние на спрос и предложение в экономике). Причём ключевую роль в динамике банковского кредита играет не ужесточение надзора со стороны регулятора, а установление экономических нормативов деятельности коммерческих банков в

соответствии с международными стандартами (Базель III) – достаточности капитала, ликвидности, измерения риска [Bernanke, Lown 1991; Андреев и др. 2019; Бурлачков 2018; Grishchenko et al. 2021]<sup>1</sup> и т.д. Данные выводы подтверждаются рядом научных работ, анализирующих группы банков, разделённых по принципам достаточности капитала, ликвидности, а также объёму активов [Carpenter, Demiralp 2010; Юдаева 2018; Гогичаев, Панова 2024].

Вызовы последних лет, с которыми столкнулись многие страны мира, включая Россию, отчетливо продемонстрировали, что монетарные методы регулирования экономики в качестве механизма обеспечения финансовой и ценовой стабильности утратили былую эффективность. Влияние немонетарных факторов на инфляцию стало более существенным. В результате политика высоких процентных ставок не приносит ожидаемых краткосрочных эффектов в обеспечении ценовой и финансовой стабильности и тем более экономического роста. Полагаем, что поиск направлений «примирения» двух противоположностей – финансовая стабильность vs экономический рост – в том числе посредством компромиссов в русле приоритетов развития экономики приобрёл особую актуальность в современном мире. Анализ научной литературы, действующей практики и экспертных мнений показал, что теория разрешения поставленной дилеммы требует более глубокого переосмысления, а практика – дополнительного анализа и оценки.

Вышеизложенное позволяет авторам поставить вопрос о необходимости внести коррективы в целеполагание денежно-кредитной политики во взаимосвязи с макропруденциальной политикой Центрального банка Российской Федерации, определив курс на стимулирование устойчивого роста национальной экономики в интересах общества и государства. Именно эта задача определена авторами как дилемма обеспечения финансовой стабильности и стиму-

лирования роста российской экономики, поиску решения которой посвящена данная статья.

Методологическую основу исследования составили обзор, анализ и обобщение трудов отечественных и зарубежных учёных; законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам развития денежно-кредитной политики во взаимосвязи с макропруденциальной политикой Банка России, связи теории и практики в условиях новой цифровой экономики. В качестве основных методов исследования были использованы системный и логический подходы, метод теоретического познания, в качестве дополнительных: исторический и метод научной абстракции. Основной для анализа стали материалы международных финансово-кредитных институтов и национальных финансовых регуляторов.

#### **Денежно-кредитная политика как фактор обеспечения финансовой стабильности**

В теории и практике монетарного регулирования пока не выработано единства взглядов экономистов на традиционную политику денежно-кредитной экспансии. Относительно основных теоретических доктрин между научными школами (включая монетаристскую и кейнсианскую) существует консенсус. Вместе с тем до конца не ясно, следует ли при проведении денежно-кредитной политики руководствоваться определёнными правилами, или необходимо предоставить монетарным властям значительную свободу действий и автономность. Деятельность министерства финансов в большинстве стран с развитой экономикой осуществляется в рамках жёсткого бюджетного правила, что, в свою очередь, позволяет независимому центральному банку более эффективно применять инструменты денежно-кредитной политики благодаря широте его действий.

При проведении денежно-кредитной политики регуляторы используют ряд инструментов для достижения операцион-

<sup>1</sup> Макропруденциальная политика в условиях приближения номинальных процентных ставок к нулевой границе может оказаться дополнительным инструментом стимулирования экономики.

ных и стратегических целей, обеспечивающих контроль уровня ликвидности и воздействующих на структуру экономики. В зависимости от уровня развития страны, национальных особенностей и структуры её экономики эти методы могут различаться, но основным инструментарием денежно-кредитной политики остаются официальная процентная ставка, нормы обязательных резервов и операции на открытом рынке. Эти инструменты призваны оказать влияние на денежную массу, чтобы, с одной стороны, обеспечить устойчивость экономической системы посредством контроля ликвидности, а с другой – воздействовать на инфляцию, занятость и экономический рост.

Стимулирование роста ВВП достигается, как правило, за счёт расширения денежной базы, что повышает совокупный спрос. Важную роль в количественном измерении данного эффекта должен играть банковский мультипликатор, который отражает уровень ответной реакции изменения денежной массы на колебания денежной базы. В этой связи можно предположить наличие тесной взаимосвязи между массой денег в обращении, банковским кредито-

ванием и обязательными резервами коммерческих банков на счетах в центральном банке. В частности, учёные и практики [Горюнов и др. 2021]<sup>2</sup> анализируют взаимосвязи денежной базы и денежной массы; указывают, что снижение эффективности применения традиционных инструментов денежно-кредитной политики обуславливает необходимость поиска новых способов монетарного стимулирования экономики. Активно обсуждаются возможности нетрадиционной денежно-кредитной политики с точки зрения её влияния на экономику, имея в виду монетарные меры, предпринимаемые центральными банками для достижения операционных и стратегических целей в условиях, когда имеющийся инструментарий уже исчерпал свои возможности. Примером выступают программы «количественного смягчения» в Японии, США и странах еврозоны, целью которой декларировались стимулирование и поддержка экономики<sup>3</sup>.

Хотя процентные ставки в начале XXI века находились на сверхнизком уровне<sup>4</sup>, экономики развитых стран нуждались в дополнительном притоке ликвидности. Кроме того, в условиях угрозы банкротства

<sup>2</sup> Бруннермайер М. После десятилетий затишья инфляция возвращается; для борьбы с ней центральные банки должны изменить свой подход // Финансы и развитие. Март 2023. С. 5–9.

<sup>3</sup> Программы «количественного смягчения» (QE) в Японии, начавшиеся в 2001 г., рассматривались в качестве временной меры оживления экономики и преодоления дефляции. Они применялись в течение пяти лет и в дальнейшем неоднократно перезапускались.

В США программа количественного смягчения (Large-scale Asset Purchase, LSAP) была реализована ФРС с ноября 2008 по 2014 г. и была направлена на восстановление экономики через поддержку и стабилизацию рынков недвижимости и ипотечного кредитования, наиболее пострадавших от кризиса, а также обеспечение ликвидности и поддержание благоприятных финансовых условий на рынке (Large-Scale Asset Purchases – FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK (newyorkfed.org); *Choulet C.* QE and Bank Balance Sheets: the American Experience. BNP Paribas, The Economic Research Portal. 2015).

В странах еврозоны количественное смягчение ЕЦБ стартовало в марте 2015 г. и продолжается до настоящего времени. Программа включает ежемесячный выкуп ценных бумаг, а также программы TLTRO (целевое долгосрочное кредитование), которые предоставляют возможность банкам привлекать деньги для дальнейшего кредитования бизнеса. Первые целевые долгосрочные операции рефинансирования ЕЦБ были объявлены в июне 2014 г., затем – в марте 2016 г. и сентябре 2019 г. – марте 2021 г.

Программы покупки ЕЦБ долговых ценных бумаг на вторичном рынке ЕС: программа закупок корпоративного сектора (CSPP, 2016–2019 гг.), программа закупок государственного сектора (PSPP, 2015–2018 гг.), программа покупки ценных бумаг, обеспеченных активами (ABSPP, 2014–2018 гг.), третья программа покупки облигаций с покрытием (CBPP3, 2014–2018 гг.), программа закупок в условиях пандемии (PEPP, с 2020 г.) [Буторина 2018].

<sup>4</sup> Процентные ставки в большинстве стран Запада в этот период находились на минимальном и даже отрицательном уровне, за редким исключением (например, с середины 2004 по середину 2006 г. ФРС США проводила повышение ставок по федеральным фондам до уровня 5,25%).

крупнейших транснациональных банков и неопределённости на фондовом рынке над развитыми экономиками нависла угроза дефляции. Необходимо было поддержать экономическую активность, сохранить занятость и не допустить падения совокупного спроса. Тем не менее дополнительное предоставление ликвидности было невозможно ввиду нулевой границы ключевой ставки (*zero bound rate*). Другими словами, пока у держателей денежных средств есть возможность переводить свои вклады в наличность, номинальная процентная ставка не может принимать значительные отрицательные значения, так как в противном случае субъекты экономики тезаврировали<sup>5</sup> бы свои денежные средства. Таким образом, политика денежно-кредитной экспансии ограничена нулевым значением номинальной процентной ставки, тогда как другие инструменты традиционной денежно-кредитной политики могут оказаться недостаточными для расширения денежной базы. Такая ситуация, когда регулятор не способен стимулировать экономику монетарными методами, получила название «ликвидной ловушки». Для того чтобы избежать подобного развития событий, ФРС приняла программу крупномасштабной покупки активов (*Large-Scale Asset Purchase*), которая фактически представляла собой политику «количественного смягчения». В результате её проведения центральный банк рассчитывал расширить денежную базу и через кредитный канал трансмиссионного механизма увеличить денежное предложение. Аналогичная политика проводилась и Европейским центральным банком, который действовал с большей осторожностью, выкупая активы лишь определённого вида<sup>6</sup> [Illing 2015].

Нетрадиционная денежно-кредитная политика становится дополнительным

инструментом центральных банков в обеспечении финансовой стабильности и стимулировании экономического роста. В период коронакризиса 2020–2021 годов финансовые регуляторы, в частности Центральный банк Российской Федерации и ФРС США, осуществляли прямую поддержку банков, используя разные подходы, включая льготные программы кредитования и крупномасштабные покупки активов.

В эконометрических исследованиях [Chen, Ferrero 2012; Rogers et al. 2014] было показано, что влияние денежной базы на темпы роста ВВП оказывается значимым при ряде допущений, поэтому нетрадиционная денежно-кредитная политика даёт центральному банку важный инструмент воздействия на основные макроэкономические переменные. Вместе с тем приверженцы правил в монетарной политике [Taylor 2009] подвергли критике действия ФРС, указывая, что отход от правил монетарного регулирования может привести к ценовой нестабильности. Действительно, фидуциарная эмиссия<sup>7</sup> сопряжена с риском инфляции, которая угрожает макроэкономической стабильности государства. Результаты денежно-кредитной политики в США таковы, что за последние пять лет денежная масса в стране увеличилась на 25%. Это привело к резкому всплеску инфляции в 2021–2022 годах и росту государственного долга. Эксперты подсчитали, что после окончания Второй мировой войны Соединённые Штаты повышали лимит государственного долга более 100 раз. Совокупный долг США по состоянию на июнь 2023 года, включая государственный и корпоративный, многократно превышает ВВП страны и составляет 96,2 трлн долларов<sup>8</sup>.

Внешняя среда отличается динамичностью, многообразием и интегрированно-

<sup>5</sup> Тезаврационные накопления — это сбережения на руках у населения. — Прим. авт.

<sup>6</sup> Например, покупка ценных бумаг, обеспеченных активами.

<sup>7</sup> Фидуциарная эмиссия предполагает выпуск фиатных денег в том числе на покрытие государственных расходов, включая бюджетный дефицит. — Прим. авт.

<sup>8</sup> Госдолг США впервые в истории превысил 32 триллиона долларов // РИА Новости. 17.06.2023. URL: ria.ru. (дата обращения: 01.08.2023).

стью, что заставляет банки приспосабливаться и меняться вместе с ней. Причиной возможного перерастания локальной нестабильности в системный кризис является, например, тот факт, что заметная часть активов финансового сектора сформирована за счёт взаимных требований финансовых институтов друг к другу. Тем самым банкротство одного из них автоматически ухудшает качество активов другого, подвергая риску потерь его контрагентов, и так далее. Примером служит системный банковский кризис в Соединённых Штатах в 2023 году, затронувший ряд крупных европейских банков: *Credit Suisse*, банк *UBS* в Швейцарии, *Deutsche Bank* в Германии<sup>9</sup>.

Распространение нестабильности может быть спровоцировано также слухами, когда банкротство крупного банка трактуется вкладчиками как признак уязвимости всех банков, поэтому может привести к панике и даже системному банковскому кризису. В результате регуляторы предприняли срочные меры по купированию системных рисков, а международные рейтинговые агентства понизили оценки американской экономики: *Moody's* изменило прогноз для банковской системы США со стабильного на негативный, а *S&P* снизило суверенный кредитный рейтинг Соединённых Штатов<sup>10</sup>.

Стимулирование экономики посредством мер денежно-кредитной политики имеет обычно краткосрочный эффект, а в долгосрочной перспективе экономический рост определяется факторами научно-технического прогресса, развития человеческого капитала и цифровой трансформации. Тем не менее денежно-кредитная политика способна дать время для проведения струк-

турных реформ экономической системы и подготовить почву для будущего экономического роста.

Целевым ориентиром денежно-кредитной политики в большинстве стран мира с развитой экономикой является ценовая стабильность. В то же время развивающиеся страны, например КНР, в качестве цели монетарной политики рассматривают стимулирование экономического роста страны. Для Российской Федерации имеет смысл внимательно изучить и использовать опыт развивающихся стран, сопоставимых по уровню экономического развития, определив в числе целей политики Банка России не финансовую стабильность как таковую, которая не обеспечивает динамики развития, а стимулирование экономического роста при сохранении финансовой стабильности.

#### **Вызовы для финансовой стабильности и устойчивого роста экономики России**

В российской экономической литературе также активно обсуждаются проблемы, описанные в предшествующем разделе. Одна группа учёных поддерживает позицию Банка России в части проведения жёсткой денежно-кредитной политики, введения высоких процентных ставок в целях обеспечения ценовой стабильности, которая рассматривается в качестве базового условия для экономического развития. Другие исследователи полагают, что невозможно одновременно следовать цели по инфляции и поддерживать и стимулировать экономический рост при помощи инструментов денежно-кредитной политики<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> После краха американских банков *Silicon Valley Bank*, *Signature Bank* и *Silvergate Capital* за один день, 15 марта 2023 года, стоимость акций швейцарского банка *Credit Suisse* снизилась до исторического минимума в 1,55 швейцарского франка (минус 30,8%). В результате 19 марта 2023 г. банк поглотила группа *UBS*. Сумма сделки составила 3,24 млрд долларов.

<sup>10</sup> *Moody's* ухудшило до негативного прогноз по банковской системе США — Новости — Финансы — Коммерсантъ ([kommersant.ru](https://kommersant.ru)); *S&P* понизило кредитный рейтинг США / Впервые за всю историю агентство *S&P* понизило кредитный рейтинг США до уровня AA+ ([gold.ru](https://gold.ru)) (дата обращения: 14.10.2024).

<sup>11</sup> См., например, материалы Института комплексных стратегических исследований (ИКСИ) и Института экономики роста им. П.А. Столыпина. Дискуссионный доклад «Денежно-кредитная политика и новые вызовы экономического развития». 14.06.2023. URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/denezhno-kreditnaya-politika/denezhno-kreditnaya-politika-i-novye-vyzovy-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 12.09.2024).

Ряд известных экспертов [Баранов 2017; Баранов, Агеева 2021; Глазьев 2014; Замараев, Киоцевская 2019; Головнин 2018] не без основания считают, что отсутствие серьёзных корректировок в политике Банка России, несмотря на радикальное изменение условий функционирования экономики и слабые результаты в обеспечении ценовой стабильности, ставят вопрос о необходимости проведения широкой публичной дискуссии относительно целей денежно-кредитной политики, применяемого инструментария сдерживания инфляции и обеспечения финансовой стабильности прежде всего в финансовом и банковском секторах.

Макропруденциальная политика может оказывать значимое воздействие на предложение кредита посредством расширения границ его использования или посредством его сужения в период перегрева экономики. Тем не менее простор для расширения кредита как дополнительного монетарного стимула экономике оправдан лишь при условии, что фактор финансовой стабильности перестаёт быть значимым. В настоящей статье обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации авторы связывают с устойчивостью финансового рынка и прежде всего его важнейшего институционального сегмента — банковского сектора<sup>12</sup>, поскольку эта сфера относится к числу приоритетных для Банка России. При этом её поддержание связано с сохранением устойчивого равновесия под воздействием внешних и внутренних факторов. На уровне банковского сектора проявлением финансовой стабильности явля-

ется выполнение им функций и наличие адекватного запаса капитала для покрытия ожидаемых и неожиданных потерь. Её признаком является прочность конструкции с точки зрения финансовой состоятельности отдельных институтов банковского сектора, которая, в свою очередь, зависит от противодействия влиянию множества факторов макро- и микроэкономического характера.

В частности, политика высоких процентных ставок как элемент борьбы с инфляцией имеет серьёзные негативные последствия для кредитной активности бизнеса и домашних хозяйств, в результате чего происходит снижение темпов экономического роста, сжатие предложения и накопление финансовых рисков в банковском секторе.

Несмотря на высказывания Президента Российской Федерации В. В. Путина, вербальные интервенции представителей Минфина, Банка России и Минэкономразвития, направленные на сохранение высоких темпов экономического роста в стране, текущая ситуация в данной сфере такова, что, по официальным прогнозным данным, на 2024 г. ожидается прирост ВВП до 2,9% (что соответствует общемировым темпам роста экономики 2,6%<sup>13</sup>), однако прогноз темпов роста ВВП в России на 2025 г., по оценкам Банка России<sup>14</sup>, может составить 1–2%, а по оценке Всемирного банка — лишь 1,4%<sup>15</sup>.

Одновременно Банк России продолжает проводить жёсткую рестрикционную политику, стремясь поддерживать ключевую ставку на уровне выше темпов инфляции.

<sup>12</sup> Доля активов банковского сектора в совокупных активах участников финансового рынка на конец 2023 г. составляла 76%. См.: Совокупные активы российской финансовой системы в 2023 году выросли на 28% // Финам. 11.04.2024. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/sovokupnye-aktivy-rossiyskoy-finansovoy-sistemy-v-2023-godu-vyrosli-na-28-20240411-1942/> (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>13</sup> Всемирный банк повысил прогноз российской экономики в 2024 и 2025 годах // Forbes. 11.06.2024. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/514523-vsemirnyj-bank-povysil-prognoz-rostarossijskoj-ekonomiki-v-2024-i-2025-godah> (дата обращения: 12.09.2024); Комментарий к среднесрочному прогнозу Банка России // Банк России. 13.05.2024. URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/160782/comment\\_13052024.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/160782/comment_13052024.pdf) (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Всемирный банк повысил прогноз российской экономики в 2024 и 2025 годах // Forbes. 11.06.2024. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/514523-vsemirnyj-bank-povysil-prognoz-rostarossijskoj-ekonomiki-v-2024-i-2025-godah> (дата обращения: 12.09.2024).

С конца 2023 г. Банк России сохранял ключевую ставку на уровне 16% годовых, но на фоне быстрых темпов кредитования и завышенных инфляционных ожиданий в октябре 2024 г. повысил ее до 21%, а в декабре допустил возможность её дальнейшего повышения несмотря на то, что, по его среднесрочному прогнозу, темпы инфляции по итогам 2025 г. составят 4–4,5%<sup>16</sup>.

В этих условиях экономисты, например эксперты ЦМАКП, склоняются к мнению, что факторы инфляции имеют в основном немонетарный характер и трудно поддаются воздействию монетарными методами [Grishchenko et al. 2011; Балацкий и др. 2018]. Инфляционные риски перевешивают неинфляционные, побуждая национальный финансовый регулятор рассматривать возможность дальнейшего повышения ключевой ставки в декабре 2024 года. Основными факторами роста инфляции остаются сегментация мировой экономики, оказывающая негативное влияние на стоимость логистики и, как следствие, производства, а также недостатки тарифной политики, монополизация рынка, недостаточный уровень конкуренции, низкая безработица и потребительское поведение населения.

Масштабность поставленных задач в части обеспечения технологического суверенитета, структурной адаптации и увеличения благосостояния населения<sup>17</sup> требует взвешенных подходов и обретения баланса между стимулами экономического роста и поддержания финансовой стабильности. Более того, в условиях санкционных ограничений и возрастающих геополитических

рисков возникают новые вызовы, затрагивающие как экономическую, так и финансовую сферу деятельности. В частности, речь идёт о проблемах рынка капитала, необходимости преодоления кадрового дефицита и беспрепятственном осуществлении международных расчётов с дружественными странами.

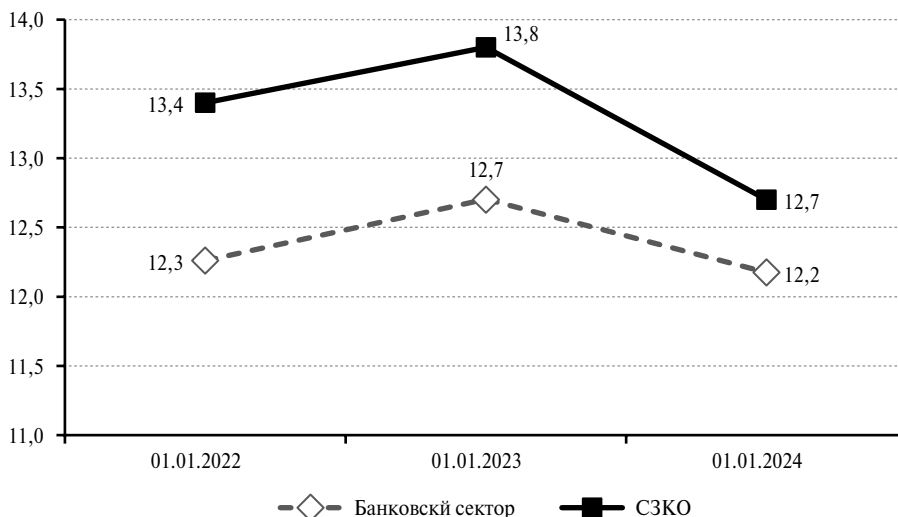
Преодоление существующих проблем возможно при помощи совершенствования практики финансового регулирования, повышения прозрачности деятельности субъектов экономики, гармонизации денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, тарифной и таможенной политики, а также поддержания доверия государства, экономических агентов и населения. Синхронизация вышеназванных подходов не является новым предложением, и на этом направлении уже многое сделано. Тем не менее своевременные ответы на вызовы 2022 г. на разных уровнях власти привели к разнонаправленным эффектам.

Положительные результаты проводимой политики общеизвестны и касаются обеспечения финансовой стабильности. В то же время деловая активность в стране обеспечивалась преимущественно за счёт бюджетных средств, а не банковских кредитов, активно реализовывались государственные программы поддержки бизнеса, в том числе в части субсидирования процентных ставок, что привело к повышению доли государственного участия в банковском секторе, усилило монополизацию финансового рынка, способствовало сокращению его рыночного сегмента и негативно отразилось на конку-

<sup>16</sup> В ЦБ допустили новое повышение ключевой ставки – РИА Новости, 14.10.2024 (ria.ru) (дата обращения: 14.10.2024).

<sup>17</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2023 г. № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации и Положения об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, о представлении сведений о проектах технологического суверенитета и проектах структурной адаптации экономики Российской Федерации и ведении реестра указанных проектов, а также о требованиях к организациям, уполномоченным представлять заключения о соответствии проектов требованиям к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации».

Рисунок 1  
Динамика показателя достаточности собственных средств банковского сектора России и системно значимых кредитных организаций, %



Источник: составлено авторами на основе «Статистических показателей банковского сектора Российской Федерации». №260. Апрель 2024. URL: [https://www.cbr.ru/banking\\_sector/statistics/](https://www.cbr.ru/banking_sector/statistics/) (дата обращения: 09.07.2024).

рентной среде. Между тем крупнейшие системообразующие банки активно создают экосистемы, трансформируя свои бизнес-модели и вытесняя с рынка небольших, включая региональных, финансовых посредников.

Поддержка населения также принесла позитивные плоды, стимулировав потребительский спрос, но одновременно привела к накоплению рисков и способствовала высоким темпам спроса в сегменте ипотечного<sup>18</sup> и потребительского кредитования. Формирование финансовых «пузырей» на рынке потребительского кредитования потребовало введения макропруденциальных лимитов для банков и повышения коэффициентов риска по кредитам населению с высокой долговой нагрузкой, а ипотечного кредитования – к сокращению и

фрагментации программ льготного кредитования.

По-прежнему остаётся недостаточным интерес инвесторов к рынку капитала, особенно со стороны частных инвесторов. Обслуживание государственного долга на фоне высоких процентных ставок и их режима (плавающие ставки) может стать обременительным для бюджета.

Высокая стоимость денег имеет разнонаправленные последствия, негативно отражаясь на динамике кредитного рынка, и может спровоцировать финансовую нестабильность, поскольку усиливает резистентность финансовых посредников к риску. Обслуживание кредитов на фоне высоких процентных ставок, с одной стороны, ограничивает спрос на этот продукт, а с другой стороны, приводит к ложному выбору –

<sup>18</sup> Около 70% ипотечных кредитов приходилось в 1-м квартале 2024 г. на льготную ипотеку. См.: Финансовый конгресс Банка России. Секция «Санкции и валютные дисбалансы: ключевые риски для финансовой стабильности» // Эконс. 05.06.2024. URL: <https://econs.online/articles/finansovaya-stabilnost/sanktsii-i-valyutnye-disbalansy-klyucheveye-riski-dlya-finansovoy-stabilnosti/> (дата обращения: 12.09.2024).

работе с заёмщиками, обладающими сомнительной кредитоспособностью и высокими рисками дефолта. В этой связи банки, стремясь снизить вероятные потери, наращивают кредитный портфель, не допуская его старения, что позволяет им рассчитывать на компенсацию возможных убытков в процессе выдачи новых кредитов. Неполнота информации повышает вероятность принятия ошибочных решений, которая возрастает в периоды нестабильности, заставляя банки занимать выжидательную позицию, пока уровень неопределённости не снизится, что отрицательно влияет на глубину кредитного рынка.

По состоянию на 2024 г. уровень просроченных кредитов не является критическим для снижения прибыли и достаточности капитала. Тем не менее основной показатель финансовой стабильности банковского сектора (достаточность собственных средств) имел тенденцию к снижению. На рис. 1 представлена динамика показателя достаточности собственных средств банковского сектора и его наиболее крупного сегмента – системно значимых кредитных организаций (СЗКО). Направленность кривой свидетельствует об отрицательной динамике на фоне рекордной прибыли, полученной банковским сектором по итогам 2023 года, – 3,3 трлн рублей. По данным на 1 апреля и 1 мая 2024 г., показатель продолжал снижаться и составил 12,1%.

Потенциальным риском нестабильности для банковского сектора остаётся высокий уровень задолженности ограниченного круга крупнейших компаний: «...объём долгов пяти крупнейших компаний перед банками достиг 56% капитала банковского сектора»<sup>19</sup>. Неоднократное введение вре-

менных и индивидуальных послаблений для банков в связи с санкционным давлением на крупнейшие компании, а также предоставление банкам права применять пониженные риск-веса для расчёта достаточности капитала по крупным кредитам без объединения отдельных заёмщиков в группу связанных лиц послужили причиной возникновения риска концентрации. В этой связи Банк России рассматривает рост концентрации в сегменте корпоративного кредитования в качестве главного источника риска для финансовой стабильности.

### **Факторный анализ финансовой стабильности банковского сектора**

Для выявления факторов, влияющих на финансовую стабильность банковского сектора, была собрана открытая статистика<sup>20</sup> по 12 системнозначимым кредитным организациям. Исключение составляет Промсвязьбанк, отчётные данные по которому не публикуются с 2019 года.

Итоговая панель данных содержит 385 квартальных наблюдений за период с первого квартала 2014 по четвёртый квартал 2021 года. Данные, которые изначально имели более высокую частотность, например ключевая ставка (ежедневно), большинство форм отчётности банков (ежемесячно), приводились к квартальным значениям через усреднение или иные преобразования. Индекс экономической неопределённости использовался в модели не в качестве усреднённого значения за квартал, а как значение за последний месяц в соответствующем квартале.

В качестве прокси-индикатора финансовой стабильности был выбран показатель *Z-score*<sup>21</sup>, часто применяющийся в эко-

<sup>19</sup> См.: Финансовый конгресс Банка России. Секция «Санкции и валютные дисбалансы: ключевые риски для финансовой стабильности» // Эконс. 05.06.2024. URL: <https://econs.online/articles/finansovaya-stabilnost/sanktsii-i-valyutnye-disbalansy-klyucheveye-riski-dlya-finansovoy-stabilnosti/> (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>20</sup> Значения макроэкономических показателей (квартальная динамика реального ВВП, уровень ключевой ставки) получены с официальных сайтов Росстата и Банка России соответственно. Индекс неопределённости экономической политики взят с официального сайта команды исследователей под руководством С.Р. Бейкера [Baker et al. 2016] (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>21</sup> В модели показатель *Z-score* использовался в виде натурального логарифма (*LN\_ZSCORE*).

Таблица 1  
Переменные финансового положения банков

Название	Краткое название	Описание
Норматив достаточности капитала Н1.0	CAR_H1_0	Отношение совокупного регуляторного капитала к активам, взвешенным на риск
Норматив достаточности капитала Н1.1	CAR_H1_1	Отношение базового капитала к активам, взвешенным на риск
Норматив мгновенной ликвидности Н2	LIQ_H2	Ограничивает объём привлечения средств сроком до 1 дня для фондирования активов со сроком не более 1 дня
Норматив текущей ликвидности Н3	LIQ_H3	Ограничивает объём привлечения средств сроком до 30 дней, используемых для фондирования активов сроком до 30 дней
Норматив ликвидности Н4	LIQ_H4	Ограничивает объём долгосрочных ресурсов, финансирующих долгосрочные активы
Размер банка	SIZE	Натуральный логарифм размера активов
Высоколиквидные активы к общему объёму активов	LIQTA	Отношение высоколиквидных активов (Лат) и совокупных активов банка
Прирост общего объёма активов банка за квартал	GTA	Прирост активов банка за 1 квартал
Отношение кредитов-нетто к депозитам	LOANDEP	Определяет подверженность банка риску несбалансированной ликвидности
Отношение объёма резервов на возможные потери по ссудам к кредитам-брутто	RESLOAN	Доля резервирования кредитного портфеля. Прокси-показатель качества активов банка
Рентабельность капитала	ROE	Прибыль банка по отношению к сумме акционерного капитала

Источник: составлено авторами.

номических исследованиях и рассчитываемый по формуле:

$$Z = \frac{\frac{Equity}{Total Assets} + ROA}{STD_{ROA}},$$

где: *Equity* – капитал банка; *Total Assets* – все активы банка; *ROA* – рентабельность активов банка; *STD<sub>ROA</sub>* – стандартное отклонение рентабельности активов банка, рассчитываемое методом скользящей средней за последние три квартала.

Независимые переменные были поделены на две группы: 1) показатели финансового положения банков (табл. 1) и 2) показатели внешних условий функционирования банков (табл. 2). Деление на 2 группы соответствует микроуровню (показатели финансового положения бан-

ков) и макроуровню (показатели внешних условий функционирования банков). С помощью данной модели идентифицированы основные статистически значимые факторы, которые влияют на стабильность банковского сектора Российской Федерации.

В качестве основной модели применялась модель панельных данных с фиксированным эффектом. Расчёты проводились с использованием открытого кросс-платформенного программного пакета для эконометрического анализа *gretl*<sup>22</sup>.

В первой итерации построения модели все возможные показатели были в неё добавлены (табл. 3).

Модель 1 показала отсутствие статистической значимости у большинства независимых переменных. Наибольшее влияние на *LN\_ZSCORE* оказывают показатель

<sup>22</sup> Библиотека GNU для регрессий, эконометрики и временных рядов // Gretl. URL: <https://gretl.sourceforge.net/ru.html> (дата обращения: 01.06.2024).

достаточности капитала ( $CAR_{H1_0}$ ) и отношение резервов к кредитному портфелю брутто ( $RESLOAN$ ).

Далее был проведён тест Вулдриджа на автокорреляцию в панельных данных, который выявил автокорреляцию в модели с лагом 1. Для исключения влияния авто-

корреляции на статистическую значимость модели было принято решение добавить в качестве регрессора параметр  $LN\_SCORE$  с лагом 1, что позволило сконцентрировать негативный эффект автокорреляции на данном параметре и исключить искажение статистических оценок других переменных.

Таблица 2  
Переменные внешних условий функционирования банков

Название	Краткое название	Описание
ВВП	GDP	Квартальный прирост ВВП (в процентах к соответствующему кварталу предыдущего года)
Ключевая ставка	KEY_RATE	В исследовании тестировались 3 варианта использования показателя: 1. средняя ключевая ставка за квартал; 2. волатильность ключевой ставки за квартал, приведённая к годовому значению; 3. изменение ключевой ставки за квартал (между первым и последним днём квартала).
Индекс неопределённости экономической политики	EPU	Значение, описывающее сентимент, преобладающий в открытых источниках и СМИ, относительно экономической политики в стране. Согласно методологии С. Р. Бейкера и его команды [Baker et al. 2016], для расчёта индекса в России анализируются статьи в газете «Коммерсантъ» по ключевым словам, связанным с экономикой («дефицит бюджета», «неопределённость» и т.п.). Индекс доступен ежемесячно, а для целей исследования использовался натуральный логарифм значений на конец квартала.

Источник: составлено авторами.

Таблица 3  
Результаты модели 1

Переменная	Коэффициент	p-значение	Значимость
const	-1,59	0,5764	
CAR_H1_0	0,12	0,0018	***
CAR_H1_1	-0,07	0,0834	*
LIQ_H2	0,00	0,6559	
LIQ_H3	0,00	0,0747	*
LIQ_H2	0,00	0,8119	
ROE	-0,57	0,3401	
LN_EPU	0,10	0,2588	
SIZE	0,21	0,1126	
LIQTA	0,87	0,2485	
GTA	0,93	0,0307	**
GDP	2,47	0,1049	
KEY_RATE_STD	-3,20	0,0668	*
LOANDEP	-0,56	0,0766	*
RESLOAN	-6,28	<0,0001	***

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата, Банка России и Индекса неопределённости.

Для поиска значимых показателей из модели последовательно исключались показатели с наименьшей статистической значимостью. В результате поэтапного исключения статистически незначимых переменных получена конфигурация модели, приведённая в табл. 4.

Следующим шагом стала проверка нормальности распределения остатков модели (рис. 2).

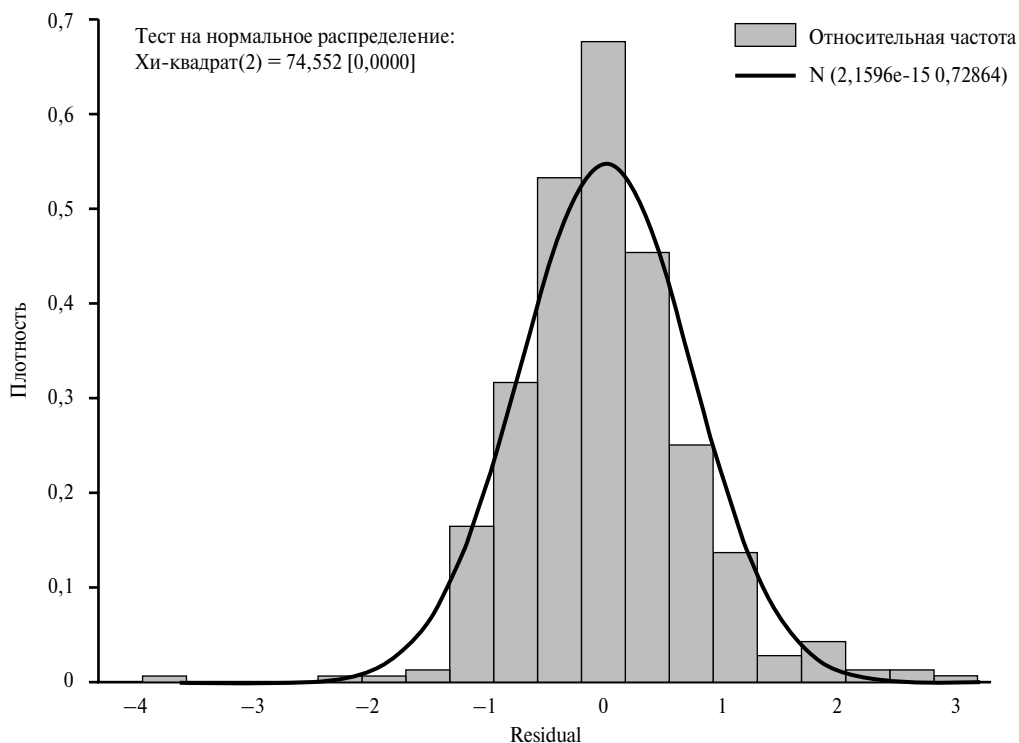
В результате исследования доказано, что наибольшее влияние на показатель финансовой устойчивости банка ( $LN\_ZSCORE$ ) оказывают квартальный прирост общего

Таблица 4  
Результаты итоговой модели

Переменная	Коэффициент	p-значение	Значимость
Const	2,11	<0,0001	***
GTA	0,80	0,0313	**
KEY_RATE_STD	-3,33	0,0184	**
RESLOAN	-2,07	0,0255	**
LN_ZSCORE_1	0,51	<0,0001	***

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата, Банка России и Индекса неопределённости.

Рисунок 2  
Гистограмма распределения остатков итоговой модели



Источник: составлено авторами на основе данных Росстата, Банка России и Индекса неопределённости.

объёма активов (*GTA*), волатильность ключевой ставки за квартал (*KEY\_RATE\_STD*) и отношение объёма сформированных резервов на возможные потери по ссудам к кредитам-брутто (*RESLOAN*).

В результате построения моделей, в которых использовались средняя ключевая ставка за квартал и изменение ключевой ставки за квартал, авторы пришли к выводу, что индекс неопределённости экономической политики (*LN\_EPU*) не имеет определяющего влияния на финансовую стабильность банков (*LN\_ZSCORE*), т.е. данная группа параметров не продемонстрировала статистической значимости.

Коэффициенты регрессоров в итоговой модели отвечают общей экономической логике: прирост активов повышает финансовую устойчивость, а волатильность ключевой ставки и доля резервирования портфеля кредитов оказывают негативное влияние на финансовую устойчивость банка. Другими словами, изменчивость ключевой

ставки оказывает негативное влияние на финансовую стабильность, а расширение кредитования – позитивное.

Таким образом, учитывая выявленную эмпирически зависимость, полученный результат можно интерпретировать в контексте проблемы исследования как целесообразность поиска компромисса между влиянием процентной политики Банка России на экономический рост и финансовой стабильностью банков как основного институционального сегмента финансового рынка.

### Процентная политика центрального банка в парадигме финансовой стабильности

Анализ мировой практики показал широкую гамму официальных процентных ставок центральных банков стран с развитой и развивающейся экономикой (табл. 5).

Смягчение монетарной политики центрального банка обычно приводит к росту деловой активности. На этом фоне повышаются темпы инфляции и дешевеет наци-

Таблица 5  
Процентные ставки центральных банков мира (на 14.10.2024)

Банк	Название	Значение (в %)
Банк Японии	Целевая процентная ставка по овернайт	0.25
Швейцарский национальный банк	Базовая процентная ставка	1.0
Народный банк Китая	Процентная ставка	3,35
ЕЦБ (Европейский центральный банк)	Ставка по депозитам (deposit facility rate)	3.65
Банк Канады	Целевая процентная ставка по овернайт	4.25
Резервный Банк Австралии	Процентная ставка	4.35
Банк Англии	Ключевая ставка	5.0
ФРС США (Федеральная резервная система)	Федеральный резерв (Federal funds (effective))	4.83
Саудовский центральный банк	Процентная ставка	5.5
Банк Индонезии	Процентная ставка	6.0
Резервный банк Индии	Процентная ставка	6,5
Центральный банк ЮАР	Процентная ставка	8,0
Центральный банк Бразилии	Процентная ставка	10,75
ЦБ РФ (Банк России)	Ключевая ставка	19*
Центральный банк Аргентинской Республики	Процентная ставка	40
Центральный банк Турции	Процентная ставка	50

\* 25.10.2024 на заседании Совета директоров ЦБ РФ ключевая ставка повышена до 21%).

Источник: составлено авторами по данным <https://tradingeconomics.com/country-list/interest-rate> (дата обращения: 14.10.2024).

Таблица 6  
Основные виды банковских процентных ставок в Китае

Вид процентной ставки	Характеристика
Ставка проведения операций на открытом рынке ( <i>OMO</i> )	Краткосрочная ставка обратного РЕПО
Среднесрочная ставка кредитования ( <i>MLF</i> )	Процентная ставка, по которой центральный банк кредитует рынок на среднесрочные цели (один год)
Ставка постоянного кредитования ( <i>SLF</i> )	Процентная ставка, по которой центральный банк предоставляет краткосрочные кредиты финансовым институтам по требованию, что является ограничением процентного коридора
Базовая ставка по кредиту ( <i>LPR</i> ): среднесрочная (на 1 год) и долгосрочная (5 лет)	Среднее арифметическое значение уровней процентных ставок по кредитам первоклассным заёмщикам по данным котирующих банков
Базовая депозитная ставка ( <i>benchmark</i> )	Процентные ставки, публикуемые центральным банком как среднерыночные для коммерческих банков по установлению процентных ставок по вкладам клиентов
Процентная ставка по обязательным резервам	Ставка, по которой центральный банк выплачивает проценты по обязательным резервам, депонируемым финансовыми институтами
Процентная ставка по средствам финансовых институтов, превышающим обязательные резервы	Ставка, по которой центральный банк выплачивает проценты за превышение обязательных резервов, депонированных финансовыми институтами, что является нижним пределом процентного коридора
Межбанковская ставка предложения средств ( <i>Shibor</i> )	Среднеарифметические ставки межбанковского рынка, объявляемые банками с высоким кредитным рейтингом
Доходность государственных ценных бумаг	Рыночная доходность государственных ценных бумаг

Источник: Yi Gang. China's Interest Rate System and Market-based Interest Rate Reform // Journal of Financial Research. 2021. No. 9. P. 1–15. URL: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4364384/2021102014082914468.pdf> (accessed: 01.05.2023).

ональная валюта. Напротив, повышение официальных процентных ставок влияет на снижение темпов инфляции и укрепление национальной валюты, оказывая негативное влияние на деловую активность в стране.

Учитывая влияние многих факторов на уровень официальной процентной ставки центрального банка, полагаем, что выбор Банка России, имея в виду цифровую трансформацию экономики, санкционное давление недружественных стран, проведение СВО на Украине и другие факторы, является в целом верным. Вместе с тем, как нам представляется, требуется определён-

ная донастройка процентной политики Банка России. Шкала процентных ставок ЦБ РФ должна быть не плоской, единой для всех участников финансового рынка, а дифференцированной не только по видам финансово-кредитных институтов, но и приоритетов государства в стимулировании экономического роста и развития страны. В условиях цифровой трансформации и санкционного давления Запада на Россию роль реального сектора экономики не только не снижается, а, наоборот, возрастает, что подтверждает тем самым тезис о дефинансализации<sup>23</sup> мировой и национальной экономики.

<sup>23</sup> Процесс дефинансализации мировой экономики, то есть опережающее развитие финансовой системы по сравнению с другими секторами, несколько замедлился после мирового финансового кризиса 2007–2009 годов. Он протекает на фоне перестройки структуры международной финансовой системы, изменения в ней роли и места развивающихся стран. (Подробнее см.: <https://mises.org/mises-wire/financialization-why-financial-sector-now-rules-global-economy>) (дата обращения: 14.10.2024).

При подобном раскладе финансовые посредники и, в первую очередь, банки должны активизировать свою деятельность по кредитному и расчётно-кассовому обеспечению государственных программ, развитию платёжной системы страны, обслуживанию компаний приоритетных отраслей экономики и населения. В частности, для стимулирования экономического роста в России наряду с ключевой ставкой следует ввести процентную ставку по кредитам системно значимым кредитным организациям сроком на один год под обеспечение в виде ценных бумаг из ломбардного списка ЦБ и прав требований по кредитным договорам определённого качества. Имеет смысл также дополнить перечень инструментов денежно-кредитной политики безрисковой процентной ставкой по кредитам сроком на один год, предоставив Банку России право её определения на основе котировок процентных ставок, устанавливаемых системно значимыми банками при кредитовании первоклассных заёмщиков по целевым кредитам на пополнение оборотных средств.

Положительный опыт в этом отношении имеет Народный банк Китая, который определяет основную цель денежно-кредитной политики как содействие экономическому росту и устанавливает несколько официальных процентных ставок (табл. 6).

В этой связи возникает задача повышения эффективности деятельности Банка России. В том числе следует вернуться к вопросу о выделении из его функционала блока макро- и микропруденциального регулирования, а также надзора за деятельностью участников финансового рынка, передав эти функции независимому органу, сохранив в компетенции ЦБ РФ проведение денежно-кредитной политики.

#### **Регуляторные аспекты обеспечения финансовой стабильности и стимулирования роста экономики**

К основополагающим факторам обеспечения финансовой стабильности, как пра-

вило, относят законодательные и регуляторные нормы и правила; степень монополизации рынка финансовых услуг и риск-профиль бизнес-моделей институтов финансового рынка.

Высокий уровень капитализации банков и банковского сектора в целом составляет основу их финансовой стабильности. В то же время гетерогенность банковского сектора с точки зрения масштаба деятельности, капитализации и ликвидности может в разной степени влиять на их стабильное функционирование. В особой зоне находятся крупные институты, к которым Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) рекомендовал ввести более строгие стандарты достаточности капитала. Международные банковские стандарты, изложенные в соглашении Базель III, предусматривают более жёсткие требования к достаточности капитала, ликвидности банков, что в определённой мере ограничивает их возможности предоставлять услуги по более низкой цене. В этой связи эксперты неоднозначно оценивают введение Базельским комитетом контрциклического буфера капитала [Repullo, Suarez 2013; Drehmann, Gambacorta 2012; Дробышевский, Трунин, 2014], основанного на разрыве между кредитом и объёмом производства.

Таким образом, жёсткие ограничения, несмотря на потребность изыскания резервов для соответствия международным стандартам, имеют целью укрепление капитальной базы банков и, следовательно, положительно влияют на их потенциал финансовой стабильности. Вместе с тем они негативно воздействуют на участие банков в развитии национальной экономики. В этой связи внедрение посткризисных регуляторных стандартов с разной степенью тщательности реализовывалось в развитых и развивающихся странах.

На научно-практических конференциях нередко критикуется позиция Европейского центрального банка, применяющего, как считают некоторые экономисты, более жёсткие требования к европейским кредитным институтам по сравнению с американ-

скими. Тем не менее на форуме 2023 года, организованном газетой *Handelsblatt*<sup>24</sup>, руководитель направления банковского надзора ЕЦБ Андреа Энриа выразил несогласие с такой оценкой и в качестве аргумента сообщил, что в IV квартале 2022 г. средневзвешенный уровень достаточности собственного капитала системно значимых банков ЕС составил около 10,6%, а аналогичный показатель американских банков оказался на 1,1 п.п. выше.

В исследовании Европейской банковской федерации (ЕБФ) и компании *Oliver Wyman* представлен анализ влияния регуляторных и надзорных правил Европейского Союза на банковскую сферу и на состояние экономики государств-членов ЕС. В результате был сделан вывод, что корректировка требований к капиталу и соответствующих процессов в системе европейского банковского надзора при определённых условиях могут потребовать увеличения кредитного потенциала банков ЕС почти на 4 трлн евро<sup>25</sup>. Был сделан вывод, что надзорные органы Союза могут способствовать достижению этой цели при условии согласованного применения соответствующих требований без необходимого компромисса с точки зрения стабильности и надёжности финансового сектора. Для соответствия предложенному двадцатипроцентному критерию наличия собственного капитала банки должны были бы уменьшить свои активы: *Postfinance* – на 75%, *ZKB* и группа *Raiffeisen* – на 65%<sup>26</sup>.

Что касается степени регулирования экономики, включая финансовый рынок, исследователи предлагают разные подходы, в том числе внедрение показателей, отражающих национальную специфику.

Одним из вариантов такой методики является разработка совокупного индекса на основе более 100 количественных и качественных показателей, что позволяет исследовать разные системы контроля [Enste, Hardege 2006]. Первые оценки влияния регулирования банковского сектора на развитие экономики основывались на сравнительном анализе значительного количества показателей в 28 странах-участницах ОЭСР. Проведённое исследование позволило изучить пять таких сфер. В результате были идентифицированы, критически оценены и признаны необходимыми меры регулирования экономики, нацеленные на её рост.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что государственный надзор не следует рассматривать в качестве барьера для развития экономики. Напротив, регуляторные нормы и правила должны быть объективной предпосылкой эффективного функционирования рынков. Тем не менее чрезмерное, рестрикционное регулирование экономики недопустимо, поскольку «тонкая настройка» рыночных механизмов в результате государственного вмешательства должна быть взвешенной и умеренной. Этот вывод в полной мере относится к регулированию финансовых рынков и деятельности их участников.

Разрешение дилеммы обеспечения финансовой стабильности и стимулирования роста экономики сохраняет свою актуальность. Поиски компромисса между целями обеспечения ценовой и финансовой стабильности не в ущерб экономическому развитию стран пока не увенчались успехом. Между центральными банками и исследовательским сообществом сохраняются разногласия в понимании и оценке

<sup>24</sup> Bentzien H. Europäische Bankenregulierung nicht härter als die der USA // Finanz Nachrichten. 28.03.2023. No. 28. URL: <https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2023-03/58672748-enria-europaeische-bankenregulierung-nicht-haerter-als-die-der-usa-015.htm> (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>25</sup> Leichsenring H. Auswirkungen der Regulierung auf europäische Banken // Der Bank Blog. 27.03.2023. URL: <https://www.der-bank-blog.de/auswirkungen-regulierung-banken/studien/37696534/> (дата обращения: 12.09.2024).

<sup>26</sup> Динамика реструктуризации кредитов и займов населения и бизнеса // Информационный бюллетень Банка России. №24. 09.11.2022. 4 с. URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/43455/drknb\\_24\\_2022.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/43455/drknb_24_2022.pdf) (дата обращения: 12.09.2024).

принимаемых решений. Вместе с тем всё больше экспертов высказывают мнение о важности влияния финансовых факторов, усиливающих процикличность функционирования рынка и, следовательно, экономические колебания.

Хотя оценке финансовой уязвимости, её влиянию на колебания деловой активности уделяется гораздо больше внимания, ряд специалистов сохраняют скептицизм относительно позитивного воздействия денежно-кредитной политики на финансовую стабильность. В последних публикациях стали встречаться мысли о снижении уровня независимости центральных банков<sup>27</sup>. Не разделяя данную точку зрения, тем не менее авторы настоящей статьи считают, что цели экономического развития страны<sup>28</sup> предполагают более чёткое разделение функций центрального банка в части проведения денежно-кредитной политики, направленной на обеспечение финансовой стабильности, с одной стороны, и проведения макро- и микропруденциального регулирования экономики – с другой. Целевыми ориентирами денежно-кредитной политики в этом случае должно стать не только обеспечение финансовой стабильности на системном уровне, но и содействие устойчивому росту экономики.

### Уроки для Российской Федерации

Учитывая противоречивость последствий ценовой и финансовой стабильно-

сти, важно исследовать вопрос функционала центрального банка и/или регулятора финансовых рынков. В частности, эксперты высказываются о целесообразности расширить перечень целей и полномочий Банка России, внося соответствующие изменения в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002, включив пункт о необходимости стимулирования экономического роста или стимулирования экономического развития и структурной перестройки экономики. Имеет смысл также расширить инструментарий денежно-кредитной политики (традиционной и нетрадиционной); повысить эффективность процентной политики центрального банка.

Кроме того, важно выделить из функционала Банка России макро- и микропруденциальное регулирование, что позволит сфокусировать его внимание на проведении денежно-кредитной политики. В то же время реформа модели регулирования финансового рынка, фактически выполнившей возложенные на неё функции, позволит вывести регуляторные практики на новый, более высокий уровень. Монополизация в этой сфере обнажила присущие ей недостатки.

Мировой опыт свидетельствует, что зачастую в банкцентричных моделях финансового рынка функции реализации денежно-кредитной политики и регулирования разделены (табл. 7)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Tobias Adrian, Ashraf Khan. Central Bank Accountability, Independence, and Transparency. – November 25, 2019. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2019/11/25/central-bank-accountability-independence-and-transparency>. Condon C. Central Bank independence // Bloomberg. 2019.08.07. Mode of access: <https://www.bloomberg.com/quicktake/central-bank-independence>

<sup>28</sup> Включая обеспечение технологического суверенитета, структурную адаптацию и социальную направленность.

<sup>29</sup> В частности, речь идёт о следующих регуляторах: Немецкий федеральный банк (*Bundesbank*), Федеральное управление финансового надзора Германии (*BaFin*), Национальный банк Швейцарии (*SNB*), Служба по надзору за финансовыми рынками Швейцарии (*FINMA*), Банк Кореи (*BOK*), Комиссия по финансовым услугам Южной Кореи (*FSC*), Служба финансового надзора Южной Кореи (*FSS*), Народный банк Китая (НБК), Государственное управление по регулированию рынка КНР (*SAMR*), Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности Китая (*CBIRC*), Комиссия по регулированию ценных бумаг Китая (*CSRC*), Государственное валютное управление (*SAFE*), Банк Франции (*BOF*), Управление по финансовым рынкам Франции (*AMF*), Резервный банк Индии (*RBI*), Совет по ценным бумагам и биржам Индии (*SEBI*), Управление международных центров финансовых услуг (*IFSCA*).

Таблица 7  
Классификация моделей регулирования по странам

Секторальная модель	Интегрированная модель		Модель «Твин Пикс» («Twin Peaks»)	Модель двух агентств («Two Agency»)
	Центральный банк	Единый надзорный орган		
Аргентина Бангладеш Бразилия Гонконг Египет Индия Испания Мексика Пакистан Таиланд	Ирландия Россия Сингапур Словакия Чехия	Австрия Дания Германия Латвия Норвегия Финляндия Швейцария Швеция Южная Корея Япония	Австралия Бельгия Великобритания Канада Новая Зеландия	Греция Италия Малайзия Перу Саудовская Аравия Сербия Франция

Источник: составлено авторами с учётом классификации МВФ и Всемирного банка.

Анализ развития моделей регулирования финансовых рынков разных стран мира показал, что важно учитывать не только концептуальные аспекты регулирования (включая вопросы трансформации финансового рынка и его институциональные аспекты; оценку эффекта синергии и потенциального конфликта интересов (приоритеты микропруденциального надзора и приоритеты защиты прав инвесторов/потребителей); страновые особенности – структуру финансового рынка, опыт финансовых кризисов, правовые, исторические, культурные, политико-экономические и др. факторы), но и модели регулирования (секторальная, интегрированная, твин-пикс (Twin Peaks), два агентства (Two Agency).

Существуют и другие классификации, например, на основе данных Всемирного банка выделяют следующие основные модели регулирования национальных финансовых рынков: 1. Институциональная или секторальная (Китай, Гонгконг, Мексика и др.); 2. Функциональная (Италия, Франция, Бразилия, США и др.); 3. Интегрированная (Канада, Сингапур, Япония, ФРГ, Швейцария, РФ и др.); 4. Твин-пикс (Австралия, Новая Зеландия, страны Бенилюкса и др.)<sup>30</sup>.

Секторальная модель предполагает, что надзор за банками осуществляет централь-

ный банк, а за другими секторами финансового рынка – независимые от центрального банка регуляторы. Интегрированная модель имеет особенности в разных странах. Например, в ряде стран мира она реализуется в виде мегарегулятора финансового рынка (единого кросс-секторального органа надзора и регулирования финансового рынка), действующего либо на базе центрального банка, либо как независимый от центрального банка финансовый регулятор.

Модель «Твин Пикс» («двух вершин») предполагает наличие двух финансовых регуляторов, как, впрочем, и модель «Два агентства», с той лишь разницей, что в первом случае речь идёт о разграничении функций пруденциального надзора и контроля рыночной дисциплины между независимыми органами, а во втором регулирование осуществляют государственные структуры (например, Агентство по финансовым рынкам и Агентство пруденциального контроля во Франции).

Данные табл. 7 свидетельствуют, что в России действующая модель финансового регулятора находится в кластере стран с не самой высокоразвитой экономикой, которые существенно уступают масштабам нашей страны по территории, численности населения и масштабам финансово-

<sup>30</sup> Подробнее см., например: [Фёдорова 2018].

го рынка. В дискуссиях<sup>31</sup> накануне принятия решения о создании мегарегулятора финансовых рынков в России в 2012 г. высказывались опасения относительно возможного конфликта интересов по ряду направлений, которые впоследствии стали реальностью.

Речь идёт, *во-первых* и прежде всего, о том, что центральный банк наряду с коммерческими банками и другими финансовыми посредниками выполняет одновременно роль регулятора, участника рынка и даже санатора, что противоречит принципу объективности принятия решений по регулированию и надзору за финансово-кредитными институтами.

*Во-вторых*, в условиях цифровой трансформации экономики появление новых форм финансового посредничества и поставщиков финансовых услуг, а также развитие инфраструктуры рынка обуславливает, с одной стороны, потребность в расширении сферы регулирования и надзора, а с другой — требует концентрации внимания Банка России на достижении целей денежно-кредитной политики.

*В-третьих*, центральный банк, обладая крупнейшей на рынке платёжной системой, вступает в конкуренцию с другими участниками, что повышает риски неэффективного регулирования и надзора.

Выделение из сферы ответственности Банка России регуляторного блока предполагает сохранение самостоятельности последнего и продолжение взаимодействия с центральным банком. Реализация данного предложения потребует определённого переходного периода: по нашей оценке, до двух лет.

Институционально определив выделенный блок регулирования в виде Агентства, потребуются серьёзная трансформация деятельности ЦБ РФ в связи с изменившимися внешними условиями и задачами, стоящими перед экономикой страны. Целесо-

образно, например, рассмотреть вопрос о передаче функций регулирования и надзора за Национальной платёжной системой, в которой центральный банк выступает основным участником, вышеназванному независимому Агентству, что позволит Банку России сосредоточить внимание на развитии функционала Национальной платёжной системы.

Одновременно в промышленно развитых кластерах страны важно создать сеть государственных банков развития, которые приобретут статус головных институтов обеспечения роста региональной экономики благодаря участию в них региональных и местных бюджетов и привлечению инвестиций на основе государственно-частного партнёрства.

\* \* \*

Разрешение внутреннего противоречия между обеспечением финансовой стабильности и стимулированием экономического роста является центральной проблемой для российской экономики. Важно повысить эффективность функционирования финансового регулятора в России, учесть лучший мировой опыт, например, стран со схожими банкцентричными системами финансового рынка.

По результатам проведённого исследования авторы пришли к выводу, что поиск и нахождение баланса между стимулированием экономического роста и обеспечением финансовой стабильности можно сформулировать как необходимость смены парадигмы «финансовая стабильность» на «стимулирование устойчивого роста национальной экономики» в процессе расширения финансового инструментария государственного регулирования экономики. В этой связи для повышения эффективности функционирования национального финансового регулятора предлагается выделить из его функционала блок макро-

<sup>31</sup> Речь идёт о дискуссиях на уровне Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации и профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в которых проф. Панова Г.С. и проф. Ларионова И.В. принимали активное участие в качестве модераторов и докладчиков.

и микропруденциального регулирования, а также надзора за деятельностью участников финансового рынка и передать эти функции независимому органу, что позволит, по мнению авторов статьи, обеспечить сфокусированность институциональной модели регулирования финансового рынка на достижение многоцелевой задачи обеспечения финансовой стабильности при условии устойчивого роста и цифровой трансформации российской экономики.

Инструментарий стимулирования экономического роста предлагается расширить путём введения наряду с ключевой ставкой процентной ставки по кредитам системно значимых кредитных организаций сроком на один год под залог ценных бумаг из перечня ломбардного списка ЦБ РФ и прав требований по кредитным договорам определённого качества. Целесообразно также дополнить перечень инструментов денежно-кредитной политики безрисковой процентной ставкой по кредитам сроком на один год, предоставив Банку

России право её определения на основе котировок процентных ставок, устанавливаемых системно значимыми банками при кредитовании первоклассных заёмщиков по целевым кредитам на пополнение оборотных средств.

Предлагаемые меры организационного и инструментального характера позволят вывести регуляторные практики на новый, более высокий уровень, соответствующий интересам экономики России.

Анализ дискуссионных моментов денежно-кредитной политики, прогнозирования макроэкономических изменений, введения новых пруденциальных норм и ограничений, совершенствования архитектуры регулирования финансовых рынков Российской Федерации и повышения их эффективности позволил нам сделать вывод о необходимости совершенствования проводимой экономической политики для развития конкурентной среды и ускорения темпов роста российской экономики в условиях её цифровой трансформации.

### Список литературы

- Андреев М., Пейрис У., Ширококов А., Цокомос Д. Анализ макропруденциальной политики и финансовой (не)стабильности в Российской Федерации // *Финансы и кредит*. 2019. Т. 78. № 3. С. 3–37.
- Балацкий Е.В., Екимова Н.А., Юревич М.А. Немонетарные факторы в трансмиссионном механизме денежно-кредитной политики: пересмотр стратегии регулирования инфляции // *Управленец*. 2018. Т. 9. №5. С. 26–39. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-5-3.
- Баранов А.О. Об искусстве компромисса между целями экономической политики в свете кризиса в России в 2015–2016 годах // *ЭКО*. 2017. №6. С. 49–63.
- Баранов А.О., Агеева Е.В. Влияние денежно-кредитной политики на инвестиционный комплекс России // *Мир экономики и управления*. 2021. Т. 21. №3. С. 5–29. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2021-21-3-5-29>
- Бурлачков В.К. Парадоксы инфляционного таргетирования и детерминанты ценовой динамики в России и мире // *Финансы и кредит*. 2018. Т. 24. № 10. С. 2163–2174. <https://doi.org/10.24891/fc.24.10.2163>
- Буторина О.В. Монетарная политика ЕЦБ: новейшие тенденции // *Международная экономика*. 2018. № 1. С. 37–49.
- Глазьев С.Ю. (2014). Санкции США и политика Банка России: двойной удар по национальной экономике // *Вопросы экономики*. 2014. №9. С. 13–29. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2014-9-13-29>
- Гогичаев Ч.А., Панова Г.С. (2024). Нетрадиционная денежно-кредитная политика и альтернативные методы монетарного стимулирования экономики. М.: Научная библиотека, 2024. 256 с.
- Головнин М.Ю. Внешние эффекты денежно-кредитной политики США // *Контурь глобальных трансформаций*. 2018. Т. 11. № 2. С. 82–99. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-2-82-99>
- Горюнов Е.Л., Дробышевский С.М., Мау В.А., Трунин П.В. Что мы (не) знаем об эффективности инструментов ДКП в современном мире? // *Вопросы экономики*. 2021. № 2. С. 5–34. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-2-5-34>

- Дробышевский С.М., Трунин П.В.* (2014). Эволюция теории и практики денежно-кредитной политики в результате глобального экономического кризиса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. №4 (24). С. 141–158.
- Замараев Б.А., Киоцевская А.М.* Инфляционное таргетирование в мире и России // Вопросы экономики. 2019. №6. С. 5–29. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-6-5-29>
- Фёдорова О.Ю.* Формирование эффективной модели регулирования финансовых рынков. Дисс. ... к. экон. н. М.: МГИМО МИД России, 2017. 219 с.
- Юдаева К.* Границы монетарной политики: Мировые тенденции и российская практика инфляционного таргетирования // Финансы и кредит. 2018. Т. 77. №2. С. 95–100. <https://doi.org/10.31477/rjmf.201802.95>
- Afonso A., Blanco-Arana M.C.* Financial and economic development in the context of the global 2008–09 financial crisis // International Economics. 2022. Vol. 169. P. 30–42. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2021.11.006>
- Bachmann R., Gödl-Hanisch I., Sims E.R.* (2022). Identifying Monetary Policy Shocks Using the Central Bank's Information Set // Journal of Economic Dynamics&Control. 2022. Vol. 145. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2022.104555>
- Baker S.R., Bloom N., Davis S.J.* Measuring Economic Policy Uncertainty // The Quarterly Journal of Economics. 2016. Vol. 131. No. 4. P. 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Beck T., Levine R., Loayza N.* Finance and the sources of growth // Journal of Financial Economics. 2000. Vol. 58. No. 1–2. P. 261–300. [https://doi.org/10.1016/S0304-405X\(00\)00072-6](https://doi.org/10.1016/S0304-405X(00)00072-6)
- Bernanke B.S., Lown C.S.* The Credit Crunch // Brookings Papers on Economic Activity. 1991. №2. P. 205–247. <https://doi.org/10.2307/2534592>
- Carpenter S.B., Demiralp S.* Money, Reserves, and the Transmission of Monetary Policy: Does the Money Multiplier Exist? // Board of Governors of the Federal Reserve System. Finance and Economics Discussion Series. 2010. № 2010-41. P. 19–26.
- Chen H., Ferrero A.* The macroeconomic effects of large-scale asset purchase programmes // The Economic Journal. 2012. Vol. 122. No. 564. P. 289–315. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02549.x>
- Drehmann M., Gambacorta L.* The effects of countercyclical capital buffers on bank lending // Applied Economic Letters. 2012. Vol. 19. No. 7. P. 603–608.
- Enste D.H., Hardege S.* IW-Regulierungsindex Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 2006. 96 s.
- Grishchenko V.O., Mihailov A., Tkachev V.N.* Money Creation in Russia: Does the Money Multiplier Exist? // University of Reading. Department of Economics. Economic Analysis Research Group (EARG). Discussion Paper. 2021. №. 2021-15. 31 p.
- Illing G.* Unkonventionelle Geldpolitik – kein Paradigmenwechsel // Perspektiven der Wirtschaftspolitik. 2015. Vol. 16. No. 2. P.127–150.
- King G.R., Levine R.* Finance and growth: Schumpeter might be right // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. No. 3. P. 717–737. DOI: 10.2307/2118406
- Levine R., Loayza N., Beck T.* Financial intermediation and growth: Causality and causes // Journal of Monetary Economics. 2000. Vol. 46. No. 1. P. 31–77. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(00\)00017-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(00)00017-9)
- Levine R., Zervos S.* Stock markets, banks and economic growth // American Economic Review. 1998. Vol. 88. No. 3. P. 537–558.
- Loayza N., Ranciere R.* Financial Development, Financial Fragility, and Growth // Journal of Money, Credit and Banking. 2006. Vol. 38. No. 4. P. 1051–1076. <http://dx.doi.org/10.1353/mcb.2006.0060>
- Pisicoli B.* Financial development, diversity, and economic stability: Micro and systemic evidence // International Economics. 2023. Vol. 175. P. 187–200. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2023.08.002>
- Rajan R., Zingales L.* Financial dependence and growth // American Economic Review. 1998. Vol. 88. No. 3. P. 559–586.
- Repullo R., Suarez J.* The Procyclical Effects of Bank Capital Regulation // The Review of Financial Studies. 2013. Vol. 26. No. 2. P. 452–490. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhs118>
- Rogers J., Scotti C., Wright J.* Evaluating Asset-Market Effects of Unconventional Monetary Policy: A Cross-Country Comparison // International Finance Discussions Papers. March 2014. No. 1101. 65 p.
- Taylor J.B.* The financial crisis and the policy responses: An empirical analysis of what went wrong // NBER Working Paper Series. 2009. No. 14631. 32 p.
- Yi Gang.* China's Interest Rate System and Market-based Interest Rate Reform. Journal of Financial Research. 2021. No. 9. P. 1–15. URL: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4364384/2021102014082914468.pdf> (accessed: 01.05.2023).

# THE DILEMMA OF ENSURING FINANCIAL STABILITY AND STIMULATING GROWTH OF THE RUSSIAN ECONOMY

GALINA PANOVA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

IRINA LARIONOVA

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, 125167, Russia

NIKITA SHUBA

Gazprombank, Moscow, 117420, Russia

## Abstract

The challenges of the global economy and geopolitical risks have exposed the problems of slowing economic growth and required a rethinking of approaches to curbing inflation. Monetary authorities in advanced economies are forced to adjust to the transition from ultra-low interest rates to their significant growth against the backdrop of high public debt, and in developing countries they are forced to continue to look for tools to stimulate business activity in the face of high inflation and interest rates. At the same time, the methods of monetary regulation sometimes do not give the expected results, and the approaches tested in the last century turn out to be insufficiently effective. At the same time, a number of large countries, including Russia, are under severe sanctions restrictions, the history of which is far from its logical conclusion. In this regard, the discussion about stimulating economic growth without compromising financial stability is one of the most relevant and acute. The essence of the problem is as follows: the priority of one of the opposites of the above-mentioned dilemma negates the achievement of the goals of the other. The resolution of this contradiction lies in the search for a compromise and extraordinary solutions, which are multifaceted, including the specifics of regulating the financial market and the activities of its institutions, the potential for whose participation in the economic development of the country remains far from being exhausted. In this regard, it is of particular importance to clarify the targets of monetary policy and its impact on the economy. The authors of the article came to the conclusion that it is necessary to change the paradigm of "financial stability" to "stimulating sustainable growth of the national economy" and propose to increase the efficiency of the financial regulator in Russia by separating from the functionality of the Central Bank of the Russian Federation the block of macro- and microprudential regulation, as well as supervision over the activities of financial market participants and transferring these functions to an independent body. The proposed measures will allow, according to the authors of the article, to ensure the focus of the institutional model of financial market regulation on achieving the multi-purpose task of ensuring financial stability in the context of sustainable growth and digital transformation of the Russian economy.

## Keywords:

financial stability; financial market; financial intermediaries; monetary policy; quantitative easing; money multiplier; monetary base; digital economy; business model; technological platform; ecosystem

## References

- Afonso A., Blanco-Arana M.C. (2022). Financial and economic development in the context of the global 2008-09 financial crisis. *International Economics*. Vol. 169. P. 30–42. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2021.11.006>
- Andreev M., Peiris U., Shirobokov A., Tsomokos D. (2019). Analiz makroprudentsial'noy politiki i finansovoy (ne)stabil'nosti v Rossiyskoy Federatsii [Analysis of Macroprudential Policy and Financial (In) Stability in the Russian Federation]. *Finance and Credit*. Vol. 78. No. 3. P. 3–37.

- Bachmann R., Gödl-Hanisch I., Sims E.R. (2022). Identifying Monetary Policy Shocks Using the Central Bank's Information Set. *Journal of Economic Dynamics&Control*. Vol. 145. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2022.104555>
- Baker S.R., Bloom N., Davis S.J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 131. No. 4. P. 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Balatsky Ye.V., Yekimova N.A., Yurevich M.A. (2018). Nemonetarnye faktory v transmissionnom mekhanizme denezhno-kreditnoy politiki: peresmotr strategii regulirovaniya inflyatsii [Non-Monetary Factors in the Monetary Policy Transmission Mechanism: Revision of the Inflation Management Strategy]. *Upravlenets*. Vol. 9. No. 5. P. 26–39. DOI:10.29141/2218-5003-2018-9-5-3.
- Baranov A.O. (2017). Ob iskusstve kompromissa mezhdru tselyami ekonomicheskoy politiki v svete krizisa v Rossii v 2015–2016 gg [On the art of compromise between economic policy objectives in light of the crisis in Russia between 2015 and 2016]. *EKO*. No. 6. P. 49–63.
- Baranov A.O., Ageeva E.V. (2021). Vliyaniye denezhno-kreditnoy politiki na investitsionnyy kompleks Rossii [Influence of Monetary Policy on the Investment Complex of Russia]. *World of Economics and Management*. Vol. 21. No. 3. P. 5–29. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2021-21-3-5-29>
- Beck T., Levine R., Loayza N. (2000). Finance and the sources of growth. *Journal of Financial Economics*. Vol. 58. No. 1–2. P. 261–300. [https://doi.org/10.1016/S0304-405X\(00\)00072-6](https://doi.org/10.1016/S0304-405X(00)00072-6)
- Bernanke B.S., Lown C.S. (1991). The Credit Crunch. *Brookings Papers on Economic Activity*. No. 2. P. 205–247. <https://doi.org/10.2307/2534592>
- Burlachkov V.K. (2018). Paradoksy inflyatsionnogo targetirovaniya i determinanty tsenovoy dinamiki v Rossii i mire [Paradoxes of Inflation Targeting and Determinants of Price Dynamics in Russia and the World]. *Finance and Credit*. Vol. 24. No. 10. P. 2163–2174. <https://doi.org/10.24891/fc.24.10.2163>
- Butorina O.V. (2018). Monetarnaya politika ETsB: noveyshie tendentsii [ECB Monetary Policy: Latest Trends]. *International Economics*. No. 1. P. 37–49.
- Carpenter S.B., Demiralp S. (2010). Money, Reserves, and the Transmission of Monetary Policy: Does the Money Multiplier Exist? *Board of Governors of the Federal Reserve System. Finance and Economics Discussion Series*. № 2010-41. P. 19–26.
- Chen H., Ferrero A. (2012). The macroeconomic effects of large-scale asset purchase programmes. *The Economic Journal*. Vol. 122. No. 564. P. 289–315. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02549.x>
- Drehmann M., Gambacorta L. (2012). The effects of countercyclical capital buffers on bank lending. *Applied Economic Letters*. Vol. 19. No. 7. P. 603–608.
- Drobyshevskiy S.M., Trunin P.V. (2014). Evolyutsiya teorii i praktiki denezhnokreditnoy politiki v rezul'tate global'nogo ekonomicheskogo krizisa [Evolution of monetary policy theory and practice as a result of the global economic crisis]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. No. 4(24). P. 141–158.
- Enste D.H., Hardege S. (2006). *IW-Regulierungsindex Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. 96 s.
- Fedorova O.Yu. (2017). *Formirovaniye effektivnoy modeli regulirovaniya finansovykh rynkov* [Forming an effective model of regulation of financial markets.]. PhD dissertation. Moscow: MGIMO University. 219 p.
- Glazyev S.Yu. (2014). Sanktsii SShA i politika Banka Rossii: dvoynoy udar po natsional'noy ekonomike [U.S. Sanctions and the Policy of the Bank of Russia: A Double Blow to the National Economy]. *Voprosy ekonomiki*. No. 9. P. 13–29. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2014-9-13-29>
- Gogichaev Ch. A., Panova G.S. (2024). *Netraditsionnaya denezhno-kreditnaya politika i alternativnyye metody monetarnogo stimulirovaniya ekonomiki* [Unconventional monetary policy and alternative methods of monetary stimulation of economy]. Moscow: Nauchnaya biblioteka. 256 p.
- Golovnin M.Yu. (2018). Vneshnie efekty denezhno-kreditnoy politiki SShA [External Effects of US Monetary Policy]. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. Vol. 11. No. 2. P. 82–99. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-2-82-99>
- Goryunov E.L., Drobyshevskiy S.M., Mau V.A., Trunin P.V. (2021). Chto my (ne) znayem ob effektivnosti instrumentov DKP v sovremennom mire? [What do we (not) know about the effectiveness of the monetary policy tools in the modern world?]. *Voprosy ekonomiki*. No. 2. P. 5–34. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-2-5-34>
- Grishchenko V.O., Mihailov A., Tkachev V.N. (2021). Money Creation in Russia: Does the Money Multiplier Exist? University of Reading. Department of Economics. *Economic Analysis Research Group (EARG)*. Discussion Paper. 2021. №. 2021-15. 31 p.
- Illing G. (2015) Unkonventionelle Geldpolitik – kein Paradigmenwechsel. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. Vol. 16. No. 2. P.127–150.
- King G.R., Levine R. (1993). Finance and growth: Schumpeter might be right. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 108. No. 3. P. 717–737. DOI: 10.2307/2118406

- Levine R., Loayze N., Beck T. (2000). Financial intermediation and growth: Causality and causes. *Journal of Monetary Economics*. Vol. 46. No. 1. P. 31–77. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(00\)00017-9](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(00)00017-9)
- Levine R., Zervos S. (1998). Stock markets, banks and economic growth. *American Economic Review*. Vol. 88. No. 3. P. 537–558.
- Loayza N., Ranciere R. (2006). Financial Development, Financial Fragility, and Growth. *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 38. No. 4. P. 1051–1076. <http://dx.doi.org/10.1353/mcb.2006.0060>
- Pisicoli B. (2023). Financial development, diversity, and economic stability: Micro and systemic evidence. *International Economics*. Vol. 175. P. 187–200. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2023.08.002>
- Rajan R., Zingales L. (1998). Financial dependence and growth. *American Economic Review*. Vol. 88. No. 3. P. 559–586.
- Repullo R., Suarez J. (2013). The Procyclical Effects of Bank Capital Regulation. *The Review of Financial Studies*. Vol. 26. No. 2. P. 452–490. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhs118>
- Rogers J., Scotti C., Wright J. (2014). Evaluating Asset-Market Effects of Unconventional Monetary Policy: A Cross-Country Comparison. *International Finance Discussions Papers*. No. 1101. March. 65 p.
- Taylor J.B. (2009). The financial crisis and the policy responses: An empirical analysis of what went wrong. *NBER Working Paper Series*. No. 14631. 32 p.
- Yi Gang. (2021). China's Interest Rate System and Market-based Interest Rate Reform. *Journal of Financial Research*. No. 9. P. 1–15. URL: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4364384/2021102014082914468.pdf> (accessed: 01.05.2023).
- Yudaeva K. (2018). Granitsy monetarnoy politiki: Mirovye tendentsii i rossiyskaya praktika inflyatsionnogo targetirovaniya [Limits of Monetary Policy: Global Trends and Russian Practice of Inflation Targeting]. *Finance and Credit*. Vol. 77. No. 2. P. 95–100. <https://doi.org/10.31477/rjmf.201802.95>
- Zamaraev B.A., Kiyuzevskaya A.M. (2019). Inflyatsionnoye targetirovaniye v mire i Rossii [Inflation targeting in the world economy and in Russia]. *Voprosi ekonomiki*. No. 6. P. 5–29. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-6-5-29>

# ДИНАМИКА МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ ОПЫТ ИРАНА

МАРК ШУГУРОВ

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов, Россия

---

## Резюме

Опыт Ирана по сохранению и расширению международных научных связей в условиях непрекращающегося санкционного давления, включая ограничительные меры в отношении иранской науки в её национальном и международном измерениях, представляет повышенный интерес для Российской Федерации. Тем не менее в предыдущих исследованиях не воссоздана целостная картина проблем и успехов интеграции данного государства в международное научное сообщество. Последнее связано с длинными и короткими санкционными волнами, задававшими ритмы эскалации и деэскалации в 2010–2024 годах. В статье проведён анализ негативного воздействия санкций на иранскую науку сквозь призму проактивных мер, предпринимаемых Ираном с целью смягчения отрицательных последствий описываемых ограничений не только посредством внутренних инициатив, но и посредством наращивания потенциала научной дипломатии. Автор детализирует типологические характеристики санкций в отношении Ирана, которые оказали негативное влияние на научно-технологический потенциал и международное сотрудничество с его участием. В результате исследования выделены подэтапы интернационализации иранской науки в условиях ограничительных мер со стороны Запада. В качестве причин успехов Ирана в международном сотрудничестве выделено отсутствие высокой степени консолидации санкционной коалиции, отсутствие лавинообразных научных санкций и резких институциональных разрывов с западными странами, следование традиционной модели научной дипломатии, а также развитие научных контактов со странами, рассматривающими его в качестве перспективного научного партнёра. В статье был сформулирован вывод о том, что особенностью модели иранской научной дипломатии является то, что наибольшие усилия по формированию институциональных связей в области международного научно-технического сотрудничества (МНТС) осуществляются на межправительственном уровне при достаточно скромной роли субъектов академического сектора (университеты, ассоциации и аналитические центры). В этой связи от зарубежных участников МНТС, заинтересованных в партнёрстве с Ираном, требуется понимание данной специфики, а также разработка и реализация соответствующих алгоритмов взаимодействия.

## Ключевые слова:

санкции; Иран; международное научное сотрудничество; научная дипломатия; ядерная сделка; инновационный парадокс

---

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01296,  
<https://rscf.ru/project/23-28-01296/>

Дата поступления рукописи в редакцию: 05.06.2024

Дата принятия к публикации: 06.09.2024

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: shugurovs@mail.ru

Иран за сравнительно короткий исторический период стал объектом многочисленных политических и экономических санкций, препятствующих его социально-экономическому развитию и, как следствие, ухудшающих качество жизни населения. Помимо этого, последствия санкционного давления негативно сказываются на научно-технологической отрасли Исламской Республики Иран (ИРИ). По образному замечанию корреспондента журнала «Nature» Деклана Батлера, санкции «калечат» науку в Иране [Butler 2019]. Одним из их негативных эффектов является ограничение интеграции в международные научно-технологические связи.

Несмотря на разницу в целях санкционных режимов, введённых в отношении ИРИ и Российской Федерации, в обоих случаях применяются сходные виды секторальных ограничений, касающиеся научно-технологической отрасли и её вовлечённости в международное сотрудничество. Заметна общность задач, решаемых на уровне государственной научно-технической политики двух стран, а именно: обеспечение не только выживания, но и развития сектора НИОКР. В то же время существуют и заметные различия в санкционных режимах. Для Ирана характерно волнообразное введение санкций, оказывающих негативное воздействие на науку. В случае России наблюдается резкое, почти одномоментное приостановление и замораживание международных научных связей в 2022 г. с большинством значимых государств-партнёров, вошедших в антироссийскую коалицию, и их научными структурами.

Подобный шквал санкционных мер беспрецедентен [Шугуров и др. 2022]. На этом фоне пример Ирана не является вполне эквивалентным, но исследование состояния международных связей Тегерана в условиях волнообразных санкций сохраняет не только теоретическую, но и практическую значимость. Для субъектов российской государственной научно-технической политики, а также для научного и экспертного сообщества предметом повышенного интереса является не только развитие иранско-

го сектора НИОКР, но и позиционирование ИРИ в пространстве международных научных связей. Здесь накоплен значительный опыт научной дипломатии, которую можно определить в качестве совокупности средств и методов развития сотрудничества и формирования исследовательских коллабораций.

В силу масштабов воздействия санкций на иранскую науку изучение этого феномена выделилось в самостоятельную предметную область [Giglou, Taskoeh 2023; Feder 2019; Stone 2018; Mozafari 2016; Afshari, Bhopal 2016; Farhadi 2015; Cheraghali 2012]. Вклад в её осмысление внесли и российские учёные, в том числе в сравнительном аспекте [Дежина 2022; Малахов и др. 2018; Егоров 2020: 127]. Такой подход следует рассматривать как составную часть исследований санкций в отношении России и Ирана в сравнительном ключе [Смородинская, Катуков 2023; Тимофеев и др. 2022; Sukharev, Voronchikhina 2022]. Вместе с тем в работах, посвящённых антииранским научным санкциям, не учитывается волнообразная динамика введения ограничений на участие Тегерана в международном научном сотрудничестве в период наиболее интенсивного санкционного давления 2010–2024 годов.

Системное рассмотрение включённости Ирана в международное научно-технологическое сотрудничество (далее – МНТС) в XX–XXI веках проведено А. Х. Абди, который проанализировал, какую роль международные организации и зарубежные государства играют в развитии иранской науки [Abdi 2016]. Однако в проведённом исследовании не учитывалось воздействие санкций на научную отрасль страны. Аналогичный вывод можно сделать в отношении других работ, в которых тем не менее заостряется внимание на важных аспектах участия ИРИ в международных научных проектах, например, сквозь призму открывающихся возможностей и угроз [Rezaei et al. 2020], а также различных прогнозных сценариев [Giglou, Taskoeh 2023]. Вместе с тем исследование воздействия волнообразных санкций на функциониро-

вание международного научного сотрудничества с участием Ирана отсутствует в работах иранских учёных, последовательно изучавших научную дипломатию страны [Ranjbar 2019; Nourmohammadi, Mohammadipour 2018].

В этой связи цель настоящей статьи заключается в раскрытии роли Тегерана в мировой науке, а также в изучении закономерностей его научной политики и динамики вовлечённости в контексте волнообразного санкционного давления. В хронологическом плане исследование охватывает период 2010–2024 годов, характеризующийся введением мультисекторального санкционного режима. Достижение указанной цели опирается на систему релевантных принципов, методов и подходов, таких как принцип развития, событийный анализ, сравнительный метод, системный подход.

В процессе подготовки статьи автором были проанализированы научные работы, официальные документы, использованы статистические данные, содержащиеся в открытых источниках. Кроме этого, использовались разнообразные материалы, размещённые в сети Интернет, в которых содержатся данные, касающиеся развития иранской науки, а также изложены аналитические выводы о направлениях развития иранской науки в условиях санкций.

Структура статьи обеспечивает проведение последовательного анализа исторического материала. В начале автор исследует негативные последствия для иранской науки, вызванные многосторонним санкционным режимом, который был введён в 2010–2015 годах. Далее рассматривается круг проблем, который возник в указанный период в рамках участия Ирана в международном научно-технологическом сотрудничестве. Представлен развёрнутый анализ участия Ирана в таком сотрудниче-

стве в условиях оттепели 2016–2017 годов. Отдельный параграф посвящён рассмотрению проблем, возникших в иранской науке и международном научном сотрудничестве Ирана в условиях новой фазы санкционного давления, датируемого 2018 годом. Наконец, в завершающем параграфе рассмотрены сильные и слабые стороны иранской научной дипломатии. В заключительной части статьи автор сформулировал итоговые выводы, а также предпринял сравнительный анализ характера и последствий санкций в отношении иранской и российской науки.

### **Ограничительные меры в отношении Ирана: последствия для науки (2010–2015)**

Иран столкнулся с ограничительными мерами вскоре после Иранской революции 1979 года. Со временем сформировался разветвлённый комплекс антииранских санкций, включающих в себя как многосторонние, так и односторонние ограничения. Наиболее разрушительное воздействие на экономику и науку ИРИ оказали санкции, целью которых было принуждение страны к свёртыванию ядерной программы [Кожанов 2023; Тимофеев 2018; Юртаев 2017; Laudati 2023; Afatooni et al. 2022; Ghasseminejad, Jahan-Parvar 2021].

Важной вехой становления этого комплекса режимов стал Закон США о всеобъемлющих санкциях в отношении Ирана, привлечении к ответственности и дивестировании от 1 июля 2010 года<sup>1</sup>, принимавшего во внимание резолюцию 1929 Совета Безопасности ООН<sup>2</sup>. Последняя ужесточила ограничительные меры в отношении энергетического и финансового секторов ИРИ. В рамках американских мер, введённых 1 января 2012 г. против Центрального банка Ирана, произошло отключение иранских финансовых институтов от пла-

<sup>1</sup> Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA) (Public law 111–195 – July 1, 2010) // US Congress. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf> (accessed: 05.05.2024).

<sup>2</sup> Резолюция 1929 (2010), принятая Советом Безопасности на его 6335-м заседании 9 июня 2010 года // S/RES/1929 2010. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/396/81/pdf/n1039681.pdf> (дата обращения: 17.04.2024).

тёжной системы *SWIFT*. Это решение осложнило возможность получения Тегераном выручки от экспорта нефти. 21 ноября 2011 г. США ввели новый пакет ограничительных мер, которые затрагивали иранский нефтехимический и энергетический секторы и распространялись на все физические и юридические лица, помогающие Ирану в разведке и добыче углеводородов. Затем последовал Закон об ассигнованиях на нужды национальной обороны на 2013 финансовый год<sup>3</sup>, который расширил ранее наложенные ограничения в области финансов и энергетики.

Со стороны ЕС в 2010 г. последовали запреты на экспорт оборудования для нефтегазовой и нефтеперерабатывающей отрасли Ирана, а также на передачу технологий двойного назначения. Эти положения были дополнены различными финансовыми запретами и ограничениями. Введение Брюсселем в 2012 г. дополнительных ограничительных мер в отношении нефтяного и финансового секторов Ирана<sup>4</sup> стало реакцией на доклад комиссии МАГАТЭ, в котором осторожным образом были сформулированы предположения о том, что Тегеран под прикрытием мирного освоения атома занимается разработкой ядерного оружия<sup>5</sup>. Аналогичные меры, но в меньшем объёме, были реализованы другими странами<sup>6</sup>. Новый комплексный пакет односторонних санкций, особенно в сфере энергетики, был направлен на принуждение ИРИ к ведению дипломатических переговоров касательно его ядерной программы и на принуждение к выполнению им международных обязательств в свете серии резолю-

ций Совета Безопасности ООН, Договора о нераспространении ядерного оружия и Соглашения о гарантиях МАГАТЭ.

Санкции против Тегерана можно разделить на три группы: «экспортное эмбарго (запрет на импорт из Ирана нефти и продукции других базовых отраслей – от автомобилей до ковров); импортное эмбарго (запрет на поставки в Иран передовых технологий, нефтегазового оборудования, западных материалов и компонентов) и финансовые ограничения (отключение банков от системы *SWIFT*, почти полная заморозка валютных резервов Центрального банка, блокировка доступа Ирана на рынки капиталов и к международным расчётам в долларах и евро)» [Смородинская, Катуков 2023: 28]. Аналогичные санкции были наложены в 2022 г. и на Россию, но в случае Ирана в дополнение ко всему было еще введено полное эмбарго на ввоз и вывоз ядерных материалов.

Введение пакетов санкций 2010–2012 годов спровоцировало рецессию иранской экономики и привело к увеличению среднегодовой инфляции до 23%<sup>7</sup>, не говоря уже о резком сокращении импорта технологий. Инициаторы ограничительных мер придерживались концепции «умных» санкций, что предполагает сведение к минимуму ущерба, причиняемого большей части населения затрагиваемой страны. Однако данная концепция оказалась далека от практики. Как следствие, негативный эффект от реализации санкционной политики оказался весьма существенным. Ограничительные меры сильно ударили не только по экономике Ирана, но и по

<sup>3</sup> National Defence Authorization Act for Fiscal Year 2013 (NDAA) (Public law 112–239–Jan. 2, 2013) // US Congress. URL: <https://www.congress.gov/112/plaws/publ239/PLAW-112publ239.pdf> (accessed: 17.04.2024).

<sup>4</sup> Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012D0035> (accessed: 17.04.2024).

<sup>5</sup> Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran Report by the Director General // GOV/2011/65. Date: 8 November 2011. URL: [https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA\\_Iran\\_8Nov2011.pdf](https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Iran_8Nov2011.pdf) (accessed: 17.04.2024).

<sup>6</sup> КНР, Индии, Южной Кореей, Японией.

<sup>7</sup> Рябкова И., Кувшинова О., Касянчук Д. Иран: жизнь под санкциями // ЭКОНС. 04.03.2022. URL: <https://econs.online/articles/ekonomika/iran-zhizn-pod-sanktsiyami/> (дата обращения: 12.05.2024).

системе здравоохранения. Иными словами, проявились общие закономерности, свойственные функционированию санкционных режимов. Речь идёт как о несоответствии заявленных целей и полученных результатов, так и о распространении санкционного давления на науку. Применительно к Ирану затронутыми оказались сектора НИОКР, выходящие за пределы ядерных исследований. Финансовые и экономические рестрикции, ограничения в переводе средств, а также нарушение политических отношений вследствие санкций привели к появлению множества проблем, в том числе в области поставок лабораторных материалов и медицинского оборудования [Cheraghali 2013].

В разгар введения санкций 2012 г. был зафиксирован резкий рост публикаций по гражданской ядерной энергетике и ядерной физике в Иране – 34 155 статей. Тем самым ИРИ заняла 17-е место в мире по научному производству в этой исследовательской области и второе место в регионе после Турции [Akhondzadeh 2013]. Такой результат стал возможен благодаря научно-технической политике, проводимой в предшествующий период на основе документа «Видение 2025: 20-летний план» от 2005 года<sup>8</sup>, а также нацеленной в 2000–2010 годы на стимулирование публикационной активности и поддержку развития новых технологий.

Введение санкций создало серьёзные проблемы для закрепления уже полученных результатов, а также для достижения целей нового этапа государственной научно-технической политики Ирана, направленной в 2011–2015 годах на развитие национальной инновационной системы<sup>9</sup>. Ограничения не привели к отказу иранского правительства от наращивания производства знаний и воплощения их в инновации и технологии. Упор на научные разра-

ботки был призван стимулировать экономический рост как условие не только выживания, но и развития в условиях блокады. Тем не менее, с учётом наложенных запретов, Иран не мог рассчитывать на получение всех запланированных результатов. Научно-техническая политика государства столкнулась с системными проблемами, поскольку исследовательский сектор оказался подвержен одновременно экономическим и собственно научным ограничениям.

По мнению И. Г. Дежиной, последние можно условно разделить на два типа. Первый – это таргетированные санкции, воздействующие на сферу науки целевого государства. Они направлены на усиление её изоляции: ограничение участия в научных конференциях и публикаций статей, запреты использовать программное обеспечение. Второй – опосредованные санкции, связанные с экономическими ограничениями и влияющие в том числе на науку: сложности оплаты закупок высокотехнологичного оборудования; запрет на продажу программного обеспечения; эмбарго на экспорт материалов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы для разработки ядерного оружия и средств его доставки [Дежина 2022: 21]. Указанные виды санкций, будучи взаимосвязаны друг с другом, создают негативный кумулятивный эффект.

К разновидности финансовых рестрикций, которые оказали сдерживающее воздействие на развитие иранской науки и одновременно на степень её вовлеченности в международное сотрудничество, относятся меры, делающие невозможными обменные операции с валютой ввиду отключения ведущих банков страны от *SWIFT*. Таким образом, плата за публикацию и членство в международных ассоциациях, а также внесение различных регистрационных

<sup>8</sup> Iran Vision of 2025. URL: <https://irandataportal.syr.edu/20-year-national-vision> (accessed: 01.05.2024).

<sup>9</sup> (علمی جامع راه نقشه یا) آموزش و علم ملی جامع طرح [National Master Plan for Science and Education (or Comprehensive Scientific Road Map)]. 2011. URL: <https://irimc.org/Portals/0/PDF/ScientificMap.pdf> (дата обращения: 01.05.2024).

взносов столкнулись с существенными трудностями. В подобной ситуации зарубежные журналы и издательские компании отказывались работать со статьями иранских учёных [Arie 2013]. У исследователей также возникли проблемы с оплатой подписки и участия в мероприятиях [Saeidnia, Abdollahi 2013]. Все эти ограничения стали серьёзным препятствием для международного сотрудничества иранского научного сообщества. Дополнительные трудности были связаны с получением виз, прежде всего в США<sup>10</sup>.

Что касается публикационной деятельности, то известное издательство *Elsevier* обратилось к своим американским редакторам и рецензентам с просьбой не публиковать и не рецензировать рукописи, в которых есть иранские соавторы, работающие в официальных правительственных структурах Ирана<sup>11</sup>. Подобные рекомендации составлены в соответствии с правилами Управления по контролю за иностранными активами США (далее – *OFAC*)<sup>12</sup>, одобренными в марте 2013 года [Habibzadeh 2013]. Иранские учёные столкнулись с проблемой ограничения свободного предоставления рукописей в зарубежные издания и их последующей публикации.

Санкции *OFAC* привели к возникновению атмосферы недоверия и чрезмерной осторожности со стороны редакторов научных издательств из других стран, которые стали отказываться принимать на рассмотрение иранские рукописи по политическим, а не научным соображениям. В число таких журналов вошёл австралийский журнал «Офтальмологическая эпидемиология».

Некоторые редакторы отвергали материалы иранских учёных, заявляя, что проведение рецензирования таких рукописей противоречит санкционному режиму. После того как Технологический университет Шарифа (*SUT*) попал под санкции, *Elsevier* разорвало соглашение о публикации ведущего отраслевого журнала *Scientia Iranica*. По мнению иранских экспертов, решения о редактировании и публикации не должны определяться политикой правительств или других ведомств за пределами самого журнала [Lankarani et al. 2012]. В связи с этим иранский эксперт Мехран Заргами указал, что издательские ограничения существенным образом ограничивают свободное распространение знаний и информации на уровне научных сообществ [Zarghami 2013].

В дальнейшем *Elsevier* внесло коррективы в свою политику, уточнив, что публикация работ возможна, если только автор не действует в качестве официального представителя правительства, находящегося под санкциями<sup>13</sup>. В свою очередь, британская издательская группа *BMJ* отказалась от сборов с авторов за получение доступа читателей к их публикациям, таким образом создавая возможности не только для публикации материалов иранских учёных, но и для получения ими известности в мировом научном сообществе. Редакторы же других издательств продолжали занимать выжидательную позицию, надеясь на получение более чётких инструкций в отношении определения авторства государственных служащих.

Ограничения в процессе опубликования работ иранских учёных в известных зару-

<sup>10</sup> Iranian denied U.S. visas hit by political crossfire // Bloomberg Business Week. 20.08.2013. URL: <http://www.businessweek.com/news/2012-09-20/iranians-denied-u-dot-s-dot-visas-hit-by-political-crossfire> (accessed: 16.05.2024).

<sup>11</sup> Seeley M. How sanctions laws affect publishing: OFAC provides new guidance: Elsevier has encouraged "freedom of expression" for scientific authors in sanctioned countries such as Iran, Cuba, Sudan, Burma and Syria // Elsevier. 2015. URL: <https://www.elsevier.com/connect/how-sanctions-laws-affect-publishing-ofac-provides-new-guidance> (accessed: 17.05.2024).

<sup>12</sup> The Office of Foreign Assets Control (OFAC). URL: <https://ofac.treasury.gov> (accessed: 17.05.2024).

<sup>13</sup> Seeley M. Trade sanctions against Iran affect publishers: Elsevier explains legal issues to its editors and works with publishers and research community to pursue 'balance in the law' // Elsevier. 2013. URL: <https://www.elsevier.com/connect/trade-sanctions-against-iran-affect-publishers> (accessed: 17.04.2024).

бежных журналах, дополненные преградами на пути участия в престижных международных конференциях, привели к замедлению роста иранской науки. Последнее выразилось, в частности, в отсутствии возможности пользоваться услугами лабораторного анализа. Например, иранские исследователи лишились возможности отправлять окаменелости за рубеж для анализа и сравнения образцов, а также проводить эти операции самостоятельно в связи с запретом на экспорт радионуклидов в Иран. Другое последствие – замедление карьерного роста иранских учёных, что повлекло за собой снижение мотивации работать в науке и привело к усилению «утечки мозгов». Иранские исследователи выступили с осуждением научных санкций, рассматривая их как несправедливые действия, создающие препятствия на пути совершения научных открытий, а также распространения научных результатов и ключевых данных [Saeidnia, Abdollahi 2013].

В качестве ответа на существенные ограничения Иран стал реализовывать стратегию экономики сопротивления и связанную с ним политику «научно-технологического джихада». Последний термин, вошедший в оборот в 2010 году, означает приложение максимальных личных и коллективных усилий по развитию науки и технологий по мобилизационному сценарию, повышение мирового имиджа страны в науке и технологиях и превращение ИРИ в центр науки и технологий исламского мира. Сформировалась иранская модель развития, нацеленная на достижение устойчивости на фоне волнообразного характера антииранских санкций, означающего чередование их введения и последующего ослабления или в ряде случаев отмены некоторых из них.

По мере имплементации различных мер по адаптации к санкциям и их обхода

Иран встал на путь развития обрабатывающих отраслей промышленности, диверсификации экспортных потоков, а также импортозамещения, в том числе в сфере программного обеспечения. «Хотя санкции были эффективными в деле изоляции Ирана от мировой экономики, страна всё же смогла развиваться вполне автономным образом и производить отечественные инновации и аналоги высокотехнологичной продукции» [Laudati 2023: 29]. Достиженные результаты стали следствием дальнейшей реализации Глобальной политики по развитию науки и технологий<sup>14</sup>. Таким образом, в результате «умных» санкций, которые изначально были рассчитаны на точечное воздействие, но в итоге распространились на другие отрасли, в Иране произошла активизация национальной научно-технической политики не только в её внутреннем, но и внешнем измерении.

#### **Международное научное сотрудничество Ирана в период санкций (2010–2015)**

Следствием проведения политики по сохранению и развитию международных связей стало увеличение количества совместных публикаций в приоритетных для Ирана научных отраслях<sup>15</sup> с исследователями из стран, которые были инициаторами санкций (США, Канада, Великобритания). Вопреки экономическим ограничениям, «степень интенсивности участия Ирана в международном научном сотрудничестве возросла в период 2010–2015 годов, хотя и отставала от показателей западных стран (Канады, Германии, США, Великобритании), стран Ближнего Востока (КСА, Ирака, Катара, Египта) и Азии (Китай, Япония, Малайзия)» [Малахов и др. 2018: 121].

Несмотря на конфронтацию с Тегераном, Вашингтон был далёк от полного разрыва научных связей и приостановки академи-

<sup>14</sup> Верховный лидер Ирана. «Непрерывный научный джихад, нацеленный на достижение научного и технологического лидерства в мире» // Информационный блок офиса Великого Лидера Сейида Али Хаменеи 20.09.2014. URL: <https://www.leader.ir/ru/content/12407/Верховный-Лидер-революции-утвердил-всеобщую-политику-науки-и-технологий> (дата обращения: 12.05.2024).

<sup>15</sup> Биомедицинские исследования, инженерные дисциплины, математические науки и другие.

ческого обмена. Ещё в 2002–2008 годах констатировалось увеличение количества статей, написанных в соавторстве с американскими учёными. Подобное взаимодействие стало возможно благодаря доброй воле и большой приверженности распространению знаний со стороны многих исследователей в обеих странах. Например, развивалось сотрудничество между токсикологическими сообществами Ирана и США [Cheraghali 2012].

Сформировались устойчивые научные связи, несмотря на общий негативный фон двусторонних отношений. Более того, позиция научных сообществ США не всегда совпадала с официальным курсом правительства. Речь идёт не только об американо-иранском, но и, например, американо-кубинском сотрудничестве среди учёных. Поддержание этих связей стало затруднительным, когда в 2015 г. Вашингтон ввёл правила, согласно которым люди, посетившие Иран, Ирак, Ливию, Сомали, Судан, Сирию или Йемен за последние пять лет, должны подать заявление на получение визы для въезда в Соединённые Штаты. Эта мера оказала сдерживающее воздействие, например, на поездки европейских исследователей в Иран.

В этих условиях двустороннее взаимодействие поддерживалось усилиями Американской ассоциации содействия развитию науки (AAAS), Национальной академии наук (NAS) и Национальных институтов здравоохранения (NIH). Эти организации способствовали обменам среди учёных, врачей и специалистов по биоэтике, что позволило совершить важные открытия, в частности в области эпидемиологии и неврологии [Jillson 2013]. С 2001 по 2016 г. при финансовой поддержке Национальных академий наук, техники и медицины США осуществлялись обмены, в которых приняли участие 1500 американских и иранских учёных из более чем 60 учреж-

дений двух стран [Schweitzer 2017: 11]. Такое сотрудничество привело к получению результатов, связанных с предоставлением медицинских услуг в области болезней пищевого происхождения, нейронаукой, водоснабжением и санитарией, офтальмологией и биоэтикой. Иранская практика Сети домов здоровья (HHN) была адаптирована к американским реалиям [Rüland 2022]. В то же время американский опыт мониторинга окружающей среды вместе с иранскими возможностями моделирования послужил основой для создания сети станций по всему Тегерану.

В 2010–2016 годах продолжилась реализация программы «Взаимодействие США и Ирана в области науки, техники и медицины (2000–2009)». В её обзоре подчёркивалось, что сотрудничество в области науки было одним из немногих доступных вариантов объединения разнообразных интересов двух стран и создания путей к взаимопониманию и международной безопасности<sup>16</sup>.

Развитие ирано-американского сотрудничества сталкивалось с ограничениями, которые представляли собой не только опасность американских граждан за свою безопасность во время пребывания в Иране, а также нехватку средств от правительства США или частных источников для поддержки научной деятельности, но и различные правила OFAC. Последние предусматривают, например, что для участия в конференции или семинаре, проведения исследований, преподавания онлайн-курсов для граждан или резидентов в Иране требуются специальные лицензии. Начиная с 2002 г. Национальным академиям, получившим 17 лицензий, всё же удалось добиться некоторого прогресса в уменьшении ограничений OFAC.

Особого внимания заслуживает рассмотрение научного сотрудничества Ирана и ЕС. Несмотря на несколько волн огра-

<sup>16</sup> U.S.-Iran Engagement in Science, Engineering, and Health (2010–2016): A Resilient Program but an Uncertain Future // National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. Washington, DC: The National Academies Press, 2017. URL: <https://nap.nationalacademies.org/read/24861/chapter/1> (accessed: 21.04.2024).

ничений, Тегеран был вовлечён в реализацию проектов в рамках различных научных программ Европейского Союза, которые последовательно сменяли друг друга. В частности, за период реализации Седьмой рабочей программы (7РП; 2007–2014) в рамках стипендиальной инициативы *Marie Curie Actions* было поддержано 349 иранских исследователей<sup>17</sup>. Исторически сложилось, что ещё в предшествующий период государства—члены ЕС были основными партнёрами Ирана не только в экономической, но и в научной области.

Особенностью международного научно-сотрудничества с участием ИРИ стало участие граждан этой страны в проектах, связанных с зарубежными установками класса мегасайенс. Развивалось взаимодействие Ирана в сфере физики высоких энергий в рамках ЦЕРН, поддерживающего тесные связи с иранскими учёными, в частности из Института фундаментальных исследований (*IPM*) в Тегеране. Меморандум о сотрудничестве между ИРИ и Центром был подписан ещё в 2001 году<sup>18</sup>. В соответствии с соглашением предусматривалось участие иранских исследователей в эксперименте *CMS (Compact Muon Solenoid)* на Большом адронном коллайдере.

ЦЕРН исходил из того, что Иран обладает научной традицией в сфере теоретической физики. Ожидалось, что иранские учёные внесут вклад в реализацию его экспериментальных программ<sup>19</sup>. В мае 2014 г. тегеранский Институт фундаментальных исследований подписал два меморандума о взаимопонимании: один с *CMS*, а другой с *CLIC (Compact Linear Collider)*. С тех пор он

стал полноправным членом *CMS* и координировал сотрудничество иранских учёных с зарубежными партнёрами. Вклад иранских исследователей представляет собой создание компонентов детектора, а также участие в анализе данных и подготовке к будущей модернизации *CMS*. В рамках *CLIC* иранская сторона принимала участие в разработке радиочастотных компонентов. Иран также задействован в *Grid*-инфраструктуре, а *IRAN-GRID CA* размещается в тегеранском Институте фундаментальных исследований. Из приведённых примеров следует, что научная политика ИРИ на её внешнем треке выступает составной частью глобальной науки.

Поддержание участия в мегапроектах является принципиально важным, особенно в ситуации санкций. Оно позволяет сохранить и далее укрепить научно-исследовательский потенциал, а также избежать дублирования научно-исследовательских усилий.

#### **Международное научное сотрудничество с участием Ирана в условиях оттепели 2016–2017 годов**

Итогом переговоров по ядерной программе ИРИ с участием России, Британии, Германии, КНР, США и Франции в 2015 г. стал Совместный всеобъемлющий план действий (далее – СВПД)<sup>20</sup>. В соответствии с этим документом в обмен на отмену санкций Тегеран ограничил свою ядерную программу – произошло сокращение числа центрифуг по обогащению урана и закрытие ряда объектов. СВПД предусматривает научно-технологическое сотрудничество

<sup>17</sup> FP7-PEOPLE Marie Curie Actions Country fact sheet: Iran. 31.10.2016. URL: [https://ec.europa.eu/assets/eac/msca/funded-projects/statistics/non-eu/marie-curie-actions-country-fiche-ir\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/assets/eac/msca/funded-projects/statistics/non-eu/marie-curie-actions-country-fiche-ir_en.pdf) (accessed: 10.04.2024).

<sup>18</sup> CERN signs draft Memorandum of Understanding with Iran. 5.07.2001. URL: <https://home.web.cern.ch/news/press-release/cern/cern-signs-draft-memorandum-understanding-iran> (accessed: 21.04.2024).

<sup>19</sup> CERN/Iran. URL: <https://international-relations.web.cern.ch/stakeholder-relations/states/iran> (accessed: 21.04.2024).

<sup>20</sup> Резолюция 2231 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7488-м заседании 20 июля 2015 года // S/RES/2231 (2015) Приложение А: Совместный всеобъемлющий план действий/ СВПД. (Вена, 14 июля 2015 г.). URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/225/30/pdf/n1522530.pdf?token=oamSn6JYUafI8ZxDeR&fe=true> (дата обращения: 12.05.2024).

Ирана с группой 5+1 и ЕС в сфере гражданских ядерных исследований, связанных с термоядерным синтезом<sup>21</sup>.

Вследствие отмены секторальных санкций в начале 2016 г. ИРИ стала возвращаться к интеграции в мировое экономическое пространство – наметилось восстановление национального хозяйства<sup>22</sup>. Снятие ограничений породило среди иранских учёных надежду, что они смогут играть более заметную роль в международном научном сообществе [Feder 2019]. Представители академических кругов ожидали возникновения условий для новых достижений в иранском высшем образовании и науке, расширения международного сотрудничества, увеличения финансирования науки, устранения барьеров на пути опубликованию работ [Mozafari 2016: 1721; Stone 2015: 1041]. Они также надеялись создать экономику знаний в Иране [Neshmati, Dibaji 2019]. Эти надежды, как будет показано далее, подкреплялись активизацией иранской научно-технической и экономической политики, в том числе интенсификацией иранского МНТС.

Если характеризовать состояние научного комплекса страны в период «оттепели», то заметно улучшение состояния материально-технической базы иранской науки. Поставщики лабораторного оборудования и расходных материалов вновь открыли офисы в ИРИ, при этом на рынок стали выходить новые контрагенты. Несмотря на сохранение трудностей при совершении международных финансовых операций,

произошли позитивные сдвиги в процессе покупки оборудования, а также оплаты подписок на научную периодику. После снятия санкций наблюдался рост количества научных журналов, издаваемых в Иране, а также увеличение степени цитируемости опубликованных в них статей [Afshari, Bhopal 2016]. К тому же в 2016 г. OFAC выпустило Руководство по общим лицензиям на публикации<sup>23</sup>. Согласно правилам, разрешалось издание исследований лиц, работающих в подсанкционном правительстве, но публикующих информацию без правительственной аффилиации.

По данным *Tehran Times*, наблюдался всплеск публикационной активности: Иран занял в 2017 г. первое место по количеству опубликованных научных статей в регионе и 15-е место в мире, опередив такие страны, как Дания, Швейцария, Нидерланды, Швеция и Австрия<sup>24</sup>. В то же время на Иран и Турцию приходилось около половины всех научных рукописей государств-членов Организации исламского сотрудничества [Mozafari 2016]. Весьма важным представляется не только увеличение количества научных статей иранских учёных, но и повышение их качества. Показательно, что в 2017 г. Бабольский технологический университет занял 14-е место в мире в рейтинге вузов по цитируемости работ, разделив эту позицию с Оксфордом<sup>25</sup>. Эти показатели следует расценивать как существенный результат иранской научно-технической политики в рассматриваемый период.

<sup>21</sup> Приложение III к СВПД – Гражданское ядерное сотрудничество. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/225/30/pdf/n1522530.pdf?token=oamSn6JYUafI8ZxOeR&fe=true> (дата обращения: 12.05.2024).

<sup>22</sup> Санкции, связанные с серьёзными нарушениями прав человека и «пособничеством терроризму», продолжают действовать и поныне.

<sup>23</sup> Office of foreign assets control. Guidance on certain publishing activities. 28.10.2016. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/6516/download?inline> (accessed: 24.04.2024).

<sup>24</sup> Iran after the Islamic Revolution: Scientific backtrack or progress? What do the statistics say? 10.02.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/432798/Iran-after-the-Islamic-Revolution-Scientific-backtrack-or-progress> (accessed: 25.04.2024).

<sup>25</sup> Артамонов А. Как Иран развивает нанотехнологии вопреки санкциям. Уроки выживания в изоляции. Чему российские компании и госструктуры могут научиться у страны, которая 40 лет находится под западными санкциями // Skillbox Media. 08.04.2022. URL: <https://skillbox.ru/media/business/kak-iran-razvivaet-nanotekhnologii-vopreki-sanktsiyam-uroki-vyzhivaniya-v-izolyatsii/> (дата обращения: 12.05.2024).

Ядерная сделка привела к увеличению потока приглашённых учёных в Иран и наоборот, а также к возникновению новых направлений неофициального и официального сотрудничества. В условиях снятия санкций министр науки, исследований и технологий ИРИ Мохаммад Фархади заявил, что иранская сторона надеется на расширение международного исследовательского партнёрства<sup>26</sup>. После заключения ядерного соглашения в страну прибыло около 200 делегаций, в основном из Европы, а также из других регионов с целью продолжить сотрудничество в таких областях, как сельское хозяйство, медицина, физика и инженерия. В результате упростился поиск международных партнёров для проведения совместных исследований. Летом 2015 г. группа представителей американских университетов во главе с Алланом Гудманом, президентом Института международного образования в Нью-Йорке, прибыла в Иран для выстраивания научных связей между США и ИРИ [Stone 2015: 1039]. Эти переговоры и соглашения способствовали большей вовлечённости Ирана в мировое пространство научных исследований.

Одно из перспективных направлений развития научного комплекса страны, реализация которого стала возможной в условиях снятия санкций, заключалось в создании собственных установок класса мегасайенс, дополняющих участие в аналогичных зарубежных проектах. В первую очередь в 2016 г. началось строительство Иранской национальной обсерватории (*INO*) стоимостью 30 млн долларов. Предполагалось, что при помощи её оптического телескопа можно будет изучать экзопланеты и гамма-всплески, а также искать тёмную материю. Существует высокая вероятность, что это будет лучший телескоп в регионе. *Во-вторых*, необходимо отметить строительство синхротрона. Работа над концептуальной

частью проекта «Иранского источника света» (*Iranian Light Source Facility, далее – ILSF*) началась ещё в июне 2010 г. Реализация этой инициативы во многом зависит от иранских учёных, которые приобрели необходимые компетенции, участвуя в аналогичных синхротронных проектах в Иордании (*SESAME*) и Италии (*Elettra synchrotron*).

Среди масштабных международных исследовательских проектов класса мегасайенс, в которых Иран намеревался принять участие, следует выделить строительство термоядерного экспериментального реактора (*ITER*) во Франции. В ноябре 2016 г. генеральный директор *ITER* Бернар Биго возглавил делегацию в Исламскую Республику Иран. Визит стал ответом на официальный запрос страны рассмотреть возможность своего участия в проекте *ITER* в качестве ассоциированного члена<sup>27</sup>. Более того, Тегеран вступил в переговоры о возможном участии в эксперименте по термоядерному синтезу в Великобритании и в Центре по исследованию антипротонов и ионов (*Facility for Antiproton and Ion Research*) в Германии. Как можно видеть, ослабление санкций создало условия для реализации амбиций Ирана в сфере глобальных научных проектов.

Вместе с тем развитие научно-технологического комплекса страны всегда находилось в зависимости от политических отношений со своими главными партнёрами. Подчёркнём, что данным отношениям свойственно волнообразное чередование «оттепели» и усиления враждебности, причём с обеих сторон. Такова одна из закономерностей существования Ирана на мировой арене, что также оказывает воздействие на развитие иранской науки. Несмотря на блестящие перспективы реализации программы научных исследований «Взаимодействие США и Ирана в области науки, техники и медицины

<sup>26</sup> Цит. по: "New era" in Iran science with end of sanctions: report. 03.09.2015. URL: <https://phys.org/news/2015-09-era-iran-science-sanctions.html> (accessed: 17.04.2024).

<sup>27</sup> ITER Team Visits Iran (14 November 2016). URL: <https://www.iter.org/newsline/-/2580> (accessed: 17.05.2024).

(2010–2016)», в конце 2016 г. вероятность её продолжения была неопределённой. Свёртывание программы стало огромным ударом по научной дипломатии с Тегераном, поскольку с момента её создания в ней приняли участие более 1500 учёных, инженеров и медицинских работников из 120 университетов и исследовательских центров двух стран. Тем не менее американо-иранское научное сотрудничество продолжилось на межличностном уровне<sup>28</sup>. Эти примеры показывают, что изменения в лучшую сторону не во всех случаях оказались необратимыми.

В условиях неопределённости и потенциального прекращения ядерной сделки большинство научных контактов между двумя странами были заморожены на фоне ужесточения визовой политики в 2017 году, когда большинству иранских граждан был запрещён въезд в США. Запрет на поездки распространялся на студентов, но не на преподавателей. В некоторых случаях *OFAC* рекомендовало не посещать Иран, тогда как американские университеты нередко отговаривали преподавателей от поездки в эту страну. Тегеран принял ответные меры, ограничив въезд в страну для граждан Соединённых Штатов. Наконец, в 2017 г. Вашингтон, используя свои полномочия в Управляющем совете, активизировал усилия, направленные на блокировку участия Ирана в *ITER*<sup>29</sup>. Иранские власти расценили такие шаги как недружественные со стороны США, а также как прямое нарушение условий ядерной сделки.

На этом фоне взаимодействие Тегерана и Брюсселя в научной сфере в постсанкци-

онный период 2016–2017 годов имело более последовательный характер<sup>30</sup> и концентрировалось на следующих направлениях: возобновляемых источниках энергии, изменении климата/опреснении воды, продовольственной безопасности, ключевых технологиях, биоэкономике и здравоохранении. Проблематика научного сотрудничества стала предметом обсуждения на периодических встречах должностных лиц ЕС и Ирана, а также представителей научного и академического сообществ. Как представляется, подобные диалоги играют важную роль в реализации научной дипломатии с обеих сторон, в том числе содействуют осуществлению её информационной функции. Например, на встрече с членом Европейской комиссии по исследованиям, науке и инновациям Карлосом Моэдасом вице-президент ИРИ по науке и технологиям Сорена Саттари (2013–2022), отметив тот факт, что крупнейшие ИТ- и биотехнологические компании в регионе являются иранскими, призвал к более тесному сотрудничеству с ЕС в области новых технологий<sup>31</sup>. В дополнение было заявлено, что Тегеран готов выполнить свои обязательства в рамках научных исследований и технологического сотрудничества с интеграционным объединением.

Во время подобных встреч представители ЕС не только выражали готовность Союза и далее продолжать научно-техническое и академическое сотрудничество с Ираном, но и доказывали необходимость участия Тегерана в новых совместных проектах. Такой вывод следует из анализа заседания совместной рабочей группы

<sup>28</sup> Pall hangs over U.S. – Iran science ties // Science. 11.09.2017. URL: <https://www.science.org/content/article/pall-hangs-over-us-iran-science-ties> (accessed: 19.05. 2024).

<sup>29</sup> Stone R. United States blocks Iran from fusion megaproject // Science. 31.10.2017. URL: <https://www.science.org/content/article/united-states-blocks-iran-fusion-megaproject> (accessed: 21.05. 2024).

<sup>30</sup> Joint statement by the High Representative/Vice-President of the European Union, Federica Mogherini and the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, Javad Zarif Brussels // European Commission. 16.04.2016. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_16\\_1441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_1441) (accessed: 27.04. 2024); Joint statement on Science, Technology, Research, and Innovation // European Commission. 16.04.2016. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/93103/Joint\\_statement\\_Science.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/93103/Joint_statement_Science.pdf) (accessed: 18.04. 2024).

<sup>31</sup> Iran ready to expand technological coop. with EU // Mehr News Agency. 17.04.2016. URL: <https://en.mehrnews.com/news/115893/Iran-ready-to-expand-technological-coop-with-EU> (accessed: 17.05. 2024).

ИРИ и ЕС в июле 2017 года<sup>32</sup>. Далее данная проблематика обсуждалась во время встречи министра науки, исследований и технологий Ирана Мансура Голами и члена Европейской комиссии по науке и инновациям К. Моздаса в январе 2019 года<sup>33</sup>. Приведённые факты свидетельствуют, что в случае с Тегераном в полную меру по крайней мере в системе отношений ИРИ–ЕС были реализованы такие компоненты научной дипломатии, как наука для дипломатии и дипломатия для науки. В первом случае развитие научных связей рассматривается как инструмент, содействующий улучшению двухсторонних отношений. Во втором разрядка напряжённости в отношениях между ЕС и Ираном, что находит своё выражение в снятии некоторых санкций, приводит к созданию благоприятных условий для дальнейшего углубления научных связей.

Среди государств–членов интеграционного объединения наиболее интенсивные научные связи с Ираном, помимо Франции и Великобритании, были характерны для Германии. При выстраивании взаимодействия с Тегераном Берлин реализует подход «мягкой силы», присущий его внешней научной политике (*Außenwissenschaftspolitik*). Институционализация сотрудничества произошла в ходе работы с немецкими организациями в сфере академической мобильности и научного сотрудничества, такими как Немецкая служба академических обменов (*DAAD*), Фонд Александра фон Гумбольдта (*AvH*), Немецкий исследовательский совет (*DFG*).

В начале 2014 г. *DAAD* открыл свой офис в Тегеране<sup>34</sup>. Совместные немецко-иранские инициативы, в основном финансируемые *DAAD*, такие как летние школы или двусторонние исследования, варьировались от городского планирования до социальной интеграции и управления, а также совместного открытия более 100 новых генов, вызывающих рецессивные когнитивные расстройства<sup>35</sup>. В условиях ярко выраженного потепления политических отношений при содействии *DAAD* в 2015 г. в ФРГ прибыло более 600 иранских учёных, большинство из которых участвовали в совместных исследовательских проектах либо планировали проводить свои диссертационные исследования в Иране<sup>36</sup>. Все эти меры содействовали укреплению научных связей и внесли неоспоримый вклад в указанный выше рост публикационной активности иранских учёных.

Проведённый анализ демонстрирует закономерности восстановления научно-исследовательских связей в постсанкционный период. *Во-первых*, разрядка политической напряжённости создала условия для оживления ранее приостановленного сотрудничества. *Во-вторых*, данное оживление происходило неравномерно в силу разных позиций США и ЕС к пониманию перспектив выстраивания отношений с Ираном. *В-третьих*, постсанкционный период характеризуется активизацией доминирующей парадигмы научной дипломатии, предполагающей использование научных контактов в целях уменьшения напряжения в политических отношениях.

<sup>32</sup> Cooperation with Iranian researchers EU's top priority // Mehr News Agency. 03.07.2017. URL: <https://en.mehrnews.com/news/126299/Cooperation-with-Iranian-researchers-EU-s-top-priority> (accessed: 18.05.2024).

<sup>33</sup> Iran, EU discuss boosting cooperation in research programs // Tehran Times. 18.01.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/431980/Iran-EU-discuss-boosting-cooperation-in-research-programs> (accessed: 17.05.2024).

<sup>34</sup> DAAD: Funding academic exchange for scientists and institutions between Iran and Germany // DAAD. 08.05.2022. URL: [http://ir-de.iust.ac.ir/wp-content/uploads/2018/03/202-DAAD\\_Felix-Wagenfeld.pdf](http://ir-de.iust.ac.ir/wp-content/uploads/2018/03/202-DAAD_Felix-Wagenfeld.pdf) (accessed: 23.04.2024).

<sup>35</sup> *Schroeder D.* Between Intention and Serendipity. Iranian-German // Science & Diplomacy. 04.05.2016. URL: <https://www.sciencediplomacy.org/perspective/2016/between-intention-and-serendipity> (accessed: 23.04.2024).

<sup>36</sup> Iran, Germany mull joint projects in science and technology // Iran Press. 16.09.2018. URL: <https://iranpress.com/iran-germany-mull-joint-projects-in-science-and-technology> (accessed: 20.04.2024).

Помимо этого, можно выделить и ещё одну закономерность. Она заключается в том, что оживление МНТС, участником которого является государство, подвергшееся санкциям, не во всех случаях имеет необратимый характер.

### **Иранская наука в контексте новой фазы санкционного давления**

В мае 2018 г. США, обвинив Иран в несоблюдении условий СВПД, объявили о выходе из соглашения и введении расширенного санкционного режима, направленного на другие отрасли иранской экономики, например в отношении металлургии. Более 90 ведущих американских экспертов в области ядерной физики, в том числе разработчик водородной бомбы Ричард Гарвин, который годом ранее публично поддержал ядерное соглашение с Тегераном, призвали Конгресс не допустить расторжения сделки. В своём письме Сенату и Палате представителей американские эксперты подчеркнули ответственность, которую несёт законодательный орган в отношении соглашения, которое, по их мнению, эффективно блокирует путь Ирана к созданию ядерного оружия<sup>37</sup>.

После возобновления американских санкций в 2018 г. большинство европейских лабораторий, университетов и исследовательских центров стали демонстрировать меньшую готовность к сотрудничеству с иранской стороной. В аналогичной ситуации оказались контрагенты из других регионов. Например, Хоссейн Ахани и его коллеги из Тегеранского университета отправляли образцы ДНК в южнокорейскую компанию, которая обеспечивала быстрое и надёжное генетическое секвенирование разнообразных пустынных рас-

тений Ирана. Тем не менее от компании было получено письмо, в котором объяснялось, что правительство Республики Корея рекомендовало фирме прекратить контакты с иранской стороной в силу выхода США из ядерной сделки 2015 года [Stone 2018].

Не обошлось и без перестраховки европейских властей. В частности, большой резонанс вызвало ошибочное задержание в Копенгагене в начале ноября 2018 г. Джавада Рахиги – известного иранского физика-ядерщика и директора иранского синхротрона *ILSF*<sup>38</sup>. Таким образом, приведённые примеры показывают, что санкции, введённые Соединёнными Штатами, в отношении иранской науки, оказывают негативное воздействие на сотрудничество других стран с Ираном.

ИРИ была ввергнута в пучину жесточайшего экономического кризиса [Дунаева и др. 2019: 78–79]. Санкции, введённые США, привели к падению доходов от нефтеэкспорта более чем на 80% по сравнению с 2017 года (до \$7,6 млрд в 2020); импорт упал на 65%<sup>39</sup>. Сокращение доходов от экспорта привело к резкому ухудшению жизни населения на фоне гиперинфляции и катастрофического падения курса риала. Эти процессы сопровождалось снижением инвестиций в наукоёмкие отрасли экономики. И все же наложенные Дональдом Трампом ограничения оказались неспособны уничтожить экономику Ирана. Этот результат можно объяснить не только иранским потенциалом сопротивления, но и отсутствием единства подходов США и государств ЕС к выстраиванию отношений с Ираном.

Как и ранее, санкции США оказали воздействие не только на экономику ИРИ, но и на его научно-исследовательский сектор.

<sup>37</sup> Scientists' Letter on the Iran Accord // New York Times. 30.10.2017. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/10/30/world/middleeast/iran-nuclear-deal-letter.html> (accessed: 21.04.2024).

<sup>38</sup> Feder T. Iranian physicist erroneously detained in Denmark // Physics Today. 26.12.2018. URL: <https://pubs.aip.org/physicstoday/online/5006> (accessed: 12.06.2024).

<sup>39</sup> Рябкова И., Кувшинова О., Касянчук Д. Иран: жизнь под санкциями. Как Иран, страна с 85-миллионным населением и третья в мире по величине запасов нефти, живёт под экономическими санкциями 40 лет, в том числе последние три года – фактически в изоляции // ЭКОНС. 04.03.2022. URL: <https://econs.online/articles/ekonomika/iran-zhizn-pod-sanktsiyami/> (дата обращения: 12.05.2024).

В условиях новой волны запретов пострадал научный комплекс страны: девальвация иранского риала привела к затруднениям в закупке научной литературы, приобретении лабораторного оборудования и соответствующих услуг за рубежом. Следствием эмбарго стало не только сокращение финансирования национальных проектов, но и прекращение участия Ирана в международных научно-исследовательских программах<sup>40</sup>. Санкции существенным образом затронули сектор биомедицинских исследований, которые зависят от финансирования из государственного бюджета.

Иранским учёным вновь было отказано в возможности публикации своих работ, участии в конференциях и получении доступа к бесплатному научному программному обеспечению. Некоторое исключение составило информационное обеспечение исследований. Специфика иранской ситуации заключается в сохранении доступа к ведущим международным базам научной литературы *Web of Science* и *Scopus*. В качестве проактивной меры в ответ на предполагаемое отключение стало создание собственной библиографической базы данных национальных научных публикаций (*SID*)<sup>41</sup>.

В контексте приостановки активного исследовательского сотрудничества между США и Ираном особенностью новой страницы в противостоянии стала угроза уголовного преследования американских граждан, резидентов и учёных со стороны своего правительства за сотрудничество с иранскими организациями [Miller, Ziad-

Miller 2019: 5]. В 2021 г. американские власти предъявили обвинение иранским биологам М. Фагихи, Ф. Модарреси и Ф. Фагихи в сговоре с целью совершения преступления против США: речь шла о незаконной покупке американского оборудования для генетического секвенирования и его отправке в ИРИ без лицензии<sup>42</sup>.

Как и в предшествующий период, финансовые ограничения привели к сокращению международных научных коллабораций с участием Ирана. Например, в 2018 г. исследователи из Тегеранского университета медицинских наук (*TUMS*) планировали совместно с Медицинской школой Икана на горе Синай в Нью-Йорке изучать модели сердечно-сосудистых заболеваний. Ограничительные меры прервали научное сотрудничество, поскольку американская организация не смогла перевести причитающуюся долю грантовых средств в Тегеран<sup>43</sup>. Иранские учёные решили продолжить исследования с иностранными коллегами с опорой на собственное финансирование. Вместе с тем этому намерению помешало падение иранской валюты более чем на 50% в январе 2018 года. В то же время оказалась невозможной реализация инициативы *Wellcome Trust*, направленной на сокращение неравенства в области здравоохранения в шести пилотных городах, включая Тегеран, в силу невозможности перевода средств на исследования из Великобритании в Иран<sup>44</sup>.

Как и в первый период санкционного шторма, ИРИ сумела выстоять, а с 2022 г. вступила в фазу восстановления эконо-

<sup>40</sup> Stone R. Science in Iran languishes after Trump reimposes sanctions // Science. 31.08.2018. URL: <https://www.science.org/content/article/science-iran-languishes-after-trump-re-imposes-sanctions> (accessed: 27.05.2024).

<sup>41</sup> Iran's Scientific Information Database. URL: <https://www.sid.ir/journal/en> (accessed: 02.06.2024).

<sup>42</sup> University of Miami professor and his wife are charged with illegally sending genetic sequencing equipment to Iran // Daily Mail. 16.09.2021. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9996367/Ex-University-Miami-professor-wife-charged-sending-genetic-sequencing-equipment-Iran.html> (accessed: 27.05.2024).

<sup>43</sup> См.: Stone R. Science in Iran languishes after Trump reimposes sanctions // Science. 31.08.2018. URL: <https://www.science.org/content/article/science-iran-languishes-after-trump-re-imposes-sanctions> (accessed: 27.05.2024).

<sup>44</sup> Wellcome Trust. URL: <https://wellcome.org/> (accessed: 14.04.2024).

мики<sup>45</sup>, ознаменованной интенсификацией развития высокотехнологического сектора. Вместе с тем стали вполне очевидными проблемы, которые накопились как в экономике<sup>46</sup>, так и в научном секторе. Следует также отметить недостаток бюджетного финансирования науки: вместо запланированных 3% ВВП оно составляет 0,5–0,8%. В силу доминирования государственных предприятий в высокотехнологическом секторе экономики иранский частный бизнес не обладает существенными финансовыми средствами, чтобы принципиальным образом восполнить недостаток бюджетного финансирования НИОКР. В последнем случае дефицит вызван приоритетностью субсидирования системы образования.

В любой стране успех сектора НИОКР зависит не только от кадрового состава, но и от материально-технической базы – оборудования, расходных материалов и программного обеспечения. Ограничения в отношении Ирана выявили высокую степень его импортозависимости. В значительном числе случаев на высокотехнологическое научное оборудование, относящееся к товарам двойного назначения, распространяется режим экспортного контроля США и государств–членов ЕС. В ситуации антииранских санкций выходом из ситуации стало приобретение лабораторного оборудования в Китае, который тем не менее не способен полностью восполнить дефицит. Западные технологии всё же поставляются в Иран из США, Канады и Германии полулегальным путём. В процессе реализации проекта по созданию иранского синхротрона (*ILSF*) некоторые важные детали доставлялись посредством кон-

трабанды. Серьёзный недостаток подобного рода обходных путей заключается в невозможности оказания услуг по обслуживанию оборудования.

Столкнувшись с невозможностью проведения исследований из-за дефицита технических средств, Тегеран пошёл по пути импортозамещения лабораторной аппаратуры. В ответ на запрет импорта сейсмических датчиков для обнаружения землетрясений иранские учёные разработали аналоги<sup>47</sup>. В 2010 г. в Институте фундаментальных исследований началась подготовительная работа над созданием синхротрона *ILSF*. Из-за невозможности импортировать ключевой компонент – сверхстабильный источник питания для электромагнитов – было создано собственное устройство, которое, как оказалось, работает лучше, чем сопоставимое оборудование на уже некоторых действующих синхротронах. Иран также наладил производство дешёвых и портативных когнитивных инструментов для использования в сфере здравоохранения. По состоянию на май 2024 г. ими оборудовано более 100 исследовательских лабораторий<sup>48</sup>.

Одним из результатов ограничительных мер стали затруднения в развитии не просто науки, но и инновационной системы Ирана. На пути качественного рывка находится *инновационный парадокс*. В докладе ЮНЕСКО о науке отмечается, что ИРИ предстоит работать над его преодолением. Таким образом, знания и открытия необходимо использовать в промышленности<sup>49</sup>. Пределы инновационного развития коренятся не только во внешних стрессовых условиях развития экономики, но и во

<sup>45</sup> World Bank. Iran Economic Monitor, Spring/Summer 2023: Moderate Growth amid Economic Uncertainty. Washington D. C.: World Bank. 2023. 48 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099107508212324041/pdf/IDU021ade6b80e3fd045190b8530b2ad462b0d6c.pdf> (accessed: 27.05.2024).

<sup>46</sup> Нефтяная зависимость, преобладание крупных госпредприятий, неэффективная банковская система, низкий уровень конкуренции, невысокий технологический уровень и так далее.

<sup>47</sup> "New era" in Iran science with end of sanctions: report. 03.09.2015. URL: <https://phys.org/news/2015-09-era-iran-science-sanctions.html> (accessed: 01.06.2024).

<sup>48</sup> ساخت ایران شناختی ابزارهای با تحقیقاتی آزمایشگاه ۱۰۰ از بیش تجهیز // Iran Science Watch. 03.05.2024. URL: <https://didehbanelmiran.ir/52119/از-بیش-تجهیز-۱۰۰-از-بیش-تحقیقاتی-آزمایشگاه> (accessed: 01.06.2024).

<sup>49</sup> UNESCO Science Report. The race against time for smarter development. Paris: UNESCO, 2021. 405 p.

внутренних факторах. *Во-первых*, речь идёт о недостаточных стимулах для коммерциализации разработок на основе использования собственной научно-технической инфраструктуры в силу отсутствия конкурентной среды. *Во-вторых*, большинство университетов и исследовательских центров в Иране были преобразованы в «фабрики» по подготовке и публикации научных статей.

Согласно результатам экспертной оценки, ИРИ занимает первое место среди исламских стран по публикации технологических работ с 8609 прикладными статьями, а Саудовская Аравия – второе место с 7762 статьями. Тем не менее ИРИ находится на пятом месте по общему соотношению цитирований к общему количеству научных публикаций<sup>50</sup>. По данным Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), в 2022 г. Иран был на 24-м месте по количеству патентных заявок на национальном уровне, но по зарубежному патентованию он находился на 71-й позиции<sup>51</sup>. Вместе с тем за период 2017–2022 годов произошло общее падение количества патентных заявок в два раза. Данный факт объясняется недостаточным объёмом финансирования: как подача патентной заявки, так и последующее поддержание патентов в силе требует крупных финансовых вложений.

Инновационный парадокс также нашёл отражение в специальных индексах. Количественные данные, содержащиеся в последнем Глобальном инновационном индексе, подготовленном под эгидой ВОИС<sup>52</sup>, сви-

детельствуют о существенных диспропорциях. С одной стороны, по интенсивности развития сектора НИОКР Иран занимает 49-е место в мире. С другой – такие показатели, как распространение знаний (107-е место) и экспорт высоких технологий (109-е место), говорят о серьёзных проблемах в функционировании научно-технологического комплекса страны. Отметим, что не во всех случаях их причиной является негативное воздействие ограничительных мер. Существует как серия недостатков в национальной экономической и научно-технической политике, так и масса структурных проблем, свойственных иранской экономике.

Иран стремится придать гибкость своей экономической модели и ускорить инновационное развитие. Подобные усилия наблюдались в период деятельности 13-го правительства страны, когда президент Ибрагим Раиси выразил решительную поддержку наукоёмким компаниям, подчеркнул приоритетное значение коммерциализации наукоёмких разработок, а также поиска соответствующих рынков за рубежом<sup>53</sup>. 1 мая 2022 г. парламент страны одобрил Закон о росте производства, основанного на знаниях<sup>54</sup>. Данный документ направлен на содействие экономической деятельности, основанной на знаниях, оказание помощи инновационным компаниям, а также на создание необходимых условий для инвестиций в развитие кадрового потенциала и устранение препятствий в получении наукоёмкими предприятиями бизнес-лицензий и разного рода разрешений.

<sup>50</sup> Maleki A., Babaei A., Hamidi Motlagh R. Science and Technology Policy Paradox in Iran: Analyzing the role of power plays and Institutions // Conference: 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3). 2017. URL: [https://www.researchgate.net/publication/335292435\\_Science\\_and\\_Technology\\_Policy\\_Paradox\\_in\\_Iran\\_Analyzing\\_the\\_role\\_of\\_power\\_plays\\_and\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/335292435_Science_and_Technology_Policy_Paradox_in_Iran_Analyzing_the_role_of_power_plays_and_Institutions) (accessed: 11.05.2024).

<sup>51</sup> Intellectual property statistical country profile 2022: Iran // WIPO. URL: <https://www.wipo.int/edocs/statistics-country-profile/en/ir.pdf> (accessed: 12.05.2024).

<sup>52</sup> The Global Innovation Index 2023. Innovation in the face of uncertainty // WIPO. URL: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf> (accessed: 12.05.2024).

<sup>53</sup> President Raisi: Govt. prioritizes commercializing Iranian knowledge-based products // CISTC. 19.10.2022. URL: <https://cistc.ir/en/3594/president-raisi-govt-prioritizes-commercializing-iranian-knowledge-based-products/> (accessed: 30.06.2024).

<sup>54</sup> Knowledge-Based Production Leap Act. 2022. URL: <https://itechpark.ir/wp-content/uploads/2023/11/ganon.jahesh.pdf> (accessed: 14.05.2024).

Тем не менее на смену надеждам на возвращение США в СВПД в 2023 г. произошёл всплеск международной напряжённости. Вашингтон высказывает обеспокоенность региональной деятельностью Ирана и его партнёров, поддержкой хуситов, первым в истории прямым военным нападением ИРИ на Израиль в апреле 2024 года, нарушением прав человека, тесными отношениями с Россией и Китаем<sup>55</sup>. В этой ситуации вопрос о снятии американских санкций не стоит. Исходя из вывода о невыполнении Ираном своих обязательств по СВПД, 18 октября 2023 года (переходный день соглашения) Совет ЕС одобрил сохранение санкционного статуса для физических и юридических лиц, занимающихся ядерной деятельностью, содействующих производству баллистических ракет или связанных с Корпусом стражей исламской революции (КСИР)<sup>56</sup>.

Это решение незамедлительно сказалось на европейско-иранских научных отношениях. В 2023 г. Европейское физическое общество (EPS) поддержало идею проведения в Тегеране в 2024 г. Международной олимпиады по физике. Тем не менее в силу ухудшения политических отношений объединение попросило организаторов мероприятия пересмотреть выбор места его проведения<sup>57</sup>. В условиях обострения международной обстановки DAAD приостановил деятельность своего Информационного центра в Тегеране до дальнейшего уведомления, отметив, что питает надежду на возобновление работы в Иране в бли-

жайшем будущем<sup>58</sup>. Всё сказанное ещё раз подтверждает, что, несмотря на провозглашённую академическую свободу, на решения, принимаемые научными структурами и научными сообществами, подчас существенное воздействие оказывает политическая конъюнктура.

Вопреки сохранению инновационного парадокса и несмотря на неблагоприятные внешние условия, ИРИ уделяет повышенное внимание перспективным областям науки, технологий и инноваций (далее – НТИ), о чём свидетельствует специальный информационный ресурс *Iran Science Watch*<sup>59</sup>. Именно они задают перспективные направления международного сотрудничества. Страна занимает первое место в области аэрокосмической отрасли в регионе, второе – в области космической инфраструктуры в регионе, четвёртое место в мире по нанотехнологиям и второе в области стволовых клеток в регионе. Иран также занимает первое место среди исламских стран и 23-е место в мире по уровню развития биотехнологий<sup>60</sup>. Успехи в развитии указанных направлений делают ИРИ перспективным партнёром. Проследивается перерастание научно-исследовательского международного сотрудничества с участием Тегерана в международное инновационно-технологическое взаимодействие, являющееся элементом международного экономического сотрудничества по направлениям, не затронутым антииранскими санкциями. Таким образом, развитие МНТС Ирана вполне соответ-

<sup>55</sup> U.S. Naval Institute staff “Iran: Background and U.S. Policy” (updated April 22, 2024) // US Congress. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47321> (accessed: 15.05.2024).

<sup>56</sup> Council Decision (CFSP) 2023/2195 of 16 October 2023 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran. ST/12546/2023/INIT. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202302195](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302195) (accessed: 13.05.2024).

<sup>57</sup> Statement by the Executive Committee of the European Physical Society about the organisation of the 2024 International Physics Olympiad in Tehran, Iran // EPS. 14.12.2023. URL: <https://www.eps.org/news/660535/Statement-by-the-EPS-Executive-Committee-about-the-2024-International-Physics-Olympiad-in-Iran.htm> (accessed: 13.06.2024).

<sup>58</sup> Temporary Discontinuation of Our Activities // DAAD. URL: <https://www.daad-iran.org/en/temporary-discontinuation-of-our-activities/> (accessed: 14.05.2024).

<sup>59</sup> Iran Science Watch. URL: <https://didehbanelmiran.ir> (accessed: 03.06.2024).

<sup>60</sup> Iran after the Islamic Revolution: Scientific backtrack or progress? What do the statistics say? // Tehran Times. 10.02.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/432798/Iran-after-the-Islamic-Revolution-Scientific-backtrack-or-progress> (accessed: 03.06.2024).

ствует мировым тенденциям. Во многом такое соответствие стало возможно благодаря активизации научной дипломатии.

### Научная дипломатия Ирана vs санкции

Развитие международного научного партнёрства и научной дипломатии остаётся одним из основных направлений иранской внешней политики, включая расширение международных научных связей. В основе данных усилий находятся стратегическое обоснование и формирование специальных организационных структур. Стратегия иранской научной дипломатии изложена в Комплексном документе международных научных связей Ирана<sup>61</sup>. Документ был одобрен на сессии Высшего совета культурной революции 15 марта 2016 года. В мае 2017 г. он был разослан во все профильные учреждения. Наряду с укреплением научно-технологической независимости страны в нём нашла своё отражение установка на конструктивное взаимодействие в области науки и технологий с другими странами и научными центрами, а также с региональными и глобальными научно-техническими центрами. Под руководством штаб-квартиры по науке и технологиям Верховного совета по культурной революции подготовлено 25 национальных программ по реализации Комплексного документа. В каждой из них отдельно обоснована роль исполнительных органов в области международного научно-технического взаимодействия.

Непосредственным образом реализацией Комплексного документа занимается аппарат вице-президента по науке, технологиям и экономике, основанной на зна-

ниях. Секретариат, отвечающий за выполнение положений Комплексного документа, расположен в Международном центре научно-технического сотрудничества (CISTC), созданном в 2017 г. в качестве функционального подразделения вице-президента по науке, технологиям и экономике, основанной на знаниях<sup>62</sup>. Основной миссией Центра является конструктивное взаимодействие с другими странами, международными научно-техническими организациями и зарубежными экспертами в целях достижения лидирующих позиций в экономике знаний. CISTC функционирует в форме Организации по развитию международного научно-технического сотрудничества, целью которой является расширение научно-технических и инновационных связей с другими государствами, а также достижение значимого положения в региональной и глобальной торговле высокотехнологичной продукцией.

Иран всегда признавал значимость научной дипломатии, которая во времена кризиса может стать альтернативным каналом общения между государствами и национальными группами с противоположными интересами. В мирное время научная дипломатия содействует совместному решению мировых проблем и купирует изоляционистские тенденции. Высказывается мнение, что Тегеран относится к числу лидеров научной дипломатии в современном мире<sup>63</sup>. Если в 2011 г. доля иранских статей с международным участием составляла около 16,5%, в 2016 г. – 19,7%, а уже в 2020 и 2021 годах – 30,5 и 34,2% соответственно<sup>64</sup>. Приведённые ранее наукометрические показатели следует рассматри-

<sup>61</sup> ایران المللی بین علمی روابط جامع سند [Comprehensive Document of International Scientific Relations of IRI]. 15.03.2016. URL: <https://sccr.ir/pro/2106/جمهوری-المللی-%E2%80%8C-بین-علمی-روابط-جامع-سند-مصوبه> (accessed: 24.05.2024).

<sup>62</sup> The Center for International Science and Technology Cooperation (CISTC) URL: <https://cistc.ir/en/> (accessed: 24.05.2024).

<sup>63</sup> Iran Becomes a leader in scientific diplomacy in the world // ISC. 29.11.2020. URL: <https://www.isc.ac/en/news/1474/iran-becomes-a-leader-in-scientific-diplomacy-in-the-world> (accessed: 20.05.2024).

<sup>64</sup> Iran-China joint scientific program enters new phase // Tehran Times. 27.04.2022. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/472137/Iran-China-joint-scientific-program-enters-new-phase> (accessed: 21.05.2024).

вать в качестве индикатора эффективности иранской научной дипломатии. Необходимо также отметить сохранение её напористости и преэминентности в череде санкционных волн, а также сочетание в ней инвариантных и вариативных характеристик.

Общей целью научной дипломатии Тегерана, в которой преобладает инвариантное начало, является «расширение взаимодействия между правительствами, учреждениями и специалистами, использование научно-технического потенциала и возможности страны для достижения внешнеполитических целей» [Ranjbar, Elyasi 2019: 16]. Иными словами, ИРИ в полную меру стремится сочетать «дипломатию для науки» с «наукой для дипломатии», что позволяет одновременно с развитием национального научно-технологического комплекса принимать участие в разрешении международных проблем. В частности, в процессе выработки договорённостей, касающихся ядерной сделки 2015 года, принимали участие иранские физики.

После снятия санкций в 2016 г. Иран продолжил совершенствование своей модели научно-технологического развития, которая одновременно предполагала расширение международного сотрудничества в сфере НТИ. Данное сотрудничество рассматривается иранскими авторами в качестве одного из методов доступа к современным знаниям и технологиям, а также их совместного производства [Ranjbar et al. 2020: 71; Ruffini: 2015]. В одной из статей научное взаимодействие в международном аспекте рассматривается в качестве основы функционирования современной науки, а соответствующее трансграничное общение расценивается как ключевой элемент развития кадрового потенциала академического сообщества [Bahadori et al. 2020]. Более того, обосновывается, что без МНТС немислимо развитие наиболее перспективных направлений науки и техники

[Saniejlan, Hoseini 2020]. В дополнение к этому делается вывод о том, что «если Иран хочет улучшить свой имидж и конкурировать со странами региона, ему следует расширить международное сотрудничество» [Rezaei H., Yousefi A. et al. 2019: 4]. В качестве перспективной формы указывается на совместные публикации с зарубежными коллегами.

Как отмечалось ранее, иранские учёные преуспели в наращивании подобного рода публикаций по некоторым научным направлениям (физика, биомедицина, здравоохранение и др.). Расценивать этот количественный рост как единственное достижение фабрики публикаций не стоит, так как подобного рода публикационная активность нацелена на усиление межличностной и связанной с ней институциональной международной научной кооперации. В этой связи в Иране научному производству с участием исследователей из разных стран и регионов уделяется повышенное внимание. Более того, это является одним из критериев оценки научной деятельности университетов и исследовательских центров [Tirgar et al. 2019]. В связи с этим лейтмотивом иранской научной дипломатии стала демонстрация открытости, означающая готовность работать над совместными международными проектами в различных областях естественных, гуманитарных, инженерных, медицинских и биологических наук.

К одному из направлений иранской научной дипломатии можно отнести достижение такой цели, как изменение общественного мнения главным образом западных стран, в котором преобладает негативное отношение к Ирану. По мнению иранских экспертов, в западных СМИ подчас происходит замалчивание достижений страны в сфере науки и инноваций<sup>65</sup>. Как следствие, научная дипломатия Тегерана несёт информационную нагрузку, демонстрируя функционирование сильной науч-

<sup>65</sup> Achlim Y. Scientific Innovation in Iran was Thriving, Sanctions Put a Stop to It. 05.03.2022. URL: <https://dlit.co/scientific-innovation-in-iran-was-thriving-sanctions-put-a-stop-to-it/> (accessed: 24.05.2024).

ной школы и крупные научные достижения в стране. В этой связи вице-президент по науке и технологиям Рухолла Дегани полагает, что экспорт иранской высокотехнологичной продукции и расширение международных научных связей призваны изменить мнение мирового сообщества об Иране в лучшую сторону<sup>66</sup>.

Более того, основой развития и прогресса науки в условиях санкций становится цивилизационный потенциал страны, власти которой исходят из постулата, что в основе разработки и реализации любой политики находятся исламские культурно-социальные ценности. Такая позиция рассчитана на расширение международных связей ИРИ с мусульманскими странами, в том числе в научной сфере. Тем не менее акцентирование внимания на исламских ценностях чревато возникновением новых ограничений и барьеров на пути сотрудничества с западными учёными. Отмеченную специфику следует отнести к инвариантным характеристикам иранской научной дипломатии, берущей истоки в культурно-цивилизационной идентичности страны.

Тегеран упорно стремится диверсифицировать свои экономические отношения<sup>67</sup>, дополняемые настройкой научно-технологических связей. В последнем случае на фоне крайне сложных отношений с США страна прилагает все усилия для сохранения и дальнейшего развития научного сотрудничества с Германией, Италией, Францией, Швейцарией и другими европейскими странами. Вместе с тем иранская научная дипломатия предполагает сочетание усилий в разных географиче-

ских направлениях. Её диапазон постепенно формировался начиная с 2000-х годов, а в начале 2020-х годов приобрёл качественно новый масштаб. В данном случае наблюдается превращение вариативного признака (историко-ситуативный выбор направлений международного сотрудничества) в инвариантную характеристику (сущностная диверсифицированность сотрудничества).

Здесь важно также учесть, что возможности Ирана по поддержанию связей с мировой наукой во многом обусловлены существованием мощной иранской научной диаспоры. В зарубежных университетах и исследовательских институтах, преимущественно в США, работают около 110 тыс. учёных иранского происхождения, что составляет около трети иранцев, занимающихся исследованиями. Одновременно с этим констатируется увеличение с 2000 г. в десять раз общего числа исследователей среди иранской диаспоры, ведущих активную научную работу<sup>68</sup>. Иранская диаспора постоянно пополняется за счёт притока выпускников аспирантур, обучавшихся в зарубежных вузах. Согласно данным Национального научного фонда США, в 2020 г. ИРИ заняла четвёртое место после Китая, Индии и Южной Кореи по числу аспирантов, обучающихся в Соединённых Штатах<sup>69</sup>. Разрастание численности научной диаспоры – это составная часть «утечки мозгов» из Ирана под воздействием целого ряда экономических и политических факторов. Тем не менее представители иранской научной диаспоры активно поддерживают учёных, оставшихся на

<sup>66</sup> Vice president: Iran can expand borders of science and technology diplomacy by scientific advisors. 28.05.2024. URL: <https://cistc.ir/en/4875/vice-president-iran-can-expand-borders-of-science-and-technology-diplomacy-by-scientific-advisors/> (accessed: 14.05.2024).

<sup>67</sup> Iran plans to export knowledge-based products to 16 states // Mehr News. 01.05.2024. URL: <https://en.mehrnews.com/news/214596/iran-plans-to-export-knowledge-based-products-to-16-states> (accessed: 15.05.2024); Iran Expo 2024 hosts representatives from 100 countries // Mehr News. 28.04.2024. URL: <https://en.mehrnews.com/news/214477/iran-expo-2024-hosts-representatives-from-100-countries> (accessed: 15.05.2024).

<sup>68</sup> Azadi R., Mirramezani M. Mesgaran M.B. Migration and Brain Drain from Iran // Stanford Iran 2040 Project. Working Paper. No. 9 April 2020. 31 p.

<sup>69</sup> Special focus: Temporary visa holder doctorate recipients and postgraduation plans // National Center for Science and Engineering Statistics. 2023. URL: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsf22300/report/temporary-visa-holder-plans> (accessed: 25.06.2024).

родине, в рамках подготовки совместных проектов и публикаций, помогая также получить необходимое оборудование.

Укрепление связей с диаспорой – одно из устойчивых направлений иранской научной дипломатии в ситуации санкционных волн. Оно дополняется среди прочего политикой диверсификации научных связей, в том числе в западном направлении, что заметно, в частности, в отношении стран Восточной Европы в сфере медицинских исследований [Koohkan, Roshani 2020]. Наибольшей интенсивностью отличается сотрудничество Тегеранского медицинского университета с вузами в этом субрегионе. Речь идёт о заключении и реализации меморандумов и соглашений, привлечении иностранных студентов на краткосрочные курсы и летние школы, найме иностранных преподавателей в качестве приглашённых профессоров, проведении совместных международных конференций, членстве и участии в международных научных организациях и ассоциациях, осуществлении совместных исследовательских проектов. Диверсификация научных связей находит проявление в выстраивании сотрудничества со странами Закавказья [Koolae, Taghiabad 2019]. Например, в Армении планируется создать Иранский дом инноваций и технологий (*iHiT*)<sup>70</sup>. Заметим, что Иранские дома науки и технологий уже функционируют в Кении, Китае, России, Сирии.

Обращает на себя внимание закономерность, выделенная Н. Кожановым. Он отмечает, что «повторное введение санкций стало одной из причин для Ирана улучшить свои отношения с соседними странами, поскольку он считает, что хорошие

отношения помогут избежать международной изоляции и что некоторые из этих соседних стран могут быть использованы, чтобы помочь ему избежать санкций» [Kozhanov 2022: 135]. Доминирующей тенденцией стало расширение сотрудничества ИРИ со странами Азии в силу их географической близости. Многие из них готовы объединить усилия в научно-технологической сфере. Как следует из выступления иранского посла в Шри-Ланке Алирезы Делхоша, «Иран добился большого прогресса в области технологий и науки и надеется поделиться этими технологическими и научными знаниями со Шри-Ланкой»<sup>71</sup>. Соответственно, научная дипломатия Тегерана дополняется существенной активизацией взаимодействия с дружественными странами на основе заключения различных соглашений о сотрудничестве.

В частности, в Комплексном документе, который упоминался выше, сформулирована повестка развития отношений с персоязычными странами. Вполне закономерным стало подписание в 2023 г. Меморандума о сотрудничестве в области исследований, технологий и инноваций между министерством промышленности и новых технологий Республики Таджикистан и технологическим парком Пардис Исламской Республики Иран, а также меморандума о научно-технологическом сотрудничестве между министерством образования и науки Республики Таджикистан и министерством науки, исследований и технологий ИРИ<sup>72</sup>. В январе 2024 г. был заключён Меморандум о взаимопонимании между этими двумя странами по созданию Центра инноваций и технологий<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Iran to set up IHiT office in Armenia // 31.05.2022. URL: <https://en.mehrnews.com/news/187365/iran-to-set-up-IHiT-office-in-Armenia> (accessed: 12.05.2024).

<sup>71</sup> Iran keen to share technology and science knowledge with Sri Lanka: Ambassador // Economy next. 12.02.2024. URL: <https://economynext.com/iran-keen-to-share-technology-and-science-knowledge-with-sri-lanka-ambassador-150609/> (accessed: 16.05.2024).

<sup>72</sup> В Душанбе состоялась церемония подписания новых документов о сотрудничестве между Таджикистаном и Ираном // Ховар. 08.11.2023. URL: <https://khovar.tj/rus/2023/11/v-dushanbe-sostoyalas-tseremoniya-podpisaniya-novyh-dokumentov-o-sotrudnichestve-mezhdu-tadzhikistanom-i-iranom/> (дата обращения: 14.05.2024).

<sup>73</sup> Рустам Эмомали оценил передовые иранские разработки // Sputnik Таджикистан. 09.01.2024. URL: <https://tj.sputniknews.ru/20240109/rustam-emomali-iran-vizit-1061197443.html> (дата обращения: 12.05.2024).

В марте 2022 г. был согласован Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в области науки и технологий между Ираном и Узбекистаном. На встрече президента Узбекистана и вице-президента Исламской Республики Иран по науке и технологиям 19 июля 2022 г. подчёркивалась необходимость расширения практического сотрудничества в области проведения совместных научно-прикладных исследований, привлечения частного сектора к финансированию изыскательских работ и венчурных инициатив, поддержки межвузовских программ, реализации совместных проектов в сфере био- и нанотехнологий, IT-секторе, фармацевтической и других отраслях. Достигнута договорённость о принятии дорожной карты по реализации совместных решений и подписываемых соглашений<sup>74</sup>. На следующий день после встречи был проведён узбекско-иранский научно-инновационный форум. В аналогичном духе развивается сотрудничество Ирана с Пакистаном. Например, 24 мая 2024 г. председатель Лахорского университета Пакистана Авайс Рауф и директор по международным делам иранского Совета по инновациям в области нанотехнологий Мохаммад Бакери-Мотлак обсудили потенциал развития сотрудничества между двумя странами<sup>75</sup>. В дополнение к нанотехнологиям другими перспективными направлениями выступают такие отрасли, как сельское хозяйство и здравоохранение.

Начиная с 2020 г. заметно активизировалось намерение Ирана сотрудничать в сфере НТИ с государствами из отдалённых регионов, например с Венесуэлой<sup>76</sup>.

Между Тегераном и Каракасом в 2022 г. было заключено соглашение о всестороннем стратегическом сотрудничестве сроком на 20 лет. Одним из его пунктов является сотрудничество в сфере добычи нефти и газа, которая относится к одному из высокотехнологичных секторов экономики. В сентябре 2023 г. иранская делегация во главе с вице-президентом по науке и технологиям Р. Дегани, принимавшая участие в саммите «группы семидесяти семи», посетила отдел нанотехнологий Центра перспективных исследований в Гаване. В результате сформировался консенсус о необходимости расширения двустороннего научного сотрудничества и увеличения использования иранской лабораторной продукции на Кубе<sup>77</sup>. Как следствие, Иран решил также углубить сотрудничество с кубинскими наукоёмкими компаниями и технологическими центрами. Рассматриваемые случаи демонстрируют динамику формирования контактов со странами, которые, как и Иран, оказались подвержены санкционным ограничениям в сфере науки.

Африка стала новым направлением для выстраивания научных связей. В 2018 г. торговая делегация в составе 46 человек во главе с вице-президентом по науке и технологиям С. Саттари посетила ЮАР с целью расширения международного рынка для компаний, основанных на знаниях. В её состав вошли владельцы финансовых фондов и наукоёмких компаний, работающие в сфере информации и коммуникаций, здравоохранения, биотехнологий, горнодобывающей промышленности и промышленного оборудования. Они при-

<sup>74</sup> Президент Узбекистана и вице-президент Ирана рассмотрели перспективы реализации совместных инновационных программ. 19.07.2022. URL: <https://president.uz/ru/lists/view/5352> (дата обращения: 20.05.2024).

<sup>75</sup> Pakistan seeks joint nanotech, biotech research with Iran // Tehran Times. 24.05.2024. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/498950/Pakistan-seeks-joint-nanotech-biotech-research-with-Iran> (accessed: 28.05.2024).

<sup>76</sup> Иран намерен сотрудничать с Венесуэлой в области технологий // Nournews. 08.02.2022. URL: <https://nournews.ir/ru/news/102124> (дата обращения: 02.05.2024).

<sup>77</sup> Iranian delegation visits Center for Advanced Studies in Havana // CISTC. 17.09.2023. URL: <https://cistc.ir/en/4095/iranian-delegation-visits-center-for-advanced-studies-in-havana/> (accessed: 29.05.2024).

няли участие в Южно-Африканском научном форуме (*SFS4*) 12–14 декабря 2018 года. В октябре того же года С. Саттари возглавил делегацию чиновников и директоров наукоёмких компаний в Кению и Уганду, основная задача которой заключалась в продвижении рынка иранских наукоёмких предприятий в Восточной Африке<sup>78</sup>. Помимо этого, Иран намерен развивать своё технологическое сотрудничество с Зимбабве в аэрокосмической сфере, здравоохранении и сельском хозяйстве в соответствии с политикой Тегерана по установлению более тесных всесторонних связей с африканскими странами<sup>79</sup>.

В текущей санкционной ситуации важной тенденцией стало внимание Ирана к МНТС с КНР и Россией. В п. 9 Совместного заявления о всеобъемлющем стратегическом партнёрстве между Ираном и Китаем 2016 г. были намечены самые разнообразные направления совместной деятельности, в том числе обмен опытом и технологиями, а также обучение кадров<sup>80</sup>. В п. 12 стороны выразили готовность к расширению сотрудничества в области академического и высшего образования, обмена преподавателями и студентами, научного взаимодействия и передачи новых технологий, а также реализации совместных проектов. В марте 2021 г. Пекин и Тегеран приняли Соглашение о всеобъемлющем сотрудничестве между двумя странами на 25 лет, которое не было обнародовано.

По имеющейся информации в рамках Соглашения стороны намерены сотрудничать в сферах жилищного строительства, автомобилестроения, сельского хозяйства, телекоммуникаций, образования, здравоохранения и туризма, а также науки и технологий<sup>81</sup>. Текущее взаимодействие между ИРИ и КНР осуществляется, в частности, в области биотехнологии и нанотехнологии, космоса и ядерных исследований. Одним из звеньев его организационной структуры является Ирано-китайский дом инноваций и технологий. Научный фонд Шёлкового пути (*SRSF*), управляемый совместно вице-президентом Ирана по науке и технологиям и Китайской академией наук, в 2022 г. инициировал реализацию седьмой программы по оказанию поддержки совместной научной деятельности двух стран<sup>82</sup>.

Научная дипломатия на российском направлении направлена на решение схожих проблем, а именно: обеспечение развития науки в условиях разнообразных ограничений со стороны Запада. Хотя после сделки 2015 г. за Ираном, стремящимся получить дивиденды от сотрудничества с западными странами, закрепилась репутация сложного партнёра, новая волна антииранских ограничительных мер привела к сближению двух стран. Она открыла новую веху отношений не только в экономической и военно-технической, но и в научно-технологической области<sup>83</sup>. Организационным каркасом ирано-российско-

<sup>78</sup> Iran plans to expand market for knowledge-based companies in S. Africa // Tehran Times. 11.12.2018. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/430532/iran-plans-to-expand-market-for-knowledge-based-companies-in> (accessed: 29.05.2024).

<sup>79</sup> Iran set to expand scientific, technological cooperation with Zimbabwe // CISTC. 10.05.2024. URL: <https://cistc.ir/en/4811/iran-set-to-expand-scientific-technological-cooperation-with-zimbabwe/> (accessed: 30.05.2024).

<sup>80</sup> Full text of Joint Statement on Comprehensive Strategic Partnership between I.R. Iran, P.R. China. 23.01.2016. URL: <https://www.president.ir/en/91435> (accessed: 30.05.2024).

<sup>81</sup> Rashid Y. The Latest Status of the 25-Year Comprehensive Cooperation Agreement between Iran and China // Iram. Center for Iranian Studies. 18.04.2022. URL: <https://iramcenter.org/en/the-latest-status-of-the-25-year-comprehensive-cooperation-agreement-between-iran-and-china-737> (accessed: 04.06.2024).

<sup>82</sup> Iran-China joint scientific program enters new phase // Tehran Times. 24.04.2022. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/472137/iran-china-joint-scientific-program-enters-new-phase> (accessed: 03.05.2024).

<sup>83</sup> Иран хочет наращивать сотрудничество с Россией в сфере развития технологий // РИА Новости. 02.12.2022. URL: <https://ria.ru/20221202/iran-1835838583.html> (дата обращения: 01.06.2024).

го сотрудничества выступает совместная комиссия высокого уровня по вопросам взаимодействия в научно-технической сфере<sup>84</sup>. Сюда также следует включить Меморандум о взаимопонимании, подписанный между Иранским национальным научным фондом и Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ). Этот документ охватывает 15 областей науки. К перспективным направлениям укрепления партнёрства относится разработка инновационных материалов, авиационной промышленности и медицина<sup>85</sup>.

Новые перспективы участия Ирана в международном научном сотрудничестве связаны с его членством в БРИКС с 1 января 2024 года<sup>86</sup>. Многосторонний формат научной дипломатии может быть также реализован в рамках взаимодействия Ирана и ЕАЭС, так как глава 10 Соглашения о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Исламской Республикой Иран – с другой, от 25 декабря 2023 года<sup>87</sup> предусматривает возможность научно-технологического взаимодействия между сторонами. Совместные проекты в области исследований, разработок и инноваций выделены в качестве средства сотрудничества (гл. 10.2). Что касается научно-технологической и инновационной областей, то сюда отнесены энергетика, медицина и «зелёный» рост. Наконец, новый формат для расширения участия Ирана в МНТС предоставляет членство в ШОС, в рамках которого наблюдается интенсификация по созданию инфраструк-

турных организационных основ научно-технологического взаимодействия<sup>88</sup>.

Достижения Ирана в международном научно-техническом сотрудничестве неоспоримы. Однако реализацию потенциала научной дипломатии Ирана затрудняют особенности самой её модели, характеризующейся тем, что ключевую инициативную роль играют правительственные субъекты. В результате наибольшие усилия по формированию институциональных связей в области МНТС осуществляются на межправительственном уровне, тогда как субъекты академического сектора (университеты, ассоциации и аналитические центры) преимущественно выступают исполнителями политических решений. В результате Иран оказывается сложным партнёром в плане выстраивания горизонтальных связей в рамках МНТС. В связи с этим от различных зарубежных участников такого сотрудничества, заинтересованных в партнёрстве с Ираном ввиду его научно-технологического потенциала, требуется понимание национальной специфики, а также разработка и реализация соответствующих алгоритмов взаимодействия.

\* \* \*

Анализ динамики развития международных связей Ирана в условиях внешних ограничений показывает, что данные меры не привели ни к отказу от научного сотрудничества с Тегераном, ни к отказу этой страны налаживать контакты в научной области. Хотя санкционный режим осложняет участие иранской стороны в МНТС,

<sup>84</sup> Саттари: комиссия РФ и Ирана повысит сотрудничество в сфере технологий // РИА Новости. 28.08.2015. URL: <https://ria.ru/20150828/1211757656.html> (дата обращения: 17.05.2024).

<sup>85</sup> Вице-президент Ирана обсудил с Фурсенко сотрудничество стран в сферах науки и технологий // ТАСС. 24.10.2023. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19103563> (дата обращения: 12.05.2024).

<sup>86</sup> Iran's BRICS Membership: A Platform for Scientific Cooperation, Knowledge Sharing Under Sanctions. 22.05.2024. URL: <https://en.sputniknews.africa/20240522/irans-brics-membership-a-platform-for-scientific-cooperation-knowledge-sharing-under-sanctions-1066681000.html> (accessed: 03.05.2024).

<sup>87</sup> Free Trade Agreement between the Eurasian Economic Union and its Member States, of the one part, and the Islamic Republic of Iran, of the other part (Saint-Petersburg, 25.12.2023). URL: [https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/77b/FTA-EAEU\\_Iran.pdf](https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/77b/FTA-EAEU_Iran.pdf)

<sup>88</sup> Представители профильных ведомств государств-членов ШОС договорились развивать научное взаимодействие. 16.05.2023. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/68004/> (дата обращения: 25.05.2024).

Иран в целом справился с решением задачи по поддержанию и развитию научных контактов в условиях многочисленных барьеров. Именно это обстоятельство во многом позволило сохранить и усилить национальный научно-технологический потенциал.

Контакты Ирана с западными партнёрами в научной сфере никогда не прекращались полностью ни на институциональном, ни на межличностном уровне. На этом фоне Тегеран активно достраивает сохраняющиеся связи с западными странами и параллельно работает на других географических направлениях. Диверсификация международных научных контактов стала устойчивой траекторией научно-технической политики ИРИ. Подобного рода стратегия характерна и для российской науки, которая вынуждена развиваться в условиях внешнего давления.

В отличие от российской научной отрасли, наука в Иране, за исключением ядерной физики, не рассматривается в качестве самостоятельного сектора таргетированных санкций. Действия США и ЕС не были направлены на разрушение иранской науки. Вашингтон и Брюссель не планировали использовать запреты на работу с иранскими учёными в качестве инструмента воздействия на правительство в целях изменения его курса. Они были призваны приглушить связи между иранскими и иностранными исследователями на уровне привычных форм международного научного взаимодействия. Тем не менее сложности, возникшие в научном комплексе Ирана, в большинстве своём стали побочным результатом финансово-экономических ограничений. Вместе с тем количество совместных публикаций и научных проек-

тов росло год от года, что может указывать на открытость иранской науки, несмотря на неблагоприятные обстоятельства.

В то же время разнообразные ограничения осложняли развитие научно-технологического комплекса Ирана на национальном уровне и участие иранских учёных в международных проектах. В ситуации антииранских санкций продолжала действовать традиционная логика научной дипломатии, согласно которой допускается возможность институционального взаимодействия исследователей из стран, отношения с которыми остаются напряжёнными. Заинтересованность ИРИ в устойчивом международном сотрудничестве коррелировала с интересами научных сообществ США, Великобритании, Канады, Германии и других государств. Однако в отношении России со стороны данных основных партнёров в научной сфере в подавляющем числе случаев допускается сотрудничество лишь на индивидуальном уровне.

Международная научно-технологическая политика Ирана характеризуется проактивным характером, что выражается в стремлении налаживать контакты с различными странами, в том числе незападными, а также в намерении институционализировать возможные связи. По этой причине следует ожидать не только сохранение, но и усиление степени интернационализации иранской науки. Однако относительные успехи Ирана в сохранении и наращивании научных связей с помощью научной дипломатии не оказывают существенного положительного эффекта на его экономику, поскольку инновации и трансфер технологий блокируются в ИРИ сложившейся моделью экономического роста.

### Список литературы

- Дежина И.Г.* Наука под санкциями: Опыт иранских университетов // Университетское управление: практика и анализ. 2022. Т. 26. №3. С. 22–34. DOI: 10.15826/umpra.2022.03.019
- Дунавва Е.В., Мамедова Н.М., Сажин В.И.* Год после выхода США из ядерной сделки (новые риски для Ирана) // Восточная аналитика. 2019. № 1. С. 76–90.
- Егерев С.В.* Научно-техническое развитие России в современных условиях: влияние внутренней и внешней изоляции // Общественные науки и современность. 2020. № 2. С. 121–131. DOI: 10.31857/S086904990009197-8

- Кожанов Н.А.* Между развитием, ростом и выживанием: о некоторых особенностях модели социально-экономического развития Ирана на современном этапе // *Международная аналитика*. 2023. Т. 14. № 1. С. 72–91. DOI: 10.46272/2587-8476-2023-14-1-72-91
- Малахов В.А., Юревич М.А., Аушкап Д.С.* Иран: позитивный опыт развития науки и технологий // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. Т. 62. № 11. С. 116–124. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-11-116-124
- Сморodinская Н.В., Катуков Д.Д.* Иранский опыт пребывания под санкциями: макроэкономические итоги и выводы для России // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2023. № 6. С. 26–42. DOI: 10.52180/2073-6487\_2023\_6\_26\_42
- Тимофеев И.Н.* Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития // *Политические исследования*. 2018. №4. С. 56–71. DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05
- Тимофеев И.Н., Соколыцкий Ю.С., Морозов В.А.* Санкции против Ирана: уроки для России в новых международных условиях // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2022. Т. 15. №4. С. 405–420. DOI: 10.21638/spbu06.2022.404
- Шугуров М.В., Серебряков А.А., Печатнова Ю.В.* Международное научно-исследовательское сотрудничество России в условиях масштабирования санкций: характеристика институциональных разрывов // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2022. № 4-3. С. 235–244. DOI: 10.24412/2500-1000-2022-4-3-235-244
- Юртаев В.И.* Иран в ситуации трансформации санкционного режима // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2017. №10. С. 66–80. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-2-66-80
- Abdi A.H.* The Role of International Scientific Relations and Cooperation in Iran's Scientific Development // *International Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016. Special issue. P. 2097–2111.
- Aflatooni A., Ghader K., Mansouri K.* Sanctions against Iran, political connections and speed of adjustment // *Emerging Markets Review*. 2022. Vol. 51. No. 2. <https://doi.org/10.1016/j.ememar.2022.100889>
- Afshari R., Bhopal R.S.* Iran, Sanctions, and Collaborations // *The Lancet*. 2016. Vol. 387. No. 10023. P. 1055–1056. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00628-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00628-0)
- Akhondzadeh S.* Iranian Science Shows World's Fastest Growth: Ranks 17<sup>th</sup> in Science Production in 2012 // *Avicenna Journal of Medical Biotechnology*. 2013. Vol. 5. No. 3.
- Arie S.* Unintended Consequences of Sanctions against Iran // *British Medical Journal*. 2013. Vol. 347. <https://doi.org/10.1136/bmj.f4650>
- Bahadori M., Abbasi E., Sadighi H., Gholamrezaei S.* Content Analysis of National Documents on Scientific Cooperation and Interactions Between Faculty Members In Agricultural Higher Education System // *International Journal of Agricultural Management and Development*. 2020. Vol. 10. Issue 1. P. 19–31.
- Butler D.* How US Sanctions are Crippling Science in Iran // *Nature*. 2019. Vol. 574. P. 13–14. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02795-y>
- Cheraghali A.* Scientific Apartheid // *Hepatitis Monthly*. 2012. Vol. 12. No. 3. P. 158–159. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.841>
- Cheraghali A.M.* Impacts of International Sanctions on Iranian Pharmaceutical Market // *DARU Journal of Pharmaceutical Sciences*. 2013. Vol. 21. Art. 64. <https://doi.org/10.1186/2008-2231-21-64>
- Farhadi M.* Iran, Science, and Collaboration // *Science*. 2015. Vol. 349. No. 6252. P. 1029. <https://doi.org/10.1126/science.aad3016>
- Feder T.* Iranian Scientists Persevere under Renewed Sanctions // *Physics Today*. 2019. Vol. 72. No. 1. P. 22–25. <https://doi.org/10.1063/PT.3.4108>
- Ghasseminejad S., Jahan-Parvar M.R.* The Impact of Financial Sanctions: The Case of Iran // *Journal of Policy Modeling*. 2021. Vol. 43. No. 3. P. 601–621. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.001>
- Giglou S.M., Taskoeh A.K.* Future Studies International Scientific Cooperation in Iran's Public Universities and Providing Policy Solutions and Recommendations // *Higher Education Letter*. 2023. Vol. 16. No. 62. P. 35–66. <https://doi.org/10.22034/HEL.2023.705096>
- Habibzadeh F.* Is There an Apartheid in Science Publishing // *The Lancet* 2013. Vol. 382. No. 9889. P. 310. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)61636-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)61636-0)
- HamidiMotlagh R., Babaee A., Maleki A., Isaai M. T.* Innovation Policy, Scientific Research and Economic Performance: The Case of Iran // *Development Policy Review*. 2020. Vol. 38. No. 3. P. 387–407. <https://doi.org/10.1111/dpr.12423>
- Heshmati A., Dibaji S.M.* Science, Technology, and Innovation Status in Iran: Main Challenges // *Science, Technology and Society*. 2019. Vol. 24. No. 3. P. 545–578. <https://doi.org/10.1177/0971721819873192>
- Koohkan A., Roshani S.* Science Diplomacy of Iran in Eastern Europe: The Case of Medical Science of the University of Tehran // *Iranian Review of Foreign Affairs*. 2020. Vol. 11. No. 32. P. 493–518.

- Koolae E., Taghiabad S.M.H.* Science Diplomacy of the Islamic Republic of Iran in the South Caucasus // International studies journal. 2019. Vol. 15. No. 4. P. 99–131. <https://doi.org/10.22034/ISJ.2019.89553>
- Kozhanov N.A.* Iran's economy under sanctions: Two levels of impact // Russia in Global Affairs. 2022. Vol. 20. No. 4. P. 120–140. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2022-20-4-120-140>
- Lankarani K. et al.* Reducing Social Disparity in Liver Transplantation Utilization through Governmental Financial Support // Hepatitis Monthly. 2012. Vol. 12. No. 11. P. 1–7. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.6463>
- Laudati D.* Evidence and Policy Implications of Sanctions in the Long Run: The Case of Iran // EconPol Forum. 2023. Vol. 24. No. 3. P. 27–30.
- Miller A., Ziad-Miller A.* United States Federal Government Regulation of International Research Collaborations: What Every Physician Scientist should Know // International Journal of Critical Illness and Injury Science. 2019. No. 9. P. 5–10. [https://doi.org/10.4103/IJCIIS.IJCIIS\\_63\\_18](https://doi.org/10.4103/IJCIIS.IJCIIS_63_18)
- Mozafari M.* Iran and Science Publishing in the Post-sanctions Era // The Lancet 2016. Vol. 387. No. 10029. P. 1721–1722. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)30260-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)30260-4)
- Nourmohammadi M., Mohammadipour T.* Science Diplomacy in the National Documents of Iran and Quality of Interaction with the International Organizations Case study: CERN, TWAS and ISESCO // Iranian Research Letter of International Politics. 2018. Vol. 7. No. 1. P. 165–183. <https://doi.org/10.22067/jipr.v7i1.63956>
- Ranjbar M.S.* Iran's Science Diplomacy: A Holistic View // Southern Perspectives on Science and Technology Cooperation. New Delhi: Research and Information system for Developing Countries. 2019. P. 85–94.
- Ranjbar M.S., Elyasi M.* Science Diplomacy in Iran: Strategies and Policy Alternatives in the Making // Science Diplomacy Review. 2019. Vol. 1. No. 3. P. 9–21.
- Ranjbar M.S., Elyasi M., Narimani M., Attarpour M.R.* علوم و فناوریهای بنیادین: مروری بر برخی تجارب برتر جهانی [Razrabotka politiki razvitiya fundamental'nyh nauk i tekhnologii: obzor nekotoryh peredovyh mirovyh praktik] // Rahyaft. 2020. Vol. 30. Issue 77. P. 71–88 (In Persian)
- Rezaei H., Mosavi A., Yousefi A., Larjani B.* Strengths of Iran for Internationalization of Medical Sciences Education // Journal of Education and Health Promotion. 2020. Vol. 9. No. 92. P. 1–10. [https://doi.org/10.4103/jehp.488\\_19](https://doi.org/10.4103/jehp.488_19)
- Ruffini P.B.* Science and Diplomacy: A New Dimension of International Relations. Paris: Springer, 2017. 143 p.
- Rüland A.-L.* Learning from Rivals: The Role of Science Diplomats in Transferring Iran's Health House Policy to the US // Globalizations. 2022. Vol. 19. No. 8. P. 1311–1327. <https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2062845>
- Saeidnia S., Abdollahi M.* Consequences of International Sanctions on Iranian Scientists and the Basis of Science // Hepatitis Monthly. 2013. Vol. 13. No. 9. P. 1–3. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.14843>
- Saniejan M., Hoseini M.* The Role and Place of Internationalization in Shaping Future of Nano Technology in Iran // Semiannual Journal of Iran Futures Studies. 2020. Vol. 5. No. 1. P. 25–48.
- Schweitzer G.* U.S.-Iran Science Exchange // Science. 2017. Vol. 358. No. 6359. P. 11. <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aag0553>
- Stone R.* Renewed Sanctions Strangle Science in Iran // Science. 2018. Vol. 361. No. 6406. P. 961. <https://doi.org/10.1126/science.361.6406.961>
- Stone R.* Unsanctioned Science // Science. 2015. Vol. 349. No. 6252. P. 1038–1043. <https://doi.org/10.1126/science.aad3016>
- Sukharev O.S., Voronchikhina E.N.* Development of Countries under Sanctions: Iran and Russia // R-economy. 2022. Vol. 8. No. 3. P. 219–236. <https://doi.org/10.15826/recon.2022.8.3.018>
- Tirgar A., Sajjadi S.A., Aghalari Z.* The Status of International Collaborations in Compilation of Iranian Scientific Articles on Environmental Health Engineering // Globalization and Health. 2019. Vol. 15. No. 1. Art. 17. <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0460-3>
- Zarghami M.* Illogical and Unethical Scientific Sanctions against Iranian Authors // Iranian Journal of Psychiatry and Behavioral Sciences. 2013. Vol. 7. No. 2. P. 1–4.

# DYNAMICS OF INTERNATIONAL SCIENTIFIC COOPERATION UNDER SANCTIONS

## IRAN'S RECORD

MARK SHUGUROV

Saratov State Law Academy, Saratov, Russia, 410056

### Abstract

Iran's record in maintaining and expanding international scientific relations under an ongoing sanctions regime – encompassing restrictive measures against both its national and international scientific activities – is of significant interest to the Russian Federation. However, the existing literature does not give a comprehensive account of the challenges and achievements related to Iran's integration into the international scientific community, especially in light of the fluctuating waves of anti-Iranian sanctions from 2010 to 2024. These sanctions cycles have been marked by periods of both escalation and de-escalation. The article examines the negative impact of sanctions on Iranian science while assessing Iran's proactive measures to mitigate these effects, including domestic initiatives and efforts to bolster the potential of science diplomacy. Special attention is given to the typological characteristics of sanctions imposed on Iran, which had a negative impact on the scientific and technological potential and international cooperation with its participation. Consequently, the paper identifies key phases in the internationalization of Iranian science under sanctions. Factors contributing to Iran's success in international cooperation include the lack of strong cohesion within the sanctions coalition, the absence of avalanching scientific sanctions and of sharp institutional ruptures with Western countries, the adoption of traditional scientific diplomacy, and Iran's strategic pivot towards nations that view it as a promising scientific hub. The article concluded that the peculiarity of the Iranian scientific diplomacy model is that the greatest efforts to form institutional ties in the field of ISTC are carried out at the intergovernmental level with a rather modest role of academic sector entities (universities, associations and think tanks). Therefore, foreign participants in ISTC interested in partnership with Iran need to understand this specificity, as well as develop and implement appropriate interaction algorithms.

### Keywords:

sanctions; Iran; international scientific cooperation; science diplomacy; nuclear deal; innovation paradox

### References

- Abdi A.H. (2016). The Role of International Scientific Relations and Cooperation in Iran's Scientific Development. *International Journal of Humanities and Social Sciences*. Special issue. P. 2097–2111.
- Aflatooni A., Ghader K., Mansouri K. (2022). Sanctions against Iran, Political Connections and Speed of Adjustment. *Emerging Markets Review*. Vol. 51. No. 2. <https://doi.org/10.1016/j.ememar.2022.100889>
- Afshari R., Bhopal R.S. (2016). Iran, Sanctions, and Collaborations. *The Lancet*. Vol. 387. No. 10023. P. 1055–1056. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00628-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00628-0)
- Akhondzadeh S. (2013). Iranian Science Shows World's Fastest Growth: Ranks 17<sup>th</sup> in Science Production in 2012. *Avicenna Journal of Medical Biotechnology*. Vol. 5. No. 3. P. 139.
- Arie S. (2013). Unintended Consequences of Sanctions against Iran. *British Medical Journal*. Vol. 347. <https://doi.org/10.1136/bmj.f4650>
- Bahadori M., Abbasi E., Sadighi H., Gholamrezaei S. (2020). Content Analysis of National Documents on Scientific Cooperation and Interactions Between Faculty Members In Agricultural Higher Education System. *International Journal of Agricultural Management and Development*. Vol. 10. Issue 1. P. 19–31.
- utler D. (2019). How US Sanctions are Crippling Science in Iran. *Nature*. Vol. 574. P. 13–14. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02795-y>

- Cheraghali A. (2012). Scientific Apartheid. *Hepatitis Monthly*. Vol. 12. No. 3. P. 158–159. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.841>
- Cheraghali A.M. (2013). Impacts of International Sanctions on Iranian Pharmaceutical Market. *DARU Journal of Pharmaceutical Sciences*. Vol. 21. No. 1. Art. 64. <https://doi.org/10.1186/2008-2231-21-64>
- Dezhina I.G. (2022). Nauka pod sanktsiyami: Opyt iranskikh universitetov [Science under sanctions: Experience of Iranian universities]. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*. Vol. 26. No. 3. P. 22–34. <https://doi.org/10.15826/umpa.2022.03.019>
- Dunaeva E.V., Mamedova N.M., Sazhin V.I. (2019). God posle vykhoda SSHA iz yadernoy sdelki (novye riski dlya Irana) [A year after the US withdrawal from the nuclear deal (new risks for Iran)]. *Vostochnaya analitika*. No. 1. P. 76–90.
- Egerev S.V. (2020). Nauchno-tehnicheskoe razvitiye Rossii v sovremennykh usloviyakh: vliyaniye vnutrenney i vneshney izolyatsii [Scientific and technological development of Russia in modern conditions: the influence of internal and external isolation]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 2. P. 121–131. <https://doi.org/10.31857/S086904990009197-8>
- Farhadi M. (2015). Iran, Science, and Collaboration. *Science*. Vol. 349. No. 6252. P. 1029. <https://doi.org/10.1126/science.aad3016>
- Feder T. (2019). Iranian Scientists Persevere under Renewed Sanctions. *Physics Today*. Vol. 72. No. 1. P. 22–25. <https://doi.org/10.1063/PT.3.4108>
- Ghasseminejad S., Jahan-Parvar M.R. (2021). The Impact of Financial Sanctions: The Case of Iran. *Journal of Policy Modeling*. Vol. 43. No. 3. P. 601–621. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.001>
- Giglou S.M., Taskoeh A.K. (2023). Future Studies International Scientific Cooperation in Iran's Public Universities and Providing Policy Solutions and Recommendations. *Higher Education Letter*. Vol. 16. No. 62. P. 35–66. <https://doi.org/10.22034/HEL.2023.705096>
- Habibzadeh F. (2013). Is There an Apartheid in Science Publishing. *The Lancet*. 2013. Vol. 382. No. 9889. P. 310. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)61636-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)61636-0)
- Hamidi Motlagh R., Babaei A., Maleki A., Isaai M.T. (2020). Innovation Policy, Scientific Research and Economic Performance: The Case of Iran. *Development Policy Review*. Vol. 38. No. 3. P. 387–407. <https://doi.org/10.1111/dpr.12423>
- Heshmati A., Dibaji S.M. (2019). Science, Technology, and Innovation Status in Iran: Main Challenges. *Science, Technology and Society*. Vol. 24. No. 3. P. 545–578. <https://doi.org/10.1177/0971721819873192>
- Koohkan A., Roshani S. (2020). Science Diplomacy of Iran in Eastern Europe: The Case of Medical Science of the University of Tehran. *Iranian Review of Foreign Affairs*. Vol. 11. No. 32. P. 493–518.
- Koolaei E., Taghiabad S.M.H. (2019). Science Diplomacy of the Islamic Republic of Iran in the South Caucasus. *International studies journal*. Vol. 15. No. 4. P. 99–131. <https://doi.org/10.22034/ISJ.2019.89553>
- Kozhanov N.A. (2022). Iran's economy under sanctions: Two levels of impact. *Russia in Global Affairs*. Vol. 20. No. 4. P. 120–140. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2022-20-4-120-140>
- Kozhanov N.A. (2023). Mezhdunarodnyy razvitiye, rostop i vyzhivaniye: o nekotorykh osobennostyakh modeli sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Irana na sovremennom etape [Between development, growth and survival: about some features of the model of socio-economic development of Iran at the present stage]. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 14. No. 1. P. 72–91. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-72-91>
- Lankarani K., Mahmoodi M., Gholami S. (2012). Reducing Social Disparity in Liver Transplantation Utilization Through Governmental Financial Support. *Hepatitis Monthly*. Vol. 12. No. 11. P. 1–7. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.6463>
- Laudati D. (2023). Evidence and Policy Implications of Sanctions in the Long Run: The Case of Iran. *EconPol Forum*. Vol. 24. No. 3. P. 27–30.
- Malakhov V.A., Yurevich M.A., Aushkap D.S. (2018). Iran: pozitivnyy opyt razvitiya nauki i tekhnologii [Iran: positive experience in the development of science and technology]. *World Economy and International Relations*. Vol. 62. No. 11. P. 116–124. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-116-124>
- Miller A., Ziad-Miller A. (2019). United States Federal Government Regulation of International Research Collaborations: What Every Physician Scientist Should Know. *International Journal of Critical Illness and Injury Science*. No. 9. P. 5–10. [https://doi.org/10.4103/IJCIS.IJCIS\\_63\\_18](https://doi.org/10.4103/IJCIS.IJCIS_63_18)
- Mozafari M. (2016). Iran and Science Publishing in the Post-Sanctions Era. *The Lancet*. Vol. 387. No. 10029. P. 1721–1722. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)30260-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)30260-4)
- Nourmohammadi M., Mohammadipour T. (2018). Science Diplomacy in the National Documents of Iran and Quality of Interaction with the International Organizations Case study: CERN, TWAS and ISESCO.

- Iranian Research Letter of International Politics*. Vol. 7. No. 1. P. 165–183. <https://doi.org/10.22067/jipr.v7i1.63956>
- Ranjbar M.S. (2019). Iran's Science Diplomacy: A Holistic View. *Southern Perspectives on Science and Technology Cooperation*. New Delhi: Research and Information system for Developing Countries. P. 85–94.
- Ranjbar M.S., Elyasi M. (2019). Science Diplomacy in Iran: Strategies and Policy Alternatives in the Making. *Science Diplomacy Review*. Vol. 1. No. 3. P. 9–21.
- Ranjbar M.S., Elyasi M., Narimani M., Attarpour M.R. (2020). Policymaking for the Development of Basic Sciences and Technologies: Reviewing Some Global Best Practices. *Rahyافت*. Vol. 30. No. 77. P. 71–88 (In Persian)
- Rezaei H., Mosavi A., Yousefi A., Larijani B. (2020). Strengths of Iran for Internationalization of Medical Sciences Education. *Journal of Education and Health Promotion*. Vol. 9. No. 92. P. 1–10. [https://doi.org/10.4103/jehp.jehp\\_488\\_19](https://doi.org/10.4103/jehp.jehp_488_19)
- Ruffini P.B. (2015). *Science and Diplomacy: A New Dimension of International Relations*. Paris: Springer. 143 p.
- Rüland A.-L. (2022). Learning From Rivals: The Role of Science Diplomats in Transferring Iran's Health House Policy to the US. *Globalizations*. Vol. 19. No. 8. P. 1311–1327. <https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2062845>
- Saeidnia S., Abdollahi M. (2013). Consequences of International Sanctions on Iranian Scientists and the Basis of Science. *Hepatitis Monthly*. Vol. 13. No. 9. P. 1–3. <https://doi.org/10.5812/hepatmon.14843>
- Saniejlani M., Hoseini M. The Role and Place of Internationalization in Shaping Future of Nano Technology in Iran. *Semiannual Journal of Iran Futures Studies*. Vol. 5. No. 1. P. 25–48. [Schweitzer G. (2017). U.S.-Iran Science Exchange. *Science*. Vol. 358. No. 6359. P. 11. <https://doi.org/10.1126/science.aaq0553>
- Shugurov M.V., Serebryakov A.A., Pechatnova V.V. (2022). Mezhdunarodnoe nauchno-issledovatel'skoe sotrudnichestvo Rossii v usloviyakh masshta-birovaniya sanktsiy: kharakteristika institutsional'nykh razryvov [International Research Cooperation of Russia in the Conditions of Scaling Sanctions: Characteristics of Institutional Gaps]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*. No. 4-3. P. 235–244. DOI:10.24412/2500-1000-2022-4-3-235-244
- Smorodinskaya N.V., Katukov D.D. (2023). Iranskiy opyt prebyvaniya pod sanktsiyami: makroekonomicheskie itogi i vyvody dlya Rossii [Iranian experience of being under sanctions: macroeconomic results and conclusions for Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 6. P. 26–42. [https://doi.org/10.52180/2073-6487\\_2023\\_6\\_26\\_42](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_26_42)
- Stone R. (2015). Unsanctioned Science. *Science*. 2015. Vol. 349. No. 6252. P. 1038–1043. <https://doi.org/10.1126/science.aad3016>
- Stone R. (2018). Renewed Sanctions Strangle Science in Iran. *Science*. 2018. Vol. 361. No. 6406. P. 961. <https://doi.org/10.1126/science.361.6406.961>
- Sukharev O.S., Voronchikhina E.N. (2022). Development of Countries under Sanctions: Iran and Russia. *R-economy*. Vol. 8. No. 3. P. 219–236. <https://doi.org/10.15826/recon.2022.8.3.018>
- Timofeev I.N. (2018). Sanktsii SSHA protiv Irana: opyt primeneniya i perspektivy razvitiya [US sanctions against Iran: experience of application and development prospects]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 4. P. 56–71. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.05>
- Timofeev I.N., Sokolshchik Yu.S., Morozov V.A. (2022). Sanktsii protiv Irana: uroki dlya Rossii v novykh mezhdunarodnykh usloviyakh [Sanctions against Iran: lessons for Russia in the new international conditions]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 15. No. 4. P. 405–420. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2022.404>
- Tirgar A., Sajjadi S.A., Aghalari Z. (2019). The Status of International Collaborations in Compilation of Iranian Scientific Articles on Environmental Health Engineering. *Globalization and Health*. Vol. 15. No. 1. Art. 17. <https://doi.org/10.1186/s12992-019-0460-3>
- Yurtaev V.I. (2017). Iran v situatsii transformatsii sanktsionnogo rezhima [Iran in the situation of transformation of the sanctions regime]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*. No. 10. P. 66–80. [https://doi.org/10.23932/2542-0240\\_-2017-10-2-66-80](https://doi.org/10.23932/2542-0240_-2017-10-2-66-80)
- Zarghami M. (2013). Illogical and Unethical Scientific Sanctions against Iranian Authors. *Iranian Journal of Psychiatry and Behavioral Sciences*. Vol. 7. No. 2. P. 1–4.

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПЕРЕХОДА В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ О ПОощРЕНИИ ВОЗобновляемых Источников Энергии

МАРИЯ МИЛЮКОВА

ИВАН БУНИК

МГИМО МИД России, Москва, Россия

---

## Резюме

Расширение использования возобновляемых источников энергии рассматривается международным сообществом в качестве одного из способов достижения Целей устойчивого развития (ЦУР). Увеличение производства и потребления энергии из данных источников и стимулирующая эти процессы государственная политика часто увязываются с понятиями «энергетический переход» и «промышленная революция» как условия достижения ЦУР. Границы такой политики определяются в соответствии с действующим международным правом, которое таким образом влияет на основные черты формирующейся мировой энергетической системы. В статье анализируются основные политико-правовые характеристики понятия «энергетический переход» с целью определить, какую роль в данном процессе играет международное право о возобновляемых источниках энергии (ВИЭ). Авторы приходят к выводу о дуалистическом значении последнего. С одной стороны, многочисленные международные природоохранные соглашения, региональные механизмы сотрудничества и акты «мягкого права» отражают в целом положительное отношение международного сообщества к ВИЭ как фактору энергетического перехода. В то же время данная категория документов призвана ограничить поощрение проектов возобновляемой энергетики соблюдением основных принципов международного экологического права в целях минимизации ущерба окружающей среде. С другой стороны, энергетически нейтральные инвестиционные соглашения (в частности, Договор к Энергетической хартии) и документы системы ВТО увеличивают расходы государств и конечных потребителей энергии на осуществление такого перехода. Авторы предлагают следующий перечень основ международного взаимодействия в области ВИЭ, на которые должны опираться соответствующие источники международного права: минимизация экологических рисков, обмен лучшими практиками поощрения ВИЭ и устойчивого ограничения потребления углеводородных источников энергии, сотрудничество с широким кругом негосударственных субъектов, устранение коллизий между источниками международного экологического права и источниками международного торгового и инвестиционного права.

## Ключевые слова:

энергетический переход; устойчивое развитие; возобновляемые источники энергии; промышленная революция; изменение климата; Договор к Энергетической хартии; ИРЕНА; ВТО

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.11.2023

Дата принятия к публикации: 25.05.2024

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: i.bunik@tbpaw.com

Угрозы, создаваемые резким изменением климата, в значительной степени вызванным сжиганием углеродного топлива, — объект пристального внимания международного сообщества. Его следствием стало признание необходимости фундаментального пересмотра параметров производства и потребления энергии в мире, в том числе посредством создания необходимых политико-правовых предпосылок.

Эта идея лежит в основе Цели устойчивого развития № 7 «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надёжным, устойчивым и современным источникам энергии для всех» (далее — ЦУР № 7)<sup>1</sup>. Она призывает государства к 2030 г. обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надёжному и современному энергоснабжению, значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в мировом энергетическом балансе, удвоить глобальный показатель повышения энергоэффективности, а также активизировать международное сотрудничество в целях облегчения доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики и энергоэффективности, равно как и поощрять соответствующие инвестиции (п. 7.1 — 7а ЦУР № 7).

Необходимость трансформации мировой энергетической инфраструктуры прослеживается и на уровне международных договоров. В частности, речь идёт о Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. и Парижском соглашении 2015 г. Во втором документе содержится призыв к быстрой декарбонизации мировой энергетической системы с целью ограничения прямого глобальной средней температуры намного ниже 2°C<sup>2</sup>.

Поскольку использование ископаемого топлива в энергетическом секторе являет-

ся одним из основных источников глобальных выбросов углерода, достижение этой цели обусловлено переходом от углеводородных энергетических систем к низкоуглеродным решениям. Практические усилия государств в данной области выражаются в международном сотрудничестве по вопросам стимулирования использования возобновляемых источников энергии (далее — ВИЭ). Они выступают одной из основ будущей глобальной энергосистемы. Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (далее — ИРЕНА) представило сценарий преобразования мировой энергетической системы, основанный на расширении использования ВИЭ. Следование этим рекомендациям может привести к сокращению мировых выбросов парниковых газов, связанных с производством энергии, на 56% к 2050 г. по сравнению с 2022 годом. Для достижения этой цели, а также для ограничения роста глобальной температуры до 1,5°C ИРЕНА подчёркивает необходимость увеличения доли возобновляемых источников энергии в мировом энергетическом балансе с 16% в 2020 г. до 77% к 2050 году<sup>3</sup>.

Одним из важнейших факторов стимулирования энергетических преобразований выступает государственная политика. Она нацелена на поощрение исследования, разработки, внедрения и использования соответствующих технологий хозяйствующими субъектами, в первую очередь энергетическими компаниями. Роль международного права состоит в распространении и совершенствовании лучших практик такой политики в процессе сотрудничества государств. Это определяет актуальность анализа опыта выполнения данной функции существующими международно-пра-

<sup>1</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН No 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» // ЮНКТАД. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>2</sup> Парижское соглашение (документ ООН FCCC/CP/2015/OL.9/Rev.1). URL: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_russian\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>3</sup> World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi // IRENA. 2023. URL: <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023> (accessed: 10.04.2024).

вовыми организациями и действующими международными актами.

Некоторые исследователи утверждают, что «эффективное управление возобновляемыми источниками энергии на международном и европейском уровнях стало серьёзной проблемой для публичного международного права ... из-за фрагментации системы и увеличения числа институциональных структур» [Leal-Arcas, Minas 2016: 622]. Международные организации и форумы, пытающиеся заниматься ВИЭ, имеют различный состав участников и географический охват. Увеличение их числа приводит к «полицентричной и сложной институциональной структуре» [Leal-Arcas, Minas 2016: 623] и институциональному дублированию управления международным сотрудничеством в области ВИЭ. В частности, положения о торговых, инвестиционных и экологических аспектах энергетики, в том числе возобновляемой, содержатся в документах Всемирной торговой организации (далее – ВТО), а также Договоре к Энергетической хартии [Daly, Archbold 2018].

Поскольку для успеха такой полицентричной системы необходим высокий уровень координации и доверия между участвующими сторонами, который труднодостижим ввиду полярности их интересов, режим управления возобновляемыми источниками энергии не способствует устойчивой энергетике [Leal-Arcas, Minas 2016: 623], то есть достижению международным сообществом ЦУР №7. Другие исследователи, напротив, полагают, что на начало 2020-х годов отсутствует необходимость в специальной кодификации норм международного права для целей поощрения ВИЭ, поскольку эта задача может быть решена на уровне действующих международных договоров и актов «мягкого права» [Moysa Mose 2018: 383].

Авторы настоящей статьи ставят задачу установить основные политико-правовые

характеристики текущего энергетического перехода и ответить на вопрос, какую роль в данном процессе играют международно-правовые документы, регулирующие сотрудничество государств в области ВИЭ.

Структурно статья состоит из пяти разделов. Мы начинаем с определения базового понятия рассматриваемой темы – энергетического перехода. Рассмотрев подходы к его определению, в том числе сравнивая его с другим используемым в экономической и политической науках понятием «промышленная революция», авторы предлагают свою трактовку этого концепта, учитывающую всю полноту общественных трансформаций. Предложенное понимание энергетического перехода отражает преобладающую точку зрения научного сообщества на сущность этого явления. Далее мы переходим к исследованию научных представлений о характере глобальных изменений современной энергетической системы начиная с 1992 г. по настоящее время. В ходе этого этапа исследования выявляется степень влияния наблюдаемых трансформаций на человеческое общество в единстве всех сфер его жизни<sup>4</sup>. Затем, применяя формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также метод юридической герменевтики, мы анализируем источники международного права, а также документы «мягкого» международного права<sup>5</sup> на предмет наличия в них механизмов, способных служить стимулом для совершающегося энергетического перехода, а также возможных коллизий, которые могут препятствовать достижению его целей. В результате указанного анализа мы приходим к заключению о возможных шагах, которые международное сообщество может предпринять для дальнейшего формирования международно-правовых основ справедливого и устойчивого глобального энергетического перехода.

<sup>4</sup> В частности, политическая, экономическая, социальная.

<sup>5</sup> Как средства толкования действующих международно-правовых норм, в том числе сложившихся норм международного обычая.

### Понятия «энергетический переход» и «промышленная революция»

Перспективы достижения Целей в области устойчивого развития – в частности, ЦУР №7, включая поощрение использования ВИЭ, – обсуждаются в российской юридической литературе в тесной связи с понятиями «четвёртый энергетический переход» и «четвёртая промышленная революция»<sup>6</sup>. Отмечается, что такой энергетический переход предполагает расширенное использование цифровых технологий, а также следование «стратегическим ориентирам устойчивого развития и “зелёного” роста». Особая роль принадлежит ВИЭ, которые могут способствовать сокращению выбросов парниковых газов [Шугуров 2022: 78; Бекулова 2019: 14].

Термины «четвёртая промышленная революция» и «четвёртый энергетический переход» зачастую используются как синонимы. Отсутствуют упоминания о предшествующих сдвигах на энергетическом рынке и обоснования принципиальных политико-правовых и социально-экономических особенностей, позволяющих судить о происходящих изменениях в мировой энергетической системе как о новом переходе. В рамках данных исследований совершающийся энергетический переход назван «четвёртым» исходя из классификации, предложенной Вацлавом Смилом. Он выделял три завершившиеся крупнейшие стадии [Smil 2018; Smil 2021]:

1) переход от использования биомассы к углю, доля которого в общемировом энергетическом балансе выросла с 5 до 50% с 1840 по 1900 год;

2) переориентация мирового энергетического баланса в пользу нефти, доля которой выросла с 3% в 1915 г. до 45% к 1975 году;

3) возрастающее использование природного газа, в том числе за счёт угля и нефти: доля природного газа в мировом энергетическом балансе увеличилась с 3% в 1930 г. до 23% в 2017 году.

Тем не менее в работах Смита четвёртый энергетический переход не отождествляет-

ся с четвёртой промышленной революцией. Напротив, понятие «промышленная революция» употребляется в экономических исследованиях для характеристики технологических изменений, связанных с более широкой трансформацией социальных и экономических систем [Mhlanga 2022].

В таком контексте четвёртая промышленная революция была впервые использована в 2015 г. основателем Всемирного экономического форума Клаусом Швабом, чтобы охарактеризовать слияние технологий, стирающее границы между физической, цифровой и биологической сферами [Toohey 2021: 339]. В одноимённой книге К. Шваб описывает, какие трансформации претерпели общество и экономики в результате трёх последовательных волн промышленных революций:

(1) строительство железных дорог и изобретение паровых двигателей, позволившие механизировать производство (1760–1840 годы);

(2) появление электричества и сборочного конвейера, сделавшее возможным массовое производство (конец XIX – начало XX века);

(3) компьютерная или цифровая революция 1960–1990-х годов, катализатором которой стало развитие полупроводников, персональных компьютеров и интернета [Schwab 2017: 11].

По мнению немецкого экономиста, отличительной чертой текущей четвёртой промышленной революции, начавшейся в 2000-х годах, стало постепенное слияние технологий со всеми аспектами жизни общества и их взаимодействие в физической, цифровой и биологической областях [Спартак 2018: 7]. Она характеризуется распространением мобильного интернета, развитием технологий машинного обучения и искусственного интеллекта, с одновременными инновационными изменениями в иных сферах – нанотехнологии, генетика, ВИЭ и квантовые вычисления. Таким образом, принципиальная характе-

<sup>6</sup> Используется также термин «промышленная революция 4.0».

ристика четвёртой промышленной революции – глубокая и быстрая трансформация общества и глобальной экономики [Schwab 2017].

Вместе с тем в отношении политико-правовой характеристики мировой энергосистемы представляется более обоснованным не обозначать нынешний энергопереход как четвёртый. Экономические исследования свидетельствуют о наличии различных подходов к определению исторических рамок и количества уже свершившихся переходов. Одна группа исследователей определяет переориентацию на ВИЭ как третий этап после перехода глобальной энергосистемы с древесной биомассы на уголь и далее на нефть [Kabeyi, Olanrewaju 2022]. Другие учёные выделяют большее количество промежуточных этапов энергетического развития, учитывая изменения в спросе и предложении энергетических ресурсов и технологий в рамках отдельных государств, характеризующиеся существенной разницей во времени их начала и окончания [Sovacoool 2016].

Зарубежные политико-правовые исследования используют такие термины, как «низкоуглеродный энергетический переход» [Huhta 2022], «глобальный переход к устойчивой энергии» [Ait-Laoussine, Gault 2019], «переход к чистой энергии» [Meckling, Hughes 2018] без привязки к количеству пройденных этапов. Принимая во внимание указанное терминологическое разнообразие, авторы настоящей статьи определяют совокупность трансформаций мировой энергетической системы как «текущий энергетический переход». В качестве условной точки его отсчёта авторы предлагают считать 1992 год – год принятия Рамочной конвенции ООН об изменении климата, целью которой была заявлена «стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на

таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему» (ст. 2)<sup>7</sup>, совпавший с началом «мощного (и зачастую сильно субсидируемого) толчка к внедрению возобновляемых источников энергии» [Smil 2021].

Между тем в литературе отсутствует единый подход к определению самого феномена энергетического перехода. В частности, Р. Хирш и К. Джонс трактуют его как «изменение видов топлива<sup>8</sup> и связанных с ними технологий»<sup>9</sup> [Hirsh, Jones 2014]. По мнению К. А. Миллера, Дж. Рихтера и Дж. О’Лири, данное понятие характеризуется изменениями в источнике топлива для производства энергии и технологиях, используемых для получения этого топлива [Miller, Richter, O’Leary 2015]. Питер О’Коннор предлагает более широкую дефиницию энергетического перехода как «значительной совокупности изменений способов использования энергии в обществе, потенциально затрагивающих энергетические ресурсы, энергоносители, преобразователи и соответствующие услуги» [O’Connor 2010].

Некоторые специалисты описывают данное понятие как «переход от экономической системы, зависящей от одного или ряда источников энергии и технологий, к [экономической системе, зависящей от] других [источников энергии и технологий]» [Fouquet, Pearson 2012]. По мнению В. Смита, под энергетическим переходом следует понимать промежуток времени между началом использования нового источника первичной энергии и занятием им существенной доли энергетического рынка [Smil 2010]. В качестве такой доли учёный называет 25% национального или мирового рынка [Smil 2010]. В то же время, согласно иной точке зрения, подобные глобальные переходы возможны в случае

<sup>7</sup> Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (9 мая 1992 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/climate\\_framework\\_conv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>8</sup> Например, с дерева на уголь или с угля на нефть.

<sup>9</sup> Например, с паровых двигателей на двигатели внутреннего сгорания.

достижения соответствующим источником энергии 50% рынка [Grubler 2014].

При этом теоретики в основном сходятся во мнении, что подобные трансформации занимают длительное время. Смил отмечает, что «невозможно сместить [мировую энергетическую систему, основанную на ископаемом топливе, являющейся] суперсистемой, за десятилетие или два — или, если на то пошло, пять лет. Замена его столь же обширной и надёжной альтернативой, основанной на потоках возобновляемой энергии, — задача, решение которой потребует десятилетия дорогостоящих усилий» [Smil 2012]. Данную позицию разделяют Р. Фуке и П. Пирсон, которые указывают на длительность предыдущих энергетических переходов как их отличительную черту [Fouquet, Pearson 2012].

В обозначенных работах внимание уделяется только замене преобладающего источника энергии. Учёные не учитывают экономические, социальные и политические аспекты энергетических систем, таким образом маскируя их «за фальшивым фасадом ограниченного технологического выбора» [Hirsh, Jones 2014].

В других же исследованиях энергетический переход выступает не только как изменение в технологических и потреблении энергии, но и как формирующаяся в результате таких изменений «система производства и потребления энергии с участием производителей, распределителей и потребителей энергии, а также [соответствующих] институтов регулирования, преобразования и торговли» [Araújo 2014]. Тем самым в большей степени осмысливаются социально-экономические, геополитические и культурные последствия энергетического перехода [Mohammad et al. 2021; Child, Vreyer 2017]. Далее в настоящей статье будет продемонстрирована обоснованность второго подхода к данной концепции и, как следствие, необходимость учёта государствами всей полноты общественных трансформаций при формулировании междуна-

родно-правовых норм, применимых в условиях текущего энергоперехода.

### **Текущий энергетический переход как основа общественной жизни**

Понимание энергетического перехода исключительно с позиции изменения преобладающего источника энергии заставило некоторых учёных усомниться в том, что популяризация ВИЭ действительно свидетельствует об энергетическом переходе. В частности, Р. Йорк и Ш. Э. Белл указывают на существование фундаментальной разницы между (1) развитием инфраструктуры и расширением производства нового источника энергии<sup>10</sup>, с одной стороны, и (2) непосредственно переходом к его повсеместному использованию от ранее устоявшихся источников энергии — с другой<sup>11</sup>. По их мнению, энергетический переход может быть осуществлён только при условии одновременного протекания обоих процессов.

Несмотря на внедрение ВИЭ в глобальную энергосистему, невозможно достоверно установить, происходит ли постепенный отказ от ископаемого топлива. Хотя доля новых источников энергии постепенно увеличивается в общем энергоснабжении, этот рост обусловлен увеличением потребления энергии, а не отказом от прежних источников. Следовательно, употреблять понятие «энергетический переход» в отношении периода до конца 2010-х годов следует с осторожностью. Его использование может создать «ложное впечатление о неизбежном сокращении выбросов углерода» и, таким образом, снизить активность по отказу от ископаемого топлива при фактическом росте энергопотребления, что не соответствует целям в области устойчивого развития [York, Bell 2019].

Тем не менее определение текущего энергетического перехода через призму изменения преобладающего источника энергии и обеспечения устойчивости данного процесса с помощью одновременного сокращения энергопотребления всё же

<sup>10</sup> Процесс внедрения нового источника энергии.

<sup>11</sup> То есть фактического снижения доли ранее существовавших источников.

представляется несколько поверхностным. Оно не охватывает всесторонне сложные преобразования в энергетической политике, инфраструктурных ландшафтах, социотехнических системах и социальной сфере, которые лежат в основе этого процесса.

Энергетический переход призван создать децентрализованную энергетическую географию посредством демополизации и децентрализации производства, потребления и распределения энергии. Тем самым разнообразие производителей и потребителей энергии, таких как рядовые обыватели, общественные энергетические организации, участники социальных движений, будет приобретать всё более важную роль. Этот отход от монополии и централизации ископаемого топлива позволит максимизировать гибкость в использовании и управлении ВИЭ, а также будет способствовать развитию энергетической демократии [Yang, Xia et al. 2024: 2].

По мнению ряда исследователей, энергетический переход в равной степени сместит понятие энергетической безопасности в сторону так называемой системности [Ang, Choong, Ng 2015]. В энергетике, основанной на ископаемом топливе, основное внимание сосредоточено на безопасности энергоснабжения и стабильности цен, а разнообразие источников энергии ограничено. Энергетическая безопасность в рамках текущего энергоперехода будет охватывать более широкие (системные) — социальные, экономические и экологические аспекты, такие как доступность энергии, устойчивость инфраструктуры, цены на энергию, социальные последствия, экологические соображения, управление и энергоэффективность с более диверсифицированной структурой энергетики. С другой стороны, энергетический переход также создаёт новые уязвимости и риски безопасности, включая нестабильность цепочки поставок критически важных минералов, необходимых для производства технологий возобновляемой энергетики. Следует также выделить восприимчивость к кибератакам, направленным на энергетическую инфраструктуру, которые могут стать ключевыми

асpekтами энергетической безопасности в эпоху ВИЭ [Yang, Xia et al. 2024].

Ожидается, что энергетическая геополитика, опирающаяся на географическую концентрацию и дисбаланс углеводородных ресурсов, эволюционирует в сторону децентрализации поставок возобновляемой энергии, изменению пространственного распределения энергетических ресурсов, что приведёт к появлению более «симметричной энергетической системы», поскольку ВИЭ «более равномерно распределены по всему миру» [Vakulchuk, Overland, Scholten 2020].

Энергетический переход приведёт также к глубоким изменениям роли власти в энергетической геополитике [Yang 2020]. В то время как её ключевым аспектом в эпоху ископаемой энергетики был контроль над ресурсами и торговыми путями, в процессе текущего энергоперехода фокус будет смещён на контроль над энергетическими инвестициями, технологиями и рынком [Yang et al. 2024].

Важнейший аспект текущего энергетического перехода — изменение подходов к содержанию концепции энергетической справедливости. Согласно её положениям, каждая социальная группа должна иметь доступ к безопасной, устойчивой энергии, способной поддерживать достойное качество жизни. Такая справедливость предполагает и возможность участвовать в процессах принятия решений, связанных с энергетикой. Данный энергетический переход в силу способности ВИЭ децентрализовать энергоснабжение будет способствовать реализации энергетической справедливости и «ликвидации энергетической бедности» [Zhao et al. 2022].

Таким образом, энергетический переход не сводится к простой замене одного источника энергии другим. В него включаются комплексные и глубокие преобразования внутри энергетической системы, охватывающие технологии, политику, инфраструктуру, научные знания и социальную культуру для достижения цели борьбы с изменением климата и продвижения устойчивого развития.

### Международно-правовой режим ВИЭ как движущая сила текущего энергетического перехода

Вышеназванные экономические и политические факторы определяют влияние международного права в области возобновляемых источников энергии на возможность и скорость реализации энергетического перехода. Это предполагает необходимость сотрудничества государств в международном нормотворчестве и правоприменении по следующим направлениям.

1) В связи с экологическими рисками ВИЭ международно-правовой режим должен быть призван гарантировать минимизацию антропогенных угроз в процессе реализации соответствующих проектов. Значительную роль в решении данной задачи выполняют *многосторонние природоохранные соглашения (далее – МПС)*. МПС имеют основной целью продвижение и практическую имплементацию ЦУР, включая ЦУР №7. В указанных договорах признаётся важность сотрудничества государств в достижении устойчивого развития и закладывается правовая основа для взаимодействия в сфере поощрения ВИЭ.

Важную роль здесь играет *Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 года (далее – РКИК ООН)*<sup>12</sup>. Как рамочный документ она устанавливает достаточно мало конкретных обязательств для государств, непосредственно связанных с энергетикой<sup>13</sup>. Основная задача данной конвенции состоит в предоставлении участникам

конвенции свободы выбора внутренних мер, которые способствуют достижению конечной цели – сокращению и стабилизации уровней выбросов парниковых газов в атмосферу для предотвращения опасного антропогенного изменения климата<sup>14</sup>. Между тем поощрение ВИЭ прямо не упоминается в РКИК ООН<sup>15</sup>. Положения, в наибольшей степени приближенные по смыслу к сотрудничеству в сфере ВИЭ, содержатся в ст. 4(1)(с). В ней формулируется обязательство государств-участников «содействовать и сотрудничать в разработке, применении и распространении» технологий, которые приводят «к ограничению, снижению или прекращению» выбросов в ряде секторов, *включая энергетику*<sup>16</sup>. В ходе переговоров по РКИК ООН государства остановились на максимально общей формулировке, поскольку такие нефтедобывающие государства, как Саудовская Аравия и Кувейт, возражали против конвенционного регулирования источников выбросов, а США не устраивало принятие каких-либо обязывающих графиков и целей, которые могут повлиять на использование ископаемого топлива внутри страны [Bruce 2013: 19].

Киотский протокол к РКИК ООН устанавливал количественные обязательства по ограничению или сокращению выбросов парниковых газов для ряда государств-участников<sup>17</sup>. Ссылка на ВИЭ в нём содержалась в статье 2(1)(а), закрепившей открытый перечень из восьми не имеющих

<sup>12</sup> Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (9 мая 1992 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/climate\\_framework\\_conv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>13</sup> В преамбуле РКИК ООН признаётся, что энергия важна для экономического роста развивающихся стран, а статья 8(h) требует особого внимания к государствам с особыми потребностями, включая страны, экспортирующие ископаемое топливо.

<sup>14</sup> Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (9 мая 1992 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/climate\\_framework\\_conv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml) (дата обращения: 13.09.2023). Статья 2.

<sup>15</sup> Аналогичным образом энергоэффективность упоминается один раз в преамбуле, но не в самих положениях РКИК ООН.

<sup>16</sup> Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (9 мая 1992 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/climate\\_framework\\_conv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml) (дата обращения: 13.09.2023). Статья 4(1)(с).

<sup>17</sup> Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (11 декабря 1997 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/kyoto.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml). (дата обращения: 13.09.2023).

обязательной силы вариантов политики государств-участников. Речь идёт, среди прочего, об исследовании, развитии, продвижении и расширении использования государствами-участниками новых и возобновляемых форм энергии<sup>18</sup>. Хотя государство-участники, согласно Киотскому протоколу, обязаны были осуществлять соответствующую внутреннюю политику, в отношении выбора вариантов последней им была предоставлена свобода усмотрения. Они могли и не идти по пути расширения использования ВИЭ, если цели протокола достигались иными способами.

Тем не менее, несмотря на отсутствие обязательств государств по использованию ВИЭ и сотрудничеству в данной сфере, некоторые исследователи всё же отметили положительное влияние Киотского протокола на развитие ВИЭ. К 2015 г. в 107 странах было зарегистрировано более 7900 проектов и программ механизма чистого развития, 71% из которых приходился на ВИЭ [Leal-Arcas, Minas 2016: 632]. В других исследованиях, напротив, делается вывод об отсутствии существенной связи между инвестициями в программы механизма чистого развития и долей возобновляемой энергии [Luo 2016: 18].

Парижское соглашение, принятое в 2015 г. взамен Киотского протокола, содержит первое глобальное обязательство государств по ограничению прироста средней температуры в мире «намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней»<sup>19</sup>. Оно также ставит амбициозную цель ограничить рост температуры до 1,5°C. Хотя Соглашение и имеет «большое значение для глобальной политики в области изменения климата», необходимо учитывать,

что оно было заключено в условиях и так существующих «основных технологических и экономических сил», а именно: снижения стоимости поставок солнечной и ветровой энергии и улучшения аккумуляторных батарей. Таким образом, оно не является прорывным международно-правовым механизмом энергоперехода [Cooper 2016]. Тем не менее указывается, что для достижения его целей потребуются «значительное увеличение производства возобновляемой энергии» [Leal-Arcas, Minas 2016: 635]. В отчёте Секретариата РККК ООН сообщается, что «возобновляемым источникам энергии уделяется особое внимание во многих заявлениях о предполагаемых определяемых на национальном уровне вкладах»<sup>20</sup>.

Отсутствие юридически обязывающих положений относительно продвижения и поощрения ВИЭ в системе РККК ООН стало основанием для вывода некоторых экспертов о направленности нынешней международно-правовой системы регулирования изменения климата в основном «на борьбу с последствиями энергетической деятельности» [Bruce 2013: 20]. Между тем «международное сообщество ищет пути решения проблемы изменения климата, предоставляя государствам возможность самим выбирать средства» [Bruce 2013: 19–20]. Подобный подход ведёт к ухудшению глобальной ситуации, поэтому следует принимать превентивные меры, включая установление международных обязательств по использованию ВИЭ.

Следуя данной логике, а также опираясь на факт бурного развития «мягкого права» в области ВИЭ в последние десятилетия, С. Брюс предлагает применять к толко-

<sup>18</sup> Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (11 декабря 1997 года) // ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/kyoto.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml). (дата обращения 13.09.2023). Статья 2 (1)(a)(iv).

<sup>19</sup> Парижское соглашение (документ ООН FCCC/CP/2015/OL.9/Rev.1). URL: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_russian\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>20</sup> Conference of the Parties Twenty-first session Paris, 30 November to 11 December 2015 Item 4(a) of the provisional agenda Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Report of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action – Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf> (accessed: 10.10.2023). Par. 154.

ванию обязательств государств в сфере изменения климата, принятые в рамках системы РКИК ООН, статью 31(3)(с) Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно ей, при толковании международного договора наряду с контекстом следует учитывать любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношении между участниками<sup>21</sup>. В результате применения указанного подхода, по его мнению, может быть сделан вывод о наличии не свободы усмотрения, а, напротив, позитивного обязательства государств в соответствии со статьями 4(1)(b)-(с) и 4(2)(а) РКИК ООН разработать и принять политико-правовую базу для увеличения доли ВИЭ в глобальной и национальных структурах энергоснабжения.

Тем не менее применение статьи 31(3)(с) Венской конвенции для толкования положений РКИК ООН и соответствующих протоколов как содержащих некое позитивное обязательство государств по внедрению и поощрению ВИЭ – вопрос по меньшей мере дискуссионный. С одной стороны, недавние документы, принимаемые государствами – членами данной Конвенции, свидетельствуют об их приверженности целям энергетического перехода. Например, на 28-й сессии Конференции сторон РКИК ООН (COP28) 13 декабря 2023 г. был принят итоговый документ о результатах первого Глобального подведения итогов (*Global Stocktake, GST*). Он посвящён анализу прогресса по достижению целей Парижского соглашения.

Этот документ содержит план высокого уровня, которым государства могут руководствоваться для достижения климатических целей, в том числе удержания роста

среднегодовой температуры в пределах 1,5°C. Правительства должны будут интегрировать его в национальную политику, чтобы в 2025 г. представить отчёты о результатах работы. В документе содержится призыв к «переходу от ископаемого топлива в энергетических системах справедливым, упорядоченным и равноправным образом, ускоряя действия в это критическое десятилетие для достижения углеродной нейтральности к 2050 г. в соответствии с научными данными»<sup>22</sup>. Документ также призывает к «отказу от неэффективных субсидий на ископаемое топливо, которые не решают проблему энергетической бедности или не обеспечивают пути справедливого перехода в кратчайшие сроки»<sup>23</sup>.

Всего обозначено восемь климатических действий, которые Конференция сторон РКИК ООН считает необходимыми для сокращения выбросов и удержания роста глобальной среднегодовой температуры в пределах 1,5°C. Первой среди них названо «утроение мощностей возобновляемой энергетики на глобальном уровне и удвоение глобальных среднегодовых темпов улучшения энергоэффективности к 2030 году». Упомянулось также «ускоренное внедрение технологий с нулевыми и низкими выбросами, в частности, возобновляемые источники энергии»<sup>24</sup>. По словам председателя Конференции Султана аль-Джабера, указанные рекомендации имеют историческое значение, поскольку на переговорах подобного уровня речь о необходимости полного ухода от ископаемого топлива шла впервые<sup>25</sup>.

В итоговом документе 27-й сессии Конференции сторон РКИК ООН (COP27) от 20 ноября 2022 г. от государств

<sup>21</sup> Венская конвенция о праве международных договоров (23 мая 1969 года). URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml) (дата обращения: 13.09.2023).

<sup>22</sup> Decision of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake. URL: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_16a01\\_adv\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01_adv_0.pdf) (accessed: 30.04.2024). Para 28(d).

<sup>23</sup> Ibid. Para 28(h).

<sup>24</sup> Ibid. Para 28(a), (e).

<sup>25</sup> UNFCCC Website. COP 28: What Was Achieved and What Happens Next? – Key highlights from COP 28. URL: <https://unfccc.int/cop28/5-key-takeaways#end-of-fossil-fuels> (accessed: 30.03.2024).

ожидаются ускоренные действия в направлении достижения целей Парижского соглашения 2015 года, «соответствующие возможностям и с учётом различных национальных обстоятельств в контексте устойчивого развития и усилий по борьбе с бедностью». Подчёркивается необходимость «поэтапного сокращения производства электроэнергии на угле и поэтапного отказа от неэффективных субсидий на ископаемое топливо»<sup>26</sup>. Таким образом, речь идёт лишь об изменении порядка финансирования такого топлива, но не об отказе от его использования. Что касается риторики в отношении ВИЭ, то в итоговом документе *COP27* равным образом не содержится чётких целей по достижению определённого уровня их использования государствами. В нём лишь фиксируется расширение использования ВИЭ в качестве одного из способов «немедленного, значительного, быстрого и устойчивого сокращения глобальных выбросов парниковых газов»<sup>27</sup>.

Вместе с тем при определении в контексте указанных целей применимых норм международного права следует учитывать

не только «мягкое право», направленное непосредственно на развитие международного сотрудничества в области ВИЭ, но и иные международные договоры<sup>28</sup>, а также акты «мягкого права», принимаемые в развитие иных МПС.

В последних, как отмечалось выше, хотя и допускается использование и поощрение ВИЭ в качестве одного из способов достижения ЦУР (в особенности ЦУР №7), акцент делается на необходимости применения взвешенного подхода к реализации соответствующих проектов. Отмечается необходимость проведения оценки их воздействия на окружающую среду и принятия мер, направленных на минимизацию такого воздействия – вплоть до *отказа* от имплементации проектов в сфере ВИЭ<sup>29</sup>.

Например, в Программном документе по интеграции перспективы устойчивого развития в процессы *Конвенции об охране всемирного наследия 1972 года*, принятом в 2015 г. Резолюцией Генеральной ассамблеи государств–сторон Конвенции<sup>30</sup>, указывается, что документ способствует устойчивому развитию, в частности экологической устойчивости, путём оценки

<sup>26</sup> Решение Конференции Сторон Парижского соглашения 1/CP.27. Шарм-эш-Шейхский план осуществления. URL: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop2022\\_10a01\\_R.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop2022_10a01_R.pdf) (дата обращения: 30.04.2024). Para 16.

<sup>27</sup> Ibid. Para 12, 13.

<sup>28</sup> См. также раздел 4 настоящей статьи.

<sup>29</sup> См., например: Резолюция XI.10 «Водно-болотные угодья и энергетика» 11-й Конференции сторон Рамсарской Конвенции (6–13 июля 2012 г.). URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop11-res10-ru.pdf> (дата обращения: 13.09.2023); Резолюция X.25 11-й Конференции сторон Рамсарской Конвенции (6–13 июля 2012 г.). URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop11-dr10-russian.pdf> (дата обращения: 13.09.2023); Resolution X.25 Wetlands and “biofuels” of the 10th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands (28 October–4 November 2008). URL: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key\\_res\\_x\\_25\\_e.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key_res_x_25_e.pdf) (accessed: 13.09.2023); Решение Конференции сторон Конвенции X/37 о биологическом разнообразии «Биотопливо и биоразнообразии» от 29 октября 2010 г. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-37-ru.pdf> (дата обращения: 13.09.2023); UNEP/CMS/Resolution 7.05 (Rev. COP 12) Wind Turbines and Migratory Species. URL: [https://www.cms.int/sites/default/files/document/cms\\_cop12\\_res.7.5%28rev.cop12%29\\_e.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/cms_cop12_res.7.5%28rev.cop12%29_e.pdf) (accessed: 13.09.2023); UNEP/CMS 11.27 “Renewable Energy and Migratory Species”. URL: <https://www.cms.int/en/document/renewable-energy-and-migratory-species-1> (accessed: 13.09.2023); Международное соглашение по тропической древесине 2006 года. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/wood.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/wood.pdf) (дата обращения: 13.09.2023). Пункт (p) Преамбулы; статья 1(d)).

<sup>30</sup> Policy for the Integration of a Sustainable Development Perspective Into the Processes of the World Heritage Convention, adopted by the General Assembly of the States Parties to the Convention at its 20 Session (Paris, 2015), by its Resolution 20 GA 13. URL: <https://whc.unesco.org/en/pendium/55> (accessed: 13.09.2023).

и сохранения мест, «представляющих выдающуюся ценность природного наследия, обладающих исключительным биоразнообразием, георазнообразием или другими исключительными природными особенностями, которые необходимы для благополучия человека». В этой связи государства «должны способствовать экологической устойчивости в более общем плане всех объектов всемирного наследия, чтобы обеспечить согласованность политики и взаимную поддержку с другими многосторонними природоохранными соглашениями».

Имеется в виду обязанность государств обеспечить охрану и расширение биологического и культурного разнообразия в рамках объектов всемирного наследия и их буферных зон, предоставления экосистемных услуг, способствующих экологической устойчивости, в том числе обязанность «избегать, а в случае невозможности — смягчать все негативные воздействия на окружающую среду и культурное разнообразие при сохранении и управлении объектами всемирного наследия». Указанная цель может быть достигнута путём поощрения использования ВИЭ. Тем не менее, хотя указанный программный документ, по доктринальным оценкам, способствовал «окончательной интеграции в практику конвенции перспектив устойчивого развития» [Fuhmann 2022], признаётся, что имплементация соответствующих целей в области энергетики сопряжена с высоким риском противоречия между целями энергетического перехода и заявленными в Конвенции 1972 г. целями сохранения объектов культурного и природного наследия. Например, указывается, что развитие ВИЭ, в частности ветряных турбин, может привести к увеличению ущерба окружающей среде.

Данные экологические риски стали причиной издания в марте 2023 г. Центром Всемирного наследия ЮНЕСКО совместно с государствами—членами Конвенции «Руководства для проектов ветроэнергетики в контексте всемирного наследия»<sup>31</sup>. В рамках этого документа разработаны основные принципы оценки воздействия проектов ветряной энергетики на выдающуюся универсальную ценность объектов всемирного наследия. По мнению составителей, такая оценка должна проводиться до начала реализации соответствующего проекта и исходить из необходимости полностью избегать любого потенциально необратимого негативного воздействия на выдающуюся универсальную ценность соответствующих объектов, которая считается «уникальной и незаменимой»<sup>32</sup>.

Если минимизация негативных последствий для объекта всемирного наследия невозможна, а равно отсутствуют альтернативные способы реализации проекта без нанесения ущерба такому объекту, то предлагаемый проект «не следует продолжать» и «необходимо рассмотреть альтернативы проекта (включая выбор другого места)»<sup>33</sup>. Подобная позиция составителей Руководства основывается на предположении о наличии конфликта между переводом производства энергии на возобновляемые источники и защитой выдающейся универсальной ценности культурных и природных объектов всемирного наследия. Несмотря на то что целью Руководства является установление принципов оценки проектов ветроэнергетики, его составители подчёркивают, что эти основные положения в полной мере применимы *mutatis mutandis* к иным проектам с использованием ВИЭ<sup>34</sup>.

Указанные положения свидетельствуют не о безусловной обязанности государств

<sup>31</sup> UNESCO. Wind Energy. Guidance for Wind Energy Projects in a World Heritage Context. URL: <https://whc.unesco.org/en/wind-energy#notes> (accessed: 13.09.2023).

<sup>32</sup> UNESCO. Wind Energy Essentials. URL: <https://whc.unesco.org/en/wind-energy/essentials#impacts> (accessed: 13.09.2023).

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> UNESCO. Wind Energy. Guidance for Wind Energy Projects in a World Heritage Context. URL: <https://whc.unesco.org/en/wind-energy#notes> (accessed: 13.09.2023).

стремиться к продвижению ВИЭ и энергетическому переходу, но прежде всего об их обязанности по минимизации неблагоприятного воздействия на окружающую среду в случае принятия решений об имплементации соответствующих проектов<sup>35</sup>. Следовательно, рассмотренные документы являются практическим применением таких принципов международного экологического права, как принцип превентивных действий<sup>36</sup> и принцип осторожного подхода. Первый требует предотвращения трансграничного ущерба и «сокращения, ограничения или контроля деятельности, которая может причинить такой ущерб или создать риск причинения такого ущерба» [Sands 2018: 211]. Согласно второму принципу, отсутствие полной научной уверенности не освобождает государства от принятия необходимых мер для предотвращения вреда окружающей среде [van Calster 2020].

Таким образом, из объекта и целей рассмотренных МПС вовсе не следует, что международное сотрудничество, направленное на увеличение доли ВИЭ, является установившейся нормой международного права. Такое сотрудничество лишь средство по обеспечению устойчивого развития, но не самостоятельная цель государств. И пределы использования этого средства – обозначенные отраслевые принципы международного экологического права.

2) *Региональные механизмы сотрудничества в области ВИЭ* рассматриваются как лаборатория лучших практик международного сотрудничества и гармонизации законодательств государств с относительно сходными экономическими и геополити-

ческими условиями. В данном контексте примечательны нормативно-правовые акты Европейского Союза (далее – ЕС), в частности Директива (ЕС) 2018/2001 Европейского парламента и Совета ЕС от 11 декабря 2018 г. о поощрении использования энергии из возобновляемых источников (далее – *RED II*)<sup>37</sup>. Этот акт устанавливает общие рамки, направленные на продвижение возобновляемой энергии в интеграционном объединении, и предусматривает, *inter alia*, такие ключевые положения, как обязательные индивидуальные цели государств-членов в области ВИЭ. Они должны быть выполнены к 2030 году, чтобы позволить ЕС достигнуть показателя в 42,5%<sup>38</sup> от общего потребления энергии из возобновляемых источников. Акт также предусматривает описание схем поддержки, которые могут способствовать в достижении таких индивидуальных целей. Наконец, в документе описаны механизмы сотрудничества между государствами-членами, направленные на экономически эффективное достижение необходимых статистических показателей по индивидуальным целям.

Тем не менее вопрос о том, действительно ли такие механизмы сотрудничества могут способствовать целям энергетического перехода, представляется спорным в свете сложной мирополитической обстановки. В связи с увеличением спроса на электроэнергию в 2021 г. после спада пандемии *COVID-19* и отмены карантинных ограничений, а также в связи с принятием ЕС односторонних ограничительных мер по запрету импорта российских углеродных ресурсов<sup>39</sup> механизмы сотрудничества в области ВИЭ оказались недостаточными

<sup>35</sup> Даже если это предполагает отказ от такой имплементации.

<sup>36</sup> «Принцип предотвращения вреда окружающей среде».

<sup>37</sup> Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (Text with EEA relevance.). OJ L 328, 21.12.2018. P. 82–209.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> See Art. 3j(1) Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine; Council Regulation (EU) 2022/576 of 8 April 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.

для обеспечения энергетической независимости и решения проблемы энергетической безопасности Союза<sup>40</sup>. Эти действия привели к расконсервации угольных шахт в ряде государств—членов ЕС<sup>41</sup>, что может вступать в противоречие с ориентирами *RED II* [Милюкова 2022: 79].

Оценивая значение такого шага для мирового энергетического перехода, Международное энергетическое агентство не увидело в нём существенных рисков в отношении увеличения выбросов, а, напротив, признало этот процесс допустимым в качестве решения в краткосрочной перспективе проблемы зависимости от российского газа<sup>42</sup>. Подобная позиция демонстрирует, что вопрос «выживания государства» в смысле, придаваемом данному термину в Консультативном заключении Международного Суда ООН от 8 июля 1996 года<sup>43</sup>, в контексте региональных организаций стоит остро. Тем самым интересы конкретного регионального образования и отдельных его членов будут выступать в качестве пределов политики поощрения ВИЭ<sup>44</sup>.

3) «Мягкое» международное право, принятое не в связи с вышеупомянутыми МПС, демонстрирует наиболее обширные наработки в области принципов и основ

сотрудничества в секторе возобновляемой энергетики. Соответствующие документы свидетельствуют о признании роли ВИЭ в достижении устойчивого развития, предотвращении резкого изменения климата и охраны окружающей среды, а также о готовности вести диалог, обмениваться научными данными и лучшими практиками в данной области. В рамках системы ООН принят ряд документов, подчёркивающих важность ВИЭ для обеспечения устойчивого развития.

Например, Принцип 8 *Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 года, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию*, по мнению С. Брюса, охватывает вопросы энергетики и энергетической политики формулировками об ограничении и ликвидации «нежизнеспособных [*unsustainable*] моделей производства и потребления»<sup>45</sup> [Bruce 2013: 13]. В Повестке дня на XXI век, принятой на той же конференции, что и Декларация Рио 1992 года, содержится призыв правительствам содействовать исследованиям и передаче технологий в области ВИЭ, включая пересмотр структуры энергоснабжения<sup>46</sup>. С 1994 г. в рамках системы ООН приняты многочисленные рекомендации по изменению методов про-

<sup>40</sup> В отличие от устойчивого развития — глобальной проблемы всего человечества, энергетическая безопасность является «экзистенциальным вопросом» для отдельно взятой организации и каждого её государства-члена и, следовательно, более насущным в текущих реалиях.

<sup>41</sup> См., например: А. Волобуев и др. Глобальная энергетика возвращается к угольной генерации // Ведомости. 25.04.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/04/26/919731-globalnaya-energetika-vozvrashchaetsya-k-ugolnoi-generatsii> (дата обращения: 07.09.2022); Some EU members turn back to coal to cut reliance on Russian gas // Climate home news. 15.03.2022. URL: <https://www.climatechangenews.com/2022/03/15/some-eu-members-turn-back-to-coal-to-cut-reliance-on-russian-gas/> (accessed: 07.09.2022).

<sup>42</sup> A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas // IEA. March 2022. URL: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1af70a5f-9059-47b4-a2dd-1b479918f3cb/A10-PointPlanToReduceTheEuropeanUnionsRelianceOnRussianNaturalGas.pdf> (accessed: 13.09.2023). P. 11.

<sup>43</sup> Advisory Opinion of the International Court of Justice of 08 July 1996 on legality of the threat or use of nuclear weapons. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/95/7497.pdf> (accessed: 13.09.2023). P. 1.

<sup>44</sup> Даже в отсутствие прямого упоминания подобного подхода.

<sup>45</sup> Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, Бразилия, 13 июня 1992 г., в Докладе Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Приложение I, Док. ООН A/Conf.151/26 (том I), (1992) 31 ILM876.

<sup>46</sup> Повестка дня на XXI век в Докладе Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Приложение I, Док. ООН A/Conf.151/26 (том I), (1992) 31 ILM876. П. 9.12(f) и (i). 9.18(f).

изводства энергии с помощью ВИЭ<sup>47</sup> и документы, в которых государствам рекомендуется увеличить глобальное производство электроэнергии за счёт ВИЭ<sup>48</sup>.

Длительный эффект на международно-правовую политику в области возобновляемой энергии оказал *Йоханнесбургский план выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года*<sup>49</sup>. Хотя план не содержит конкретных предложений по мерам развития ВИЭ, он устанавливает чёткие цели для государств, а именно:

«(с) Развивать и распространять альтернативные энергетические технологии с целью обеспечения большей доли возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе ...

...  
(е) ... В срочном порядке существенно увеличить глобальную долю возобновляемых источников энергии с целью повышения их вклада в общее энергоснабжение»<sup>50</sup>.

Данный план остаётся одним из наиболее обширных документов «мягкого права», поддерживающих развитие, внедрение и коммерциализацию ВИЭ, а также передачу технологий<sup>51</sup>.

Генеральный секретарь, Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, равно как иные органы и специализированные учреждения ООН, продолжают принимать документы, подчёркивающие необходимость увеличения доли возобновляемых источников энергии в глобальном энергобалансе с соблюдением принципов устойчивого развития<sup>52</sup>, что свидетельствует о наличии в международном сообществе потребности в установлении рамок формирующегося правового режима ВИЭ.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Обеспечение доступа к недорогой, надёжной, устойчивой и современной энергии для всех» A/RES/76/210, принятая 17 декабря 2021 года, отмечает, что расширение использования ВИЭ может способ-

<sup>47</sup> См., например: Доклад Комиссии по устойчивому развитию ЭКОСОС о работе её второй сессии, 12 июля 1994 г. Док. ООН E/1994/33. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2F1994%2F33&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (accessed: 13.09.2023); Доклад Комиссии по устойчивому развитию о работе её девятой сессии (5 мая 2000 года и 16–27 апреля 2001 года) Док. ООН E/2001/29; E/CN.17/2001/19. URL: <https://www.un.org/esa/sustdev/csd/ecn172001-19e.htm> (accessed: 13.09.2023). П. 17(a).

<sup>48</sup> См., например: Programme for the Further Implementation of Agenda 21, GA Res S/19-2, UN GAOR, 19th spec sess, 11th plen mtg, Agenda Item 8, Supp No 49, UN Doc A/RES/S-19/2 (19 September 1997). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/774/73/PDF/N9777473.pdf?OpenElement> (accessed: 13.09.2023). Annex paras 45, 46(a)–(e), 52.

<sup>49</sup> Resolution 2 of The World Summit on Sustainable Development – Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development// Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, UN Doc A/CONF.199/20 URL: <https://digitallibrary.un.org/record/478154?ln=en> (accessed: 15.09.2023).

<sup>50</sup> Ibid. Cl. 20(c), 20(e).

<sup>51</sup> Ibid. Cl. 9(a), 9(c), 20(c), 20(d), 20(e), 20(g), 20(j), 20(k), 20(n), 20(t), 59(b), 62(j)(ii).

<sup>52</sup> See, e.g. UNDP (United Nations Development Programme). 2024. Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world. New York. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24> (accessed: 30.03.2024); UNDP (United Nations Development Programme). 2022. Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World. New York. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22> (accessed: 30.03.2024); UN Secretary-General. Global Roadmap for Accelerated SDG7 Action in Support of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Paris Agreement on Climate Change (presented as a forward-looking summary of the High-Level Dialogue on Energy on 24 September 2021). URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/11/hlde\\_outcome\\_-\\_sdg7\\_global\\_roadmap.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/11/hlde_outcome_-_sdg7_global_roadmap.pdf) (accessed: 30.03.2024); Resolution adopted by the Economic and Social Council on 24 July 2018. E/RES/2018/29. Science, technology and innovation for development. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/e\\_res\\_2018\\_29\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/e_res_2018_29_en.pdf) (accessed: 30.03.2024).

ствовать повышению устойчивости энергетического сектора к изменению климата<sup>53</sup>. Она подчёркивает ценность международного сотрудничества в данной сфере, в частности региональных и межрегиональных подходов. Они могут способствовать развитию возобновляемой энергетики путём облегчения обмена опытом, снижения транзакционных издержек, использования эффекта масштаба, обеспечения большей трансграничной взаимосвязанности<sup>54</sup>.

В контексте «мягкого права» примечательна роль в его формировании Международного агентства по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА) – ведущей универсальной межправительственной организации. Она выступает платформой для оказания помощи государствам в переходе к использованию всех форм ВИЭ. Согласно её Уставу, цель ИРЕНА – содействие широкому внедрению и устойчивому использованию всех форм возобновляемой энергии (статья II Устава)<sup>55</sup> как одного из факторов «устойчивого, безопасного и мягкого перехода к низкоуглеродистой экономике»<sup>56</sup>. Её основная функция заключается в анализе, мониторинге и система-

тизации текущей практики государств в области ВИЭ, выработке соответствующих рекомендаций, но «без обязательств в отношении политики членов» – то есть без права принятия решений, обязывающих государства вносить изменения в свою внутреннюю или внешнюю политику для их исполнения (ст. IV Устава). Заявленные в преамбуле Устава ИРЕНА интересы энергетического перехода в полной мере отражаются в её информационных и аналитических документах<sup>57</sup>.

Тем не менее в силу отсутствия у актов «мягкого права» обязывающей силы их влияние на энергетический переход в каждой отдельной стране будет зависеть исключительно от соответствия их содержания текущим целям национальной политики. Вместе с тем нельзя не отметить большую моральную ценность таких актов, благодаря которой они достаточно активно используются государствами. С 2002 по 2012 год в соответствии с политической повесткой дня в области возобновляемой энергетики<sup>58</sup> более чем 118 стран приняли соответствующие национальные законы и политические решения [Bruce 2013: 15].

<sup>53</sup> Resolution of the UN General Assembly Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all A/RES/76/210 (adopted 17 December 2021). URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F76%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (accessed: 30.03.2024). Para. 19, 20.

<sup>54</sup> Ibid. para. 22.

<sup>55</sup> Устав Международного агентства по возобновляемой энергии, Бонн, 26 января 2009 года. URL: <https://www.irena.org/-/media/irena/Files/Official-documents/IRENA-Statute/IRENA-statute-ru.pdf?rev=dde34f6a31014ca3b299ed7037a64d19> (accessed: 15.09.2023).

<sup>56</sup> Ibid. Preamble.

<sup>57</sup> See, e.g. IRENA Coalition for Action (2023), Finding common ground for a just energy transition: Labour and employer perspectives, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. URL: [https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Aug/IRENA\\_Coalition\\_Just\\_transition\\_2023.pdf?rev=6f158d594088422e8e394d0bfc47f8d5](https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Aug/IRENA_Coalition_Just_transition_2023.pdf?rev=6f158d594088422e8e394d0bfc47f8d5) (accessed: 15.09.2023); IRENA, Socio-economic footprint of the energy transition: Southeast Asia, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. 2023. URL: [https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA\\_Socioeconomic-footprint\\_energy\\_transition\\_SE\\_Asia\\_2023.pdf?rev=8b312210afe745f0b8f5325da6b0b2ae](https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Socioeconomic-footprint_energy_transition_SE_Asia_2023.pdf?rev=8b312210afe745f0b8f5325da6b0b2ae) (accessed: 15.09.2023); IRENA, Geopolitics of the energy transition: Critical materials, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. 2023. URL: [https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA\\_Geopolitics\\_energy\\_transition\\_critical\\_materials\\_2023.pdf?rev=f289d177cda14b9aaf2d1b4c074798b4](https://mc-cd8320d4-36a1-40ac-83cc-3389-cdn-endpoint.azureedge.net/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Geopolitics_energy_transition_critical_materials_2023.pdf?rev=f289d177cda14b9aaf2d1b4c074798b4) (accessed: 15.09.2023).

<sup>58</sup> WEHAB Working Group, 'A Framework for Action on Energy' (World Summit on Sustainable Development, August 2002). URL: [https://www.gdrc.org/sustdev/un-desd/wehab\\_energy.pdf](https://www.gdrc.org/sustdev/un-desd/wehab_energy.pdf) (accessed: 15.09.2023). P. 18–19.

Таким образом, хотя вышеперечисленные международно-правовые инструменты имеют ряд ограничений их использования для поощрения энергоперехода, они являются основой межгосударственного взаимодействия в целях внедрения наилучших практик, поощряющих устойчивое развитие в целом и внедрение ВИЭ в частности. Представляется, что на основе закреплённых в них общих концепций и правовых принципов должно строиться дальнейшее развитие международно-правового режима ВИЭ, а также разрешаться коллизии с другими источниками международного права, рассмотренные ниже.

### **Международно-правовые коллизии, ограничивающие возможности энергетического перехода, и пути их разрешения**

В ряде случаев применимое международное право может ограничивать возможности текущего энергетического перехода. Это обстоятельство обусловлено, в частности, несогласованностью между международно-правовыми документами, направленными на достижение климатической нейтральности и обеспечение устойчивого развития, и международными договорами, целью которых является предоставление гарантий защиты иностранным инвесторам от экспроприации со стороны принимающего государства<sup>59</sup>, а также договоров многосторонней торговой системы в рамках ВТО. Ниже будут рассмотрены основные юридические сложности, которые данная несогласованность создаёт для текущего энергетического перехода.

1) *Международные инвестиционные соглашения* (соглашения о поощрении и защите иностранных инвестиций) порождают риски увеличения расходов государств на проведение политики в области ограничения деятельности производств, основанных на невозобновляемых источниках энергии.

Принятие государствами международных обязательств по охране окружающей среды, например в рамках Парижского соглашения 2015 года, и соответствующего законодательного регулирования в области ограничения разведки и разработки углеводородных месторождений, включая моратории на производство ископаемого топлива или отзыв соответствующих лицензий, стало причиной многочисленных инвестиционных споров о косвенной экспроприации. Хотя она и не лишает иностранного инвестора права собственности на соответствующий объект, но существенно снижает его экономическую ценность. Значительное количество таких споров основано на принятом в 1994 г. Договоре к Энергетической хартии (ДЭХ)<sup>60</sup>. В рамках этого документа гарантии защиты инвестиций являются нейтральными в отношении источника энергии<sup>61</sup>. Последнее, в частности, специально подчёркивалось в решении по делу *Rockhopper Italia S.p.A., Rockhopper Mediterranean Ltd, and Rockhopper Exploration Plc против Итальянской Республики*. В нём состав арбитров призвал рассматривать его оценку действий правительства Италии по ограничению разведки и разработки традиционных природных ресурсов в качестве дискриминационных не как победу одной

<sup>59</sup> В качестве реализации одного из принципов международного экономического права.

<sup>60</sup> Договор к Энергетической хартии, открытый для подписания 17 декабря 1994 года, 2080 UNTS 95 (вступил в силу 16 апреля 1998 года). Ст. 1(6). URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf> (дата обращения: 27.02.2022).

<sup>61</sup> See, e.g. *Rockhopper Italia S.p.A., Rockhopper Mediterranean Ltd, and Rockhopper Exploration Plc v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/17/14. URL: <https://www.italaw.com/cases/5788> (accessed: 15.09.2023); *RWE AG and RWE Eemshaven Holding II BV v. Kingdom of the Netherlands*, ICSID Case No. ARB/21/4. URL: <https://www.italaw.com/cases/9156> (accessed: 15.09.2023); *Blocking climate change laws with ISDS threats: Vermilion v. France*. Red carpet courts: 10 stories of how the rich and powerful hijacked justice, by Corporate Europe Observatory, the Transnational Institute and Friends of the Earth Europe/International, June 2019. URL: <https://10isdsstories.org/wp-content/uploads/2019/06/Vermilion-vs-France.pdf> (accessed: 15.09.2023); *Ascent Resources Plc and Ascent Slovenia Ltd v. Republic of Slovenia*. URL: <https://www.italaw.com/cases/8289> (accessed: 15.09.2023).

из сторон в экологическом споре, а как результат рассмотрения правового вопроса о правомерности компенсации иностранному инвестору в соответствии с обязательствами страны по международному праву – то есть безотносительно каких-либо экологических соображений<sup>62</sup>.

Указанная энергетическая нейтральность ДЭХ даже поставила вопрос в экспертных кругах о целесообразности выхода договаривающихся сторон из данного договора [Morgandi, Bartels 2023]. Между тем и в этом случае обязательства государств по предоставлению защиты инвестициям будут действовать ещё 20 лет после вступления в силу их выхода из Договора (ст. 47(3) ДЭХ).

2) *Право Всемирной торговой организации (ВТО)*, в свою очередь, также содержит ряд положений, сдерживающих энергетический переход.

Дохийская повестка развития 2001 года содержала специальный раздел, посвящённый торговле и окружающей среде. В соответствии с ним государства–члены ВТО вели переговоры о «сокращении или, в зависимости от обстоятельств, устранении тарифных и нетарифных барьеров для экологических товаров и услуг»<sup>63</sup>. Тем не менее переговоры о правовом регулировании в этой области так и не увенчались успехом. В результате оборот товаров и услуг, свя-

занных с ВИЭ, подчиняется общим правилам ВТО о недискриминации, ограничении демпинговых практик и запрете определённых видов субсидий.

В 2012 г. в ЕС были проведены расследования в отношении субсидий и демпинговой практики производителей, применяемой к экспорту солнечных фотоэлектрических систем и сопутствующей продукции<sup>64</sup>. Разбирательства привели к введению Европейской комиссией предварительной (шести-месячной) антидемпинговой пошлины на китайскую солнечную фотоэлектрическую продукцию в размере 47,6%<sup>65</sup>.

В экономическом смысле стремление государств по пресечению практик недобросовестной конкуренции со стороны иностранных производителей оправданно. Большой объём импорта недорогих генераторов возобновляемой энергии из третьих стран может задержать развитие соответствующих отраслей национальной промышленности и, следовательно, повлиять на обеспечение энергетической безопасности государств и их экономико-социального развития<sup>66</sup>. С другой стороны, введение дополнительных пошлин и компенсационных мер в отношении товаров в области ВИЭ может противоречить идеям Дохийской повестки развития по открытию рынков для экологических продук-

<sup>62</sup> Rockhopper Italia S.p.A., Rockhopper Mediterranean Ltd, and Rockhopper Exploration Plc v. Italian Republic, ICSID Case No. ARB/17/14. URL: <https://www.italaw.com/cases/5788> (accessed: 15.09.2023).

<sup>63</sup> Doha Ministerial Declaration, 14 November 2001, World Trade Organization, WT/MIN(01)/DEC/1. URL: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.pdf) (accessed: 22.07.2024).

<sup>64</sup> See: European Commission. Notice of initiation of an anti-dumping proceeding concerning imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in the People's Republic of China, OJ C 269/5, 06.09.2012. European Commission. Notice of initiation of an anti-subsidy proceeding concerning imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in the People's Republic of China, OJ C 340/13, of 8 November 2012. European Commission. Notice of initiation of an anti-dumping proceeding concerning imports of solar glass originating in the People's Republic of China, OJ C 58/6, of 28 February 2013. European Commission. Notice of initiation of an anti-subsidy proceeding concerning imports of solar glass originating in the People's Republic of China, OJ C 122/24, of 27 April 2013.

<sup>65</sup> Commission Regulation (EU) No 513/2013 of 4 June 2013 'imposing a provisional anti-dumping duty on imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in or consigned from the People's Republic of China and amending Regulation (EU) No 182/2013 making these imports originating in or consigned from the People's Republic of China subject to registration', OJ L 152/5, of 5 June 2013.

<sup>66</sup> Налогообложение, рабочие места.

тов<sup>67</sup>. Кроме того, подобные меры сказываются на увеличении стоимости технологий по производству чистой энергии в ущерб конечным потребителям. Следует отметить, что соображения устойчивого развития и интересы окружающей среды не были предметом рассмотрения ни в одном из споров, возбуждённых в соответствии с процедурами ВТО в связи с законностью компенсационных мер<sup>68</sup>.

Соглашения ВТО не требуют от сторон принимать во внимание неторговые интересы при применении антидемпинговых и компенсационных пошлин. Несмотря на это, на уровне ЕС действуют особые правила применения таких мер, а именно «критерий интересов Союза». С его помощью торговые опасения компаний, пострадавших в результате предполагаемого противоправного поведения третьих сторон, сопоставляются с интересами европейского объединения в целом<sup>69</sup>. Указанный критерий основан на «оценке всех различных вовлечённых интересов», включая в случае китайских солнечных панелей «интересы промышленности Союза, компаний на восходящих и перерабатывающих рынках фотоэлектрического сектора, импортёров,

пользователей и потребителей соответствующего продукта»<sup>70</sup>. Тем не менее, принимаемое решение о введении предварительных антидемпинговых пошлин против китайских экспортёров в 2013 году, Европейская комиссия, судя по всему, предпочла узкое толкование критерия. В регламенте содержались следующие формулировки: «...цели на 2020 г. не зависят исключительно от солнечной энергии. Не менее важны и другие “зелёные” виды энергии, такие как ветер, биомасса, гидроэнергия и так далее. Поскольку для целей 2020 г. на солнечную энергию не отводится никакого определённого процента, ожидается, что немного меньшее количество фотоэлектрических установок не приведёт к увеличению общих расходов [на достижение целей] Повестки дня на 2020 год». Более того, «цена на солнечные панели является лишь одним из многих факторов, которые имеют жизненно важное значение для развития фотоэлектрической индустрии в Европе»<sup>71</sup>.

Второй комплекс спорных вопросов в сфере ВИЭ связан с применимостью положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам о недопустимых субсидиях, а также требований ГАТТ-94 и

<sup>67</sup> Несмотря на то что Дохийский раунд не привёл к согласованию каких-либо обязательств для государств-участников ВТО, не было выражено возражений относительно отсутствия необходимости в согласовании положений, направленных на отсутствие необходимости в согласовании положений экологической направленности. Более того, с 2014 года 18 государств-членов ВТО ведут переговоры о согласовании текста соответствующего соглашения. См.: WTO – Environmental Goods Agreement (EGA). URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/ega\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm) (accessed: 22.07.2024).

<sup>68</sup> DS419: China — Measures concerning wind power equipment. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds419\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds419_e.htm) (accessed: 15.09.2023); DS471: United States — Certain Methodologies and their Application to Anti-Dumping Proceedings Involving China. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds471\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds471_e.htm) (accessed: 15.09.2023); DS452: European Union and certain Member States — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds452\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds452_e.htm) (accessed: 15.09.2023); DS456: India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds456\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm) (accessed: 15.09.2023); DS562: United States — Safeguard Measure on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Products. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds562\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds562_e.htm) (accessed: 15.09.2023).

<sup>69</sup> Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union (codification) OJ L 176, 30.6.2016. P. 21–54. Art. 21.

<sup>70</sup> Commission Regulation (EU) No 513/2013 of 4 June 2013 'imposing a provisional anti-dumping duty on imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in or consigned from the People's Republic of China and amending Regulation (EU) No 182/2013 making these imports originating in or consigned from the People's Republic of China subject to registration', OJ L 152/5, of 5 June 2013. Para. 225.

<sup>71</sup> Ibid. Para. 258.

Соглашения по торговым аспектам инвестиционных мер о недискриминации к схемам финансового стимулирования, принимаемых государствами для решения проблем энергетической безопасности и изменения климата. Как было отмечено выше, государственная поддержка является важнейшим компонентом стимулирования текущего энергетического перехода. Между тем с точки зрения упомянутых соглашений такая практика может порождать проблемы, если будет доказано, что субсидирование носит дискриминационный характер<sup>72</sup>.

Таким образом, следование целям энергетического перехода может поставить вопрос о ненадлежащем исполнении государствами принятых ими обязательств в соответствии с отдельными международными торговыми и инвестиционными договорами. Разрешение подобных коллизий в силу обязательного характера их энергетически нейтральных положений требует согласования волею государств с целью внесения в них изменений, учитывающих наиболее актуальные тенденции в развитии международного экологического права. Указанный процесс с учётом различной обеспеченности стран углеродными природными ресурсами, а также необходимости соблюдения комплексного подхода к устранению соответствующих противоречий может занять долгие годы с такими последствиями, как возложение на государства в течение всего этого времени расходов по выплате компенсаций инвесторам, затронутым их действиями по соблюдению международных обязательств по достижению климатической нейтральности. На императивность последних несколько раз указывали национальные судебные учреждения. По их мнению, обязательства, принятые в рамках Парижского соглашения, являются обязательными

в силу статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1951 года [Mayer 2023].

Между тем следует учитывать, что ВИЭ представляют собой менее эффективную и технологически совершенную форму энергии. Простое замещение ими традиционных энергетических ресурсов может привести к увеличению зависимости государств от климата и погоды и краткосрочному снижению экономического благосостояния населения [Crowley-Vigneau et al. 2023]. Подобный сценарий вступает в противоречие с ЦУР №9 Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям. Согласно ей, государства признают необходимость развития надёжной инфраструктуры для «поддержки экономического развития и благополучия людей»<sup>73</sup>.

В целях предотвращения подобных негативных последствий для человечества формирующийся международно-правовой режим ВИЭ как неотъемлемая часть текущего энергетического перехода должен принимать во внимание всю полноту его описанных выше социально-политических и экономических особенностей. Это обстоятельство побуждает к сотрудничеству государств в международном нормотворчестве и правоприменении по следующим направлениям.

*Во-первых*, соответствующий режим должен гарантировать минимизацию антропогенных угроз в процессе реализации соответствующих проектов. Значительную роль в решении данной задачи уже выполняют многосторонние природоохранные соглашения.

*Во-вторых*, международное право должно выполнять стимулирующую роль в систематизации способов национально-законодательного регулирования ВИЭ с целью распространения его лучших прак-

<sup>72</sup> See, e.g. DS426: Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds426\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds426_e.htm) (accessed: 15.09.2023).

<sup>73</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН No 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.». URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf) (дата обращения: 13.09.2023).

тик. Соответствующие инициативы уже предпринимаются на уровне ООН, ИРЕНА, ЕС и других международных организаций.

*В-третьих*, международное право должно поощрять государства к обмену опытом использования правовых механизмов, направленных на снижение производства энергии с использованием ископаемого топлива, таких как увеличение стоимости добычи и импорта ископаемого топлива с помощью внедрения платы за выбросы углерода. На международном уровне подобный «механизм пограничной углеродной корректировки» внедрён в рамках «зелёной сделки» ЕС<sup>74</sup>. Стоит также выделить введение ограничений на рост общего производства электроэнергии [York, Bell 2019], осуществление жёсткого государственного регулирования добычи ископаемого топлива, включая национализацию соответствующих активов<sup>75</sup>.

*В-четвёртых*, текущий энергетический переход требует тесного сотрудничества между региональными и национальными правительствами, энергетическими компаниями и коммунальными предприятиями, исследовательскими институтами, правозащитными группами и местными сообществами [Sillak et al. 2021]. Существующие вопросы должны разрешаться не только с привлечением средств юридической техники, но и с учётом информации, полученной из иных областей энергетических исследований. Тем самым необходимо принимать во внимание и вопросы «эконо-

мики, политики, социального поведения и технологий в энергетическом секторе» [Huhta 2022]. Данный подход позволит приблизиться к решению главной проблемы энергетического перехода – его справедливости и минимизации рисков возрастания энергетического неравенства. Имеется в виду диспаритет и между различными социальными группами внутри государств [Mang-Benza 2021], в том числе в части обеспечения занятости [Sharma, Banerjee 2021; Williams, Doyon 2019]<sup>76</sup>, и – глобально – между развитыми и развивающимися странами [Carley, Konisky 2020].

*В-пятых*, государствам следует работать над разрешением существующих коллизий между действующими международно-правовыми документами. Такая работа может идти, в частности, в направлении реформирования инвестиционных договоров путём включения в них положений о поощрении высокого уровня охраны окружающей среды принимающими государствами. Необходимо также работать в направлении согласования государствами–членами ВТО перечня экологических товаров и услуг и норм особого торгового регулирования таких товаров.

Таким образом, в настоящее время действующее международное право в области ВИЭ имеет ряд неразрешённых коллизий между его различными отраслями, которые могут негативным образом сказаться на скорости и качестве энергетического перехода, а также его «себестоимости» для государств. Тем не менее у государств отсут-

<sup>74</sup> Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism (Text with EEA relevance), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0956> (accessed: 10.10.2023).

<sup>75</sup> See, e.g. Gowan P. A plan to nationalize fossil-fuel companies // Jacobin. 2018. URL: <https://www.jacobinmag.com/2018/03/nationalize-fossil-fuel-companies-climate-change> (accessed: 30.04.2024).

<sup>76</sup> По данным ИРЕНА, меры по смягчению последствий изменения климата, такие как внедрение более чистой энергетики, повышение эффективности энергетических систем и зданий, могут создать к 2030 г. около 45 млн новых рабочих мест, в то время как 12 млн рабочих мест могут быть потеряны из-за сокращения углеродоёмких отраслей. См.: IRENA. World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. 2023. URL: <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023> (accessed: 10.04.2024). Как в упомянутом аналитическом отчёте, так и в научной среде отмечается несоответствие распределения занятости, связанное с энергетическим переходом. Новые «зелёные» рабочие места, созданные в результате перехода к чистой энергетике, могут быть не расположены в районах, где теряются рабочие места, связанные с добычей ископаемого топлива.

ствуют и существенные юридические препятствия для взаимоприемлемого диалога для их разрешения с учетом вышеуказанных рекомендаций: от согласования наиболее общих основ взаимодействия в области ВИЭ до постепенной выработки взаимоприемлемых общеобязательных правил.

\* \* \*

Текущий энергетический переход предполагает не только переход от ископаемых видов топлива к возобновляемому, но и фундаментальные изменения во многих областях жизни людей<sup>77</sup>. От политико-правовых мер, принимаемых государствами, во многом зависит скорость такого энергоперехода, его справедливость в отношении всех заинтересованных субъектов, а также его соответствие целям устойчивого развития.

Авторами настоящей статьи показано, что в системе таких мер роль актов международного права, регулирующих отношения государств в области возобновляемой энергетики, в осуществлении текущего энергетического перехода *дуалистична*.

С одной стороны, формирующийся международно-правовой режим ВИЭ направлен на стимулирование принятия и имплементации государственной политики поощрения энергоперехода. Инструменты международного права призваны способствовать этому процессу. Речь идет о многосторонних природоохранных соглашениях, рассматривающих внедрение ВИЭ в качестве одного из элементов устойчивого развития и перехода к «устойчивой» («чистой») экономике; региональных механизмах сотрудничества в области ВИЭ; «мягком» международном праве, направленном на поощрение всех видов сотрудничества; обмене «лучшими практиками» и увеличении доли ВИЭ в национальных и мировой энергосистемах.

Некоторые существенные особенности

названных документов определяют их влияние на качество энергетического перехода. В частности, МПС, поощряющие ВИЭ, закрепляют пределы развития последних. Имеется в виду соблюдение государствами принципов международного экологического права, включая принципы превентивных действий и предосторожности. Что касается региональных механизмов сотрудничества и документов «мягкого» международного права, их использование государствами для совместной деятельности в области ВИЭ ограничивается среди прочего интересами их энергетической безопасности с учётом конкретной геополитической обстановки.

С другой стороны, некоторые международно-правовые документы, под регулирование которых подпадает возобновляемая энергетика, создают ряд препятствий для внедрения государственно-правовых механизмов в целях обеспечения энергоперехода. Среди них – международные инвестиционные соглашения, а также соглашения системы ВТО, которые по своему содержанию нейтральны в отношении видов источников энергии. Первые, в частности, предоставляют одинаковую защиту любым иностранным инвестициям, в том числе в невозобновляемую энергетику, что затрудняет активное экологическое государственное регулирование по ограничению таких проектов. Вторые одинаковым образом защищают международный торговый оборот от преимуществ, предоставляемых товарам и услугам в области возобновляемой энергетики – будь то недопустимые субсидии или недобросовестные демпинговые практики. Последнее, в свою очередь, может вести к увеличению стоимости энергии из ВИЭ для конечных потребителей<sup>78</sup>.

*Само по себе* замещение возобновляемыми источниками энергии<sup>79</sup> углеводородных

<sup>77</sup> Экономической, технологической, социальной, институциональной, культурной, политической и экологической.

<sup>78</sup> Хотя антидемпинговые и компенсационные пошлины в долгосрочной перспективе и могут способствовать развитию национальной отрасли ВИЭ.

<sup>79</sup> В силу технологических особенностей производства энергии с их использованием.

основ текущей энергосистемы может привести к увеличению зависимости государств от климата и погоды и, следовательно, краткосрочным неблагоприятным последствиям для экономического благосостояния населения Земли.

С учётом вышеизложенных обстоятельств можно предложить следующий перечень основ взаимодействия государств в области ВИЭ, на которые должны опираться соответствующие источники действующего и «мягкого» международного права. Имеются в виду минимизация экологических рисков, обмен лучшими практиками поощрения ВИЭ и ограничения потребления углеводородных источников энергии, сотрудничество с широ-

ким кругом негосударственных субъектов<sup>80</sup> для обеспечения безопасного, справедливого и устойчивого энергетического перехода, устранение коллизий между источниками международного экологического права и источниками международного торгового и инвестиционного права путём реформирования последних с опорой на ЦУР. Эти рекомендации необходимы для обеспечения устойчивого энергетического перехода, основанного на принципе справедливости и минимизации рисков возрастания энергетического неравенства (как между различными социальными группами внутри государств, так и – глобально – между развитыми и развивающимися странами).

### Список литературы

- Бекулова С.Р.* Возобновляемые источники энергии в условиях новой промышленной революции: мировой и отечественный опыт // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. №3. С. 14–21. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-4-14-21
- Милукова М.А.* Возобновляемые источники энергии: международно-правовые механизмы сотрудничества государств—членов ЕС // Московский журнал международного права. 2022. №3. С. 68–88. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-3-68-88>
- Спартак А.Н.* Четвёртая промышленная революция и международная торговля // Международная торговля и торговая политика. 2018. №2. С. 5–21. <https://doi.org/10.21686/2410-7395-2018-2-5-21>
- Шугуров М.В.* Перспективы формирования системы правовых и стратегических основ научно-технологического сотрудничества государств ЕАЭС в сфере возобновляемой энергетики // Московский журнал международного права. 2022. №1. С. 78–112. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-78-112>
- Ait-Laoussine N, Gault J.* Managing the energy transition: we can all do better // The Journal of World Energy Law & Business. 2019. Vol. 12. No. 4. P. 277–286.
- Ang B.W., Choong W.L., Ng T.S.* Energy security: definitions, dimensions and indexes // Renewable and Sustainable Energy Review. 2015. Vol. 42. P. 1077–1093. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064>
- Araújo K.* The emerging field of energy transitions: Progress, challenges, and opportunities // Energy Research & Social Science. 2014. Vol. 1. P. 112–121. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.002>
- Benoit M.* The Contribution of Urgenda to the Mitigation of Climate Change // Journal of Environmental Law. 2023. Vol. 35. No. 2. P. 167–184. <https://doi.org/10.1093/jel/eqac016>
- Bruce S.* International law and renewable energy: facilitating sustainable energy for all? // Melbourne Journal of International Law. 2013. Vol. 14. No. 1. P. 18–53.
- van Calster G.* The Laws of Sustainable Development // Sustainability and Law / ed. by V. Mauerhofer, D. Rupo, L. Tarquinio. Cham: Springer, 2020. P. 49–64. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9_4)
- Carley S., Konisky D.M.* The justice and equity implications of the clean energy transition // Nature Energy. 2020. No. 5. P. 569–577. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0641-6>
- Child M., Breyer C.* Transition and transformation: a review of the concept of change in the progress towards future sustainable energy systems // Energy Policy. 2017. Vol. 107. P. 11–26. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.022>

<sup>80</sup> Энергетические компании, исследовательские институты, правозащитные группы, местные сообщества, профсоюзы.

- Cooper M.* Renewable and distributed resources in a post-Paris low carbon future: The key role and political economy of sustainable electricity // *Energy Research & Social Science*. 2016. Vol. 19. P. 66–93. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.008>
- Crowley-Vigneau A., Kalyuzhnova Ye., Ketenci N.* What motivates the 'green' transition: Russian and European perspectives // *Resources Policy*. 2023. Vol. 81. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103128>
- Daly A., Archbold C.* Energy democracy, renewables and the Paris agreement // *Intellectual Property and Clean Energy* / ed. by M. Rimmer. Singapore: Springer, 2018. P. 427–447. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-2155-9\\_16](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2155-9_16)
- Fouquet R., Pearson P.J.* Past and prospective energy transitions: Insights from history // *Energy policy*. 2012. Vol. 50. P. 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.08.014>
- Fuhrmann C.* Sustainability – A Guiding Principle of the World Heritage Convention – What Has Been Achieved – What Is Missing – What Is the Future Perspective // *50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility – Conflict & Reconciliation* / ed. by M. T. Albert, R. Bernecker, C. Cave, A.C. Prodan, M. Ripp. Cham: Springer, 2022. P. 445–457. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-05660-4\\_35](https://doi.org/10.1007/978-3-031-05660-4_35)
- Grubler A.* Grand designs: historical patterns and future scenarios of energy technological change // *Energy Technology Innovation: Learning from Historical Successes and Failures* / ed. by A. Grubler, C. Wilson. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 39–53.
- Hirsh R.F., Jones C.F.* History's contributions to energy research and policy // *Energy Research & Social Science*. 2014. Vol. 1. P. 106–111. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.010>
- Huhta K.* The contribution of energy law to the energy transition and energy research // *Global Environmental Change*. 2022. Vol. 73. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102454>
- Kabeyi M.J.B., Olanrewaju O.A.* Sustainable energy transition for renewable and low carbon grid electricity generation and supply // *Frontiers in Energy research*. 2022. Vol. 9. <https://doi.org/10.3389/fenrg.2021.743114>
- Leal-Arcas R., Minas S.* The micro level: Insights from specific policy areas: Mapping the international and European governance of renewable energy // *Yearbook of European Law*. 2016. Vol. 35. No. 1. P. 621–666. <https://doi.org/10.1093/yel/yew022>
- Luo T.* Has the clean development Mechanism promoted renewable energy in the developing world? Public Policy Thesis, Georgetown University. 2016. 37 p.
- Mang-Benza C.* Many shades of pink in the energy transition: seeing women in energy extraction, production, distribution, and consumption // *Energy Research & Social Science*. 2021. Vol. 73. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101901>
- Meckling J., Hughes L.* Global interdependence in clean energy transitions // *Business and Politics*. 2018. Vol. 20. No. 4. P. 467–491. doi:10.1017/bap.2018.25
- Mhlanga D.* The Fourth Industrial Revolution: An Introduction to Its Main Elements // *Digital Financial Inclusion*. Palgrave Studies in Impact Finance. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. P. 17–38. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-16687-7\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-16687-7_2)
- Miller C.A., Richter J., O'Leary J.* Socio-energy systems design: A policy framework for energy transitions // *Energy Research & Social Science*. 2015. Vol. 6. P. 29–40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.11.004>
- Mohammad N., Ishak W., Mustapa S.I., Ayodele B.V.* Natural gas as a key alternative energy source in sustainable renewable energy transition: a mini review // *Frontiers in Energy Research*. 2021. Vol. 9. <https://doi.org/10.3389/fenrg.2021.625023>
- Morgandi T., Bartels L.* Exiting the Energy Charter Treaty under the law of treaties // *King's Law Journal*. 2023. Vol. 34. No. 1. P. 145–169. DOI: 10.1080/09615768.2023.2196834
- Moya Mose T.* Toward a harmonized framework for international regulation of renewable energy // *Uniform Law Review*. 2018. Vol. 23. No. 2. P. 373–396. <https://doi.org/10.1093/ulr/uny016>
- O'Connor P.A.* Energy Transitions. The Pardee Papers: no 12. Boston: The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University, 2010. 37 p.
- Sands P., Peel J.* Principles of international environmental law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 1032 p.
- Schwab K.* The Fourth Industrial Revolution. London: Penguin Random House, 2017. 172 p.
- Sharma A., Banerjee R.* Framework to analyze the spatial distribution of the labor impacts of clean energy transitions // *Energy Policy*. 2021. Vol. 150. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112158>
- Sillak S., Borch K., Sperling K.* Assessing co-creation in strategic planning for urban energy transitions // *Energy Research & Social Science*. 2021. Vol. 74. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101952>
- Smil V.* A skeptic looks at alternative energy // *IEEE Spectrum*. 2012. Vol. 49. No. 7. P. 46–52. DOI: 10.1109/MSPEC.2012.6221082

- Smil V.* Energy Myths and Realities: Bringing Science to the Energy Policy Debate. Washington, DC: AIE Press, 2010. 232 p.
- Smil V.* Grand Transitions: How the Modern World Was Made. New York; Oxford: OUP USA, 2021. 368 p.
- Smil V.* Energy and Civilization: A History. Boston: The MIT Press, 2017. 568 p.
- Sovacool B.K.* How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions // Energy research & social science. 2016. Vol. 13. P. 202–215. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020>
- Toohy L.* Trade Law Architecture after the Fourth Industrial Revolution // Artificial Intelligence and International Economic Law: Disruption, Regulation, and Reconfiguration / ed. by S. Peng, C. Lin, T. Streinz. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. P. 337–352. DOI:10.1017/9781108954006.018
- Vakulchuk R., Overland I., Scholten D.* Renewable energy and geopolitics: a review // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2020. Vol. 122. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109547>
- Williams S., Doyon A.* Justice in energy transitions // Environmental Innovation and Societal Transitions. 2019. Vol. 31. P. 144–153. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2018.12.001>
- Yang Y.* On geo-power of energy // Journal of Natural Resources. 2020. Vol. 35. No. 11. P. 2572–2584. <https://doi.org/10.31497/zrzyxb.20201102>
- Yang Y., Xia S., Huang P., Qian J.* Energy transition: Connotations, mechanisms and effects // Energy Strategy Reviews. 2024. Vol. 52. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2024.101320>
- York R., Bell S.E.* Energy transitions or additions? Why a transition from fossil fuels requires more than the growth of renewable energy // Energy Research & Social Science. 2019. Vol. 51. P. 40–43. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.01.008>
- Zhao J., Dong K., Dong X., Shahbaz M.* How renewable energy alleviate energy poverty? A global analysis // Renewable Energy. 2022. Vol. 186. P. 299–311. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.01.005>

# LEGAL ISSUES OF ENERGY TRANSITION IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL INSTRUMENTS ON THE PROMOTION OF RENEWABLE ENERGY SOURCES

MARIA MILYUKOVA

IVAN BUNIK

MGIMO University, Moscow, Russia

## Abstract

Renewable energy sources (hereinafter referred to as RES) are considered by the international community as one of the ways to achieve sustainable development goals (in particular, SDG-7). Increased consumption of renewable energy and government policies stimulating it are often linked in this regard to the concepts of “energy transition” and “industrial revolution” as necessary conditions for achieving the SDGs. The boundaries of such a policy are shaped, among other things, by current international law, which can significantly influence the emerging global energy system. This article analyzes the primary political and legal characteristics of the term “energy transition” to understand the role of international law concerning renewable energy sources in its development. The authors conclude that this role is dualistic. On the one hand, numerous international environmental agreements, regional cooperation mechanisms and “soft

law” instruments reflect a generally positive attitude of the international community towards RES, promoting the current energy transition. All the while, these documents aim to ensure that the promotion of RES projects complies with the fundamental principles of international environmental law to minimize environmental damage. On the other hand, “energy neutral” investment agreements, such as the Energy Charter Treaty, and WTO instruments increase the costs for states and end-users to implement this transition. The authors propose several potential foundations for the international cooperation in the area of RES, which should be based on: minimizing environmental risks, sharing “best practices” for promoting RES, sustainably limiting the consumption of hydrocarbon energy sources, cooperating with a wide range of non-state actors, and eliminating conflicts between sources of international environmental law and sources of international trade and investment law.

#### Keywords:

energy transition; sustainable development; renewable energy sources; industrial revolution; climate change; Energy Charter Treaty; IRENA; WTO

#### References

- Ait-Laoussine N., Gault J. (2019). Managing the energy transition: we can all do better. *The Journal of World Energy Law & Business*. Vol. 12. No. 4. P. 277–286.
- Ang B.W., Choong W.L., Ng T.S. (2015). Energy security: definitions, dimensions and indexes. *Renewable and Sustainable Energy Review*. Vol. 42. P. 1077–1093. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064>
- Araújo K. (2014). The emerging field of energy transitions: Progress, challenges, and opportunities. *Energy Research & Social Science*. Vol. 1. P. 112–121. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.002>
- Bekulova S.R. (2019). Vozobnovlyaemye istochniki energii v usloviyakh novoy promyshlennoy revolyutsii: mirovoy i otechestvennyy opyt [Renewable Energy Sources in the New Industrial Revolution: World and Domestic Experience]. *The World of New Economy*. Vol. 13. No. 4. P. 14–21. <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2019-13-4-14-21>
- Benoit M. (2023). The Contribution of Uganda to the Mitigation of Climate Change. *Journal of Environmental Law*. Vol. 35. No. 2. P. 167–184. <https://doi.org/10.1093/jel/eqac016>
- Bruce S. (2013). International law and renewable energy: facilitating sustainable energy for all? *Melbourne Journal of International Law*. Vol. 14. No. 1. P. 18–53.
- van Calster G. (2020). The Laws of Sustainable Development. In: V. Mauerhofer, D. Rupo, L. Tarquinio (eds) *Sustainability and Law*. Cham: Springer. P. 49–64. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9_4)
- Carley S., Konisky D. M. (2020). The justice and equity implications of the clean energy transition. *Nature Energy*. No. 5. P. 569–577. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0641-6>
- Child M., Breyer C. (2017). Transition and transformation: a review of the concept of change in the progress towards future sustainable energy systems. *Energy Policy*. Vol. 107. P. 11–26. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.022>
- Cooper M. (2016). Renewable and distributed resources in a post-Paris low carbon future: The key role and political economy of sustainable electricity. *Energy Research & Social Science*. Vol. 19. P. 66–93. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.05.008>
- Crowley-Vigneau A., Kalyuzhnova Ye., Ketenci N. (2023). What motivates the ‘green’ transition: Russian and European perspectives. *Resources Policy*. Vol. 81. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103128>
- Daly A., Archbold C. (2018). Energy democracy, renewables and the Paris agreement. In: M. Rimmer (ed.) *Intellectual Property and Clean Energy*. Singapore: Springer. P. 427–447. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-2155-9\\_16](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2155-9_16)
- Fouquet R., Pearson P. J. (2012). Past and prospective energy transitions: Insights from history. *Energy policy*. Vol. 50. P. 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.08.014>
- Fuhrmann C. (2022). Sustainability – A Guiding Principle of the World Heritage Convention – What Has Been Achieved – What Is Missing – What Is the Future Perspective. In: M. T. Albert, R. Bernecker, C. Cave, A. C. Prodan, M. Ripp (eds) *50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility – Conflict & Reconciliation*. Cham: Springer. P. 445–457. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-05660-4\\_35](https://doi.org/10.1007/978-3-031-05660-4_35)
- Grubler A. (2014). Grand designs: historical patterns and future scenarios of energy technological change. In: A. Grubler, C. Wilson (eds) *Energy Technology Innovation: Learning from Historical Successes and Failures*. Cambridge: Cambridge University Pres. P. 39–53.

- Hirsh R.F., Jones C.F. (2014). History's contributions to energy research and policy. *Energy Research & Social Science*. Vol. 1. P. 106–111. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.010>
- Huhta K. (2022). The contribution of energy law to the energy transition and energy research. *Global Environmental Change*. Vol. 73. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102454>
- Kabeyi M.J.B., Olanrewaju O. A. (2022). Sustainable energy transition for renewable and low carbon grid electricity generation and supply. *Frontiers in Energy research*. Vol. 9. <https://doi.org/10.3389/fenrg.2021.743114>
- Leal-Arcas R, Minas S. (2016). The micro level: Insights from specific policy areas: Mapping the international and European governance of renewable energy. *Yearbook of European Law*. Vol. 35. No. 1. P. 621–666. <https://doi.org/10.1093/yel/yew022>
- Luo T. (2016). *Has the clean development Mechanism promoted renewable energy in the developing world?* Public Policy Thesis, Georgetown University. 37 p.
- Mang-Benza C. (2021). Many shades of pink in the energy transition: seeing women in energy extraction, production, distribution, and consumption. *Energy Research & Social Science*. Vol. 73. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101901>
- Meckling J., Hughes L. (2018). Global interdependence in clean energy transitions. *Business and Politics*. Vol. 20. No. 4. P. 467–491. doi:10.1017/bap.2018.25
- Mhlanga D. (2022). The Fourth Industrial Revolution: An Introduction to Its Main Elements. In: *Digital Financial Inclusion. Palgrave Studies in Impact Finance*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 17–38. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-16687-7\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-16687-7_2)
- Miller C.A., Richter J., O'Leary J. (2015). Socio-energy systems design: A policy framework for energy transitions. *Energy Research & Social Science*. Vol. 6. P. 29–40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.11.004>
- Milyukova M.A. (2022). Vozobnovlyaemye istochniki energii: mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy sotrudnichestva gosudarstv – členov ES [Renewable Energy Sources: International Legal Mechanisms for Cooperation between the EU Member States]. *Moscow Journal of International Law*. No. 3. P. 68–88. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-3-68-88>
- Mohammad N., Ishak W., Mustapa S.I., Ayodele B.V. (2021). Natural gas as a key alternative energy source in sustainable renewable energy transition: a mini review. *Frontiers in Energy Research*. Vol. 9. <https://doi.org/10.3389/fenrg.2021.625023>
- Morgandi T., Bartels L. (2023). Exiting the Energy Charter Treaty under the law of treaties. *King's Law Journal*. Vol. 34. No. 1. P. 145–169. DOI: 10.1080/09615768.2023.2196834
- Moya Mose T. (2018). Toward a harmonized framework for international regulation of renewable energy. *Uniform Law Review*. Vol. 23. No. 2. P. 373–396. <https://doi.org/10.1093/ulr/uny016>
- O'Connor P.A. (2010). *Energy Transitions. The Pardee Papers: no 12*. Boston: The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University. 37 p.
- Sands P., Peel J. (2018). *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge University Press. 1032 p.
- Schwab K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. London: Penguin Random House. 172 p.
- Sharma A., Banerjee R. (2021). Framework to analyze the spatial distribution of the labor impacts of clean energy transitions. *Energy Policy*. Vol. 150. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112158>
- Shugurov M.V. (2022). Perspektivy formirovaniya sistemy pravovoykh i strategicheskikh osnov nauchno-tekhnologicheskogo sotrudnichestva gosudarstv EAES v sfere vozobnovlyaemoy energetiki [Prospects for the Formation of a System of Legal and Strategic Foundations of Scientific and Technological Cooperation between the EAEU Member States in the Field of Renewable Energy]. *Moscow Journal of International Law*. No. 1. P. 78–112. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-78-112>
- Sillak S., Borch K., Sperling K. (2021). Assessing co-creation in strategic planning for urban energy transitions. *Energy Research & Social Science*. Vol. 74. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101952>
- Smil V. (2012). A skeptic looks at alternative energy. *IEEE Spectrum*. Vol. 49. No. 7. P. 46–52. DOI: 10.1109/MSPEC.2012.6221082
- Smil V. (2010). *Energy Myths and Realities: Bringing Science to the Energy Policy Debate*. Washington, DC: AIE Press. 232 p.
- Smil V. (2017). *Energy and Civilization: A History*. Boston: The MIT Press. 568 p.
- Smil V. (2021). *Grand Transitions: How the Modern World Was Made*. New York; Oxford: OUP USA. 368 p.
- Sovacool B.K. (2016). How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. *Energy research & social science*. Vol. 13. P. 202–215. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020>
- Spartak A.N. (2018). Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya i mezhdunarodnaya trgovlya [The fourth industrial revolution and international trade]. *International Trade and Trade Policy*. No. 2. P. 5–21. <https://doi.org/10.21686/2410-7395-2018-2-5-21>

- Tooley L. (2021). Trade Law Architecture after the Fourth Industrial Revolution. In: S. Peng, C. Lin, T. Streinz (eds) *Artificial Intelligence and International Economic Law: Disruption, Regulation, and Reconfiguration*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 337–352. DOI:10.1017/9781108954006.018
- Vakulchuk R., Overland I., Scholten D. (2020). Renewable energy and geopolitics: a review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 122. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109547>
- Williams S., Doyon A. (2019). Justice in energy transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Vol. 31. P. 144–153. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2018.12.001>
- Yang Y. (2020). On geo-power of energy. *Journal of Natural Resources*. Vol. 35. No. 11. P. 2572–2584. <https://doi.org/10.31497/zrzyxb.20201102>
- Yang Y., Xia S., Huang P., Qian J. (2024). Energy transition: Connotations, mechanisms and effects. *Energy Strategy Reviews*. Vol. 52. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2024.101320>
- York R., Bell S. E. (2019). Energy transitions or additions? Why a transition from fossil fuels requires more than the growth of renewable energy. *Energy Research & Social Science*. Vol. 51. P. 40–43. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.01.008>
- Zhao J., Dong K., Dong X., Shahbaz M. (2022). How renewable energy alleviate energy poverty? A global analysis. *Renewable Energy*. Vol. 186. P. 299–311. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.01.005>

# NAVIGATING THE COVID-19 LANDSCAPE

## CHINA'S HEALTH DIPLOMACY APPROACH IN SOUTHEAST ASIA

VU PHAN TO UYEN

University of Social Sciences and Humanities, Vietnam National University, Hanoi 100000 Vietnam  
Academy of Politics Region III, Ho Chi Minh National Academy of Politics, Da Nang 550000, Vietnam

TRAN XUAN HIEP

Dong A University, Da Nang 550000, Vietnam

---

### Abstract

In the context of globalization and increasing severe disease outbreaks, global political attention to health issues has grown significantly. Consequently, health is transitioning from a peripheral or reactive issue to a more central position in foreign policy agendas. Major powers, including China, are increasingly leveraging health diplomacy as a strategic instrument. China's health diplomacy initiatives extend globally, with a significant focus on Southeast Asia. This study critically examines China's health diplomacy efforts in this region. It begins with an analytical overview of health diplomacy, elucidating the contextual factors behind its emergence and related terminological debates. The study then categorizes and scrutinizes specific health diplomacy measures undertaken by China in Southeast Asia. Finally, it analyzes recipient countries' responses and evaluates the regional impact of China's health diplomacy endeavors. The research reveals that China's health diplomacy in Southeast Asia encompasses a wide range of activities, including participation in regional health mechanisms, provision of medical aid and supplies, and efforts to enhance healthcare capacity. While these initiatives have generally been received positively, particularly by countries with closer ties to China, concerns persist regarding the quality, timeliness, and potential political motives behind the assistance. The study concludes that despite some limitations, health diplomacy remains a crucial instrument in China's strategy to consolidate its influence in Southeast Asia.

### Keywords:

China; Southeast Asia; ASEAN; COVID-19; health diplomacy

Healthy populations form the foundation for prosperity, security, and stability. Conversely, poor health not only damages the economy but also poses threats to the economic and political interests of any nation<sup>1</sup>. In a globalized world, health issues receive political atten-

tion at the highest levels of national and international politics [Feldbaum, Michaud, 2010]. Alongside the increasing role of health, health diplomacy has gained significant attention, particularly during serious disease pandemics. In this global trend, China's participation in

---

<sup>1</sup> Health is Global: A UK Government Strategy // HM Government. 2008. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130105191920/> (accessed: 10.03.2021).

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 08.01.2024

Дата принятия к публикации: 11.06.2024

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: hieptx@donga.edu.vn

the health sector in Southeast Asia from 2019 to 2021 has become prominent and attracted substantial interest.

To delve deeper into this topic, it is essential to first understand health diplomacy. Studies such as “Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests” by Harley Feldbaum and Joshua Michaud [2010] assess global research on health diplomacy, discussing why global health issues are prioritized politically, examining health diplomacy initiatives, and clarifying the stakeholder groups related to health diplomacy. The works “Global Health Diplomacy: How Foreign Policy Can Influence Health” by Ilona Kickbusch [2011] and “Framing Health and Foreign Policy: Lessons for Global Health Diplomacy” by Ronald Labonté and Michelle Gagnon [2010] aim to answer questions about whether foreign policy serves health or vice versa, and which factors prevail in state decision-making. While these studies provide an overview of the definition and objectives of health diplomacy, they do not focus on China’s health diplomacy as the primary research subject, only mentioning it in some examples.

The paper “Health Diplomacy in Pandemic Times” by Tanisha Fazal [2020] focuses on health diplomacy during the COVID-19 pandemic, differentiating its purpose from the general practice of health diplomacy by countries. The article contributes to clarifying the definition of health diplomacy, especially its objectives, and presents a model for analyzing health diplomacy in practice. However, Fazal examines health diplomacy across global pandemic phases, without specifically focusing on China or Southeast Asia. The studies “China’s Health Diplomacy during COVID-19: The Belt and Road Initiative (BRI) in Action” by Moritz Rudolf<sup>2</sup> and “Toward a Health Silk Road (HSR): China’s Proposal for Global Health Cooperation” by

Cao Jiahan [2020] delve into China’s health diplomacy within the BRI framework. The latter article offers a unique perspective on China’s health diplomacy from an internal standpoint. While these two papers deeply analyze China’s health diplomacy within the BRI framework, they do not concentrate on Southeast Asia.

Although there is abundant literature on China’s health diplomacy, the majority focuses on China’s global endeavors or its involvement in Africa. China’s health diplomacy in Southeast Asia is only briefly discussed in a few studies related to aid and support, such as “China’s COVID-19 Assistance to Southeast Asia: Uninterrupted Aid amid Global Uncertainties” by Lye Liang Fook<sup>3</sup> [2020]. The author offers insights into China’s aid activities in Southeast Asia during the COVID-19 pandemic, highlighting variations in aid activities among ASEAN member states (AMS) and predicting China’s intentions. To date, no comprehensive document has focused on examining China’s health diplomacy in Southeast Asia, especially from 2019 to 2021. This paper aims to fill this research gap.

To answer questions such as what is health diplomacy, how is China implementing it, how do AMS react to these activities, and what has health diplomacy brought to China, the article employs a combination of qualitative analysis methods including historical and logical analysis, synthesis, and policy analysis through the use of secondary data sources relevant to the research topic.

First, the historical and logical method has been used to provide an overview of the development and evolution of the concept of health diplomacy, tracing its origins and the key definitions proposed by scholars over time. It also examines and categorizes the specific health diplomacy measures that China has implemented in Southeast Asia.

<sup>2</sup> Rudolf M. China’s health diplomacy during COVID-19 the BRI in action // SWP. 2021. No. 1. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2021C09\\_ChinaHealthDiplomacy.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2021C09_ChinaHealthDiplomacy.pdf) (accessed: 07.07.2021).

<sup>3</sup> Fook L.L. China’s COVID-19 assistance to Southeast Asia: Uninterrupted aid amid global uncertainties // Think China 10.06.2020. URL: <https://www.thinkchina.sg/chinas-aid-southeast-asia-amid-adversity-sign-deeper-cooperation-ahead> (accessed: 07.07.2021).

Second, the synthesis method is used to consolidate existing literature on health diplomacy and identify gaps in research, particularly related to China's health diplomacy activities focused on Southeast Asia. This primarily synthesizes policy documents, agreements, and scholarly publications to gather information and evidence on China's health diplomacy initiatives in Southeast Asia from 2019 to 2021.

Third, the policy analysis method is used to analyze China's health-related policies, programs, and mechanisms with a diplomatic approach in the region, assessing their intended goals and impacts.

By combining these research methods, the paper will lay out a comprehensive and in-depth assessment of China's health diplomacy in Southeast Asia, contributing to a broader understanding of this emerging field of study.

### 1. What is health diplomacy?

In the late 1990s and early 2000s, health diplomacy gained prominence in political discourse, particularly in global technical and scientific literature [Held 2014: 61]. However, the concept itself had emerged earlier. In 1978, "health diplomacy" was mentioned in an article by Peter Bourne, the Special Assistant for Health Issues to President Jimmy Carter. Bourne argued that "the role of health and medicine as a means to improve international relations had not been fully explored by the United States (US)" [Bourne 1978]. He stated: "...some humanitarian issues, especially health, can be the basis for establishing a dialogue and bridging diplomatic barriers" [Bourne 1978]. For Bourne, beyond ensuring health, medicine could facilitate connections between nations, helping them overcome diplomatic obstacles and fostering amicable relations.

Over time, more specific definitions of health diplomacy have emerged. Scholars like Horton emphasized the influence of health issues on foreign policy for humanitarian and health goals: "Health is a catalyst for rearranging power privileges within governments. It sets a new standard for measuring foreign policy. Health shifts foreign policy from a debate

about national interests to a debate about global generosity" [Horton 2007]. However, other scholars argue that health diplomacy does not solely serve health objectives. In practice, global health is not prioritized in health diplomacy; foreign policy remains the main driver guiding the content and processes of this field [Feldbaum, Michaud 2010]. One proponent of this view is Fidler, who stated that health diplomacy "uses health-related cooperation to pursue non-health goals" [Kevany 2014] and defined health diplomacy as "the policy-shaping processes through which nations, intergovernmental organizations, and non-state actors negotiate how to address health challenges or use health concepts or mechanisms in negotiation strategies and policy shaping to achieve political, economic, or other social goals" [Fidler 2013: 693]. It is evident that Fidler shares Bourne's idea that health diplomacy can be used to achieve goals unrelated to health. Although many proponents of community health argue that health should not be used for other purposes, in an interdependent world, few programs serve purely humanitarian purposes [Kickbusch 2011]. Fazal [2020] also asserts this perspective: "Not all health diplomacy is about health. I define health diplomacy as aid or international cooperation aimed at promoting health or using health programs to promote non-health-related goals abroad."

Moreover, Novotny and Kickbusch present a compelling perspective, defining health diplomacy as "political activity responding to dual goals of improving health while maintaining and enhancing international relations" [Novotny, Kickbusch 2008]. They suggest that it can balance humanitarian objectives with national interests. However, foreign policy interests often play a crucial role in determining which global health issues receive political priority and funding. Increasingly, health, economy, and politics are intertwined [Kevany 2014]. The use of health interventions as tools to promote foreign policy interests is on the rise. Countries utilize health initiatives to enhance security, extend influence, improve national image, or support other traditional foreign policy goals [Feldbaum 2010]. For

instance, the US military conducts Civil-Military Medical Programs in Iraq and Afghanistan to “support stability, gather local intelligence, or reward the local population for their cooperation”<sup>4</sup>. Provincial Reconstruction Teams in these regions also work to improve local health conditions as part of a broader counterinsurgency strategy<sup>5</sup>. Former Secretary of Health Tommy Thompson articulated the global health mission of the US, stating, “What better way to break down hatred, racial barriers, and groups that fear and hate America than to provide good health policies and health to these countries?” [Inglehart 2004].

China, on the other hand, often refers to this concept as “public health diplomacy.” This term dates back to 1949–1972, the initial stage of China’s public health diplomacy with socialist and third world countries. Cheng Ting and Tan Zhimin [2022] identify four stages of China’s public health diplomacy: the initial stage (1949–1972), the reform and adjustment stage (1972–2003), the rapid development stage (2003–2019), and the leap forward stage from participation to global leadership in public health cooperation (from 2019 to the present). Throughout this evolution, China’s public health diplomacy has developed four main characteristics: it has consistently aligned with the policies of the Communist Party of China; it has expanded from partial to comprehensive exchanges; it has transitioned from hard exchanges to soft exchanges; and it has elevated its diplomatic status from participant to global leader. This success has been shaped by various stages of development, with many Chinese scholars offering diverse perspectives on its connotations. Jin Jiyong [2008], for example, has examined global public health crises that prompted the emergence of public health diplomacy, defining it as “a global governance

action taken by multiple actors to address global public health security issues.” Similarly, Lu Yuhan has explored the current evolution of global public health diplomacy amid the COVID-19 pandemic, describing it as: “a decision-making process involving consultation with non-governmental organizations on responding to public health challenges or using public health concepts or mechanisms in negotiation strategies and policy development to achieve other political, economic, or social goals. The functions and effects of global public health diplomacy are diverse, as it can influence a country’s soft power and image building, it can also be used as a tool for a country to implement its foreign policy, and it can also affect a country’s foreign relations...”<sup>6</sup>.

Despite variations in how health diplomacy is defined—whether in terms of humanitarian goals (enhancing global community health) or national interests—most scholars agree that it points to the growing intersection between foreign policy and health. Health diplomacy involves using health initiatives to achieve foreign policy goals and utilizing diplomacy to attain health objectives. It encompasses international political activities in the health sector, such as cooperation, assistance, or aid, aimed at achieving traditional foreign policy goals like ensuring security, economic benefits, strengthening relationships, improving international image, and enhancing power and influence, as well as fulfilling global humanitarian objectives.

### **Motivations for China’s Health Diplomacy in Southeast Asia**

#### ***Significance of Southeast Asia for China***

The strategic importance of Southeast Asia for China can be analyzed through political, economic, and security lenses. Politically, the

<sup>4</sup> Baker J. Medical Diplomacy in Full-Spectrum Operations // *Military Review*. September–October 2007. URL: [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/English/MilitaryReview\\_20071031\\_art010.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/English/MilitaryReview_20071031_art010.pdf) (accessed: 15.03.2021). P. 67–73.

<sup>5</sup> Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq // United States Government Accountability Office. 2008. URL: <http://www.gao.gov/new.items/d0986r.pdf> (accessed: 10.03.2021).

<sup>6</sup> Yuhan L. The evolution and current development of global public health diplomacy // *People’s Tribune*. July 2020. URL: [http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2020-07/01/content\\_2000493.htm](http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2020-07/01/content_2000493.htm) (accessed: 12.04.2024).

region is crucial for China to cultivate beneficial relationships and secure its southern periphery. It serves as a strategically located gateway that facilitates China's aspirations to become a maritime power. Economically, Southeast Asia includes critical sea lanes essential for China's import and export of commodities, notably oil and commercial resources from the Middle East and Africa. Bilateral trade between China and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) amounted to \$684.6 billion in 2020, making them each other's largest trading partners<sup>7</sup>.

Additionally, the region encompasses the resource-rich South China Sea, which boasts abundant fisheries, oil, and natural gas reserves, along with a dynamic economy and a promising market. However, China's image in the region is not optimal, with territorial disputes existing between China and four of the ten ASEAN member states. Diplomatic efforts could potentially improve China's regional image. Furthermore, the health situation in Southeast Asian countries has direct implications for China's national security, particularly health security. China shares land borders with Vietnam, Laos, and Myanmar; if health conditions in Southeast Asia are not adequately addressed, the risks of disease transmission and potential biological threats could breach China's borders. Mitigating health threats, both proximate and distant, to ensure security is a diplomatic imperative. This underscores the necessity for China to engage in health diplomacy initiatives within Southeast Asia.

#### ***Assessing Health Vulnerabilities and Capacity Limitations in Southeast Asia***

According to the World Health Organization (WHO), Southeast Asia has a high likelihood of becoming a hotspot for various diseases. This is primarily due to the rapid increase in population and population density. The current population of the region is approximately

580 million people, having increased by over 30% since 1990. Population growth and density are independent predictors significantly associated with the potential for disease transmission [Coker et al. 2011]. Additionally, increased population mobility contributes to the spread of diseases. The region's hot and humid tropical climate creates ideal conditions for the development of diseases. The unique geography of Southeast Asia also makes it one of the most disaster-prone regions in the world, with health being susceptible to earthquakes, typhoons, floods, and environmental pollution. Climate change and rapid economic development exacerbate the spread of emerging infectious diseases [Chongsuvivatwong et al. 2011].

Beyond demographic and environmental factors, the capacity to respond to health services in Southeast Asia is also limited. According to WHO data from 2019, while developed countries have a minimum of 20 doctors per 10,000 people, most developing regions like Southeast Asia have fewer than 10 doctors per 10,000 people. The density of doctors, nurses, midwives, dentists, and pharmacists in the region is also lower than the global average (only higher than Africa and the Eastern Mediterranean)<sup>8</sup>. In addition to human resources, several other health factors in some AMS are in short supply. For example, Laos, Cambodia, and Indonesia spend less on healthcare per capita compared to other countries in the region, making it challenging for them to meet the Millennium Development Goals. Healthcare facilities in these countries are also very limited, as evidenced by the low number of hospital beds per capita [Coker et al. 2011]. Modern medical technology is often more expensive than what most populations in the region can afford. All Southeast Asian countries are facing chronic diseases or outbreaks [Newton et al. 2003]. Given the significance of Southeast Asia, deploying diplo-

<sup>7</sup> 30 years on China, ASEAN countries beef up regional cooperation // Xinhua. 21.07.2021. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202107/21/content\\_WS60f772abc6d0df57f98dd4fb.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202107/21/content_WS60f772abc6d0df57f98dd4fb.html) (accessed: 21.07.2021).

<sup>8</sup> Density of select health workforce per 10 000 population // WHO. 2019. <https://www.who.int/data/gdo/data/themes/topics/health-workforce> (accessed: 01.04.2021).

matic activities to ensure benefits is necessary for China.

“China sees neighboring countries as the foundation for development and prosperity. It prioritizes neighborhood diplomacy in foreign relations and promotes peace, stability, and development in the region as a clear mission”<sup>9</sup>. This, coupled with the need for health support from AMS (especially during the period 2019–2021), makes health diplomacy an effective tool for China to engage more deeply with regional issues.

### The Core Components of China’s Health Diplomacy Initiatives in Southeast Asia

China’s health diplomacy in Southeast Asia is an integral part of its broader diplomatic strategy, following the country’s overarching policies. Although there is no separate official document solely dedicated to health diplomacy, it is frequently mentioned in various Chinese policy documents. In 2016, health diplomacy was addressed in the *China Health Vision 2030*, which stated that China would implement a global health strategy and promote comprehensive international health cooperation, with Southeast Asia being a key component of this overall strategy<sup>10</sup>.

Earlier, China’s health diplomacy was specifically outlined in documents related to the Belt and Road Initiative (BRI)<sup>11</sup>. Recognizing the need to “enhance China’s voice and influ-

ence in managing multilateral health” through “health cooperation in BRI countries,” China announced the *Vision and Action to Jointly Build the Silk Road Economic Belt and the 21st-Century Maritime Silk Road* in March 2015. This document outlined health cooperation between China and other countries, including sharing disease information, exchanging prevention and treatment technologies, training health experts, improving capacity to address community health emergencies, providing emergency health assistance, and expanding cooperation in traditional medicine (TM)<sup>12</sup>.

In 2015, China also introduced the *Three-Year Action Plan to Promote Health Cooperation under the BRI (2015–2017)* with a three-stage strategy: 2015–2017, mid-term (2017–2020/2022), and long-term (5–10 years or 2020–2030). The plan identified priority areas such as securing political support for health cooperation, establishing infectious disease control mechanisms, particularly with Southeast Asian countries, enhancing capacity building and personnel training, conducting crisis-focused health drills, exploring the potential of traditional medicine, collaborating on healthcare systems and policies, and institutionalizing health assistance for BRI countries, particularly poorer nations<sup>13</sup>. These documents provided a roadmap for specific areas of cooperation, offering insight into China’s health diplomacy. Among these areas, ASEAN played

<sup>9</sup> China and the World in the New Era // The State Council the People’s Republic of China. 27.09.2019. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content\\_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html) (accessed: 01.04.2021).

<sup>10</sup> Chow-Bing N. COVID-19, Belt and Road Initiative and the Health Silk Road: Implications for Southeast Asia // Friedrich Ebert Stiftung. October 2020. URL: <http://www.iis.fudan.edu.cn/upload/article/files/ce/74/cafe2f0b4384bb467e261c71afe2/5b170623-de28-4233-bd90-8609e02eec65.pdf> (accessed: 01.04.2021). 22 p. Friedrich Ebert Stiftung was recognized as an undesirable organization in Russia.

<sup>11</sup> Pal D., Bhatia R. The BRI in Post-Coronavirus South Asia // Carnegie India. 26.05.2020. URL: [https://carnegieendowment.org/files/Pal\\_Corona\\_BRI4.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Pal_Corona_BRI4.pdf) (accessed: 01.04.2021). Carnegie Endowment for International Peace was recognized as an undesirable organization in Russia.

<sup>12</sup> Vision And Actions On Jointly Building Silk Road Economic Belt And 21st-Century Maritime Silk Road // The State Council of the People’s Republic of China. 30.03.2015. URL: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyyw/qwfb/1084.htm> (accessed: 01.04.2021).

<sup>13</sup> Chow-Bing N. COVID-19, Belt and Road Initiative and the Health Silk Road: Implications for Southeast Asia // Friedrich Ebert Stiftung. October 2020. URL: <http://www.iis.fudan.edu.cn/upload/article/files/ce/74/cafe2f0b4384bb467e261c71afe2/5b170623-de28-4233-bd90-8609e02eec65.pdf> (accessed: 01.04.2021). 22 p. Friedrich Ebert Stiftung was recognized as an undesirable organization in Russia.

a significant role as BRI partners, particularly in infectious disease control.

The Health Silk Road (HSR) initiative elevated health within the BRI framework, focusing on activities such as organizing high-level regional health forums, establishing the Belt and Road Public Health Network, enhancing professional capacity and training, collaborating in monitoring, controlling, and preventing infectious diseases, scientific research and development, and the use of traditional medicine. Other focal areas include health assistance and contributions, exchanges between healthcare systems, projects on maternal and child health, trade and investment in the healthcare sector, health standardization, and improving access to medication<sup>14</sup>.

China's health policies in Southeast Asia are also detailed in various agreements with ASEAN, including Memoranda of Understanding, joint statements, and action plans. For instance, the *Action Plan (POA) to Implement the ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity for the 2016–2020 period* includes initiatives such as strengthening policy dialogue and exchanges through existing mechanisms, implementing a Memorandum of Understanding on Health Cooperation, preventing, controlling, and treating diseases, improving public health and living standards, and promoting cooperation in traditional medicine, pharmaceuticals, and health technology<sup>15</sup>. The 2021–2025 POA expands this collaboration to support innovation, enhance healthcare service quality, implement Universal Health Coverage (UHC), address healthy aging, and contribute to the ASEAN Cultural

Declaration for a Peaceful, Inclusive, Flexible, Healthy, and Harmonious Society<sup>16</sup>.

In 2020, China's *International Development Cooperation in the New Era* document emphasized contributions to a Global Health Community by actively supporting developing countries in the fight against COVID-19. This support includes providing medical supplies, technological collaboration, dispatching health expert groups, and a \$2 billion international assistance fund for countries severely affected by COVID-19, especially developing countries; helping these nations improve their public health systems<sup>17</sup>. Another document, *Combating COVID-19: China in Action*, reinforces China's commitment to deploying medical expertise and essential supplies where needed, sharing information and experiences, and collaborating on research. These documents illustrate China's diplomatic health activities in Southeast Asia, emphasizing collaboration, support, and aid through various mechanisms, projects, and health initiatives, with a focus on infectious disease prevention.

### Deployment of China's Health Diplomacy Activities in Southeast Asia

#### *Participation in Regional Health Mechanisms*

One of the most significant manifestations of China's health diplomacy in Southeast Asia is its active involvement in establishing, participating in, and maintaining health cooperation mechanisms in the region. Some of the key regional health cooperation mechanisms involving China include:

- **ASEAN+3 High-Level Official's Meeting on Health Development (APT-SOMHD):** Recently, special teleconferences have been

<sup>14</sup> Chow-Bing N. What's behind China's controversial Health Silk Road efforts // Channel News Asia. 31.05.2020. URL: <https://www.channelnewsasia.com/commentary/china-health-silk-road-what-is-it-push-influence-covid19-coronav-933506> (accessed: 01.04.2021).

<sup>15</sup> Plan of Action to Implement the ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2016–2020) // ASEAN. 2016. URL: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/27th-summit/ASEAN-China%20POA%20%202016-2020.pdf> (accessed: 01.04.2021). 23 p.

<sup>16</sup> Plan of Action to Implement the ASEAN – China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2021–2025) // ASEAN. 2021. URL: [https://asean.org/wp-content/uploads/2022/08/ASEAN-China-POA-2021-2025\\_Updated-with-ANNEX.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2022/08/ASEAN-China-POA-2021-2025_Updated-with-ANNEX.pdf) (accessed: 01.04.2021). 28 p.

<sup>17</sup> China's International Development Cooperation in the New Era // The State Council of the People's Republic of China. 2020. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html) (accessed: 03.04.2021).

held, such as on February 3, 2020, focusing on the 2019-nCoV<sup>18</sup>.

• **ASEAN-China High-Level Meeting on Health Development (AC-SOMHD):** Held annually, the 9th AC-SOMHD meeting in Siem Reap, Cambodia, on April 4, 2019, agreed on priority areas for cooperation, including non-communicable diseases, active aging, infectious diseases (dengue fever, malaria, schistosomiasis, HIV/AIDS), and traditional medicine<sup>19</sup>.

• **ASEAN-China Health Minister's Meeting (ACHMM):** Held biennially, the 7th ACHMM on August 30, 2019<sup>20</sup>, focused on setting new priorities for ASEAN-China health cooperation for the years 2020–2021, emphasizing innovation to enhance healthcare service quality. This event has continued to be organized regularly since then, serving as a crucial platform for health cooperation between ASEAN member states and China. Subsequent meetings have addressed emerging health challenges and strengthened regional collaboration in healthcare.

• **China-ASEAN Health Cooperation Forum:** Held biennially, this forum aims to promote the exchange of experiences on major public health issues, support traditional medicine, and enhance communication and coordination in international organizations<sup>21</sup>.

In addition, China and ASEAN collaborate through multilateral forums to strengthen health cooperation:

• **Mekong Basin Disease Surveillance (MBDS):** This network focuses on cross-border

cooperation at selected locations to enhance capacity in monitoring infectious diseases and responding to outbreaks. The mechanism is maintained with members regularly participating in cross-border meetings, conferences, and workshops on regional health issues<sup>22</sup>.

• **Lancang-Mekong Cooperation (LMC):** Originally focused on water resource management, the LMC's scope has expanded to include livelihoods, environment, health, and community health. One of the priorities of the LMC is the prevention and control of infectious diseases, with a particular emphasis on establishing and improving early warning systems and common monitoring mechanisms. Most recently, on June 8, 2021, during the 6th LMC Foreign Minister's Meeting, there was an agreement to enhance collaboration in the production of vaccines, medical supplies, and technology transfer. Additionally, the use of the LMC Special Fund for Community Health was endorsed to ensure the ultimate victory over the pandemic<sup>23</sup>.

There are also various health cooperation projects and initiatives, such as the China-ASEAN Hospital Management Cooperation Forum and the China-ASEAN Public Health Cooperation Initiative.

While the study outlines the various health cooperation mechanisms established between China and ASEAN, it is crucial to assess their practical effectiveness objectively. Despite the proliferation of platforms and initiatives, sev-

<sup>18</sup> Fighting Covid-19: China in Action // The State Council of the People's Republic of China. 2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/topnews/202006/07/content\\_WS5edc559ac6d066592a449030.html](http://english.www.gov.cn/news/topnews/202006/07/content_WS5edc559ac6d066592a449030.html) (accessed: 01.04.2021).

<sup>19</sup> ASEAN plus three senior health officials reaffirm cooperation to stop spread of 2019-ncov // ASEAN. 2020. URL: <http://aseanhealthcare.org/article/detail/28> (accessed: 01.05.2021).

<sup>20</sup> ASEAN Secretariat Information Paper April 2020 // ASEAN. 2020. URL: <https://asean.org/storage/2012/05/Overview-of-ASEAN-China-Relations-22-Apr-2020-00000002.pdf> (accessed: 01.05.2021).

<sup>21</sup> Nanning declaration on China – ASEAN health cooperation and development // ASEAN. 2016. URL: <https://www.gov.cn/xinwen/2016-10/29/5125850/files/79c4cc63d1224e3a9ed8a88de3220a8a.doc> (accessed: 01.05.2021).

<sup>22</sup> Mekong Basin Disease Surveillance E-Newsletter NO.70 // WHO. 2021. <https://extranet.who.int/sph/news/mekong-basin-disease-surveillance-e-newsletter-no70> (accessed: 05.04.2021).

<sup>23</sup> Joint Statement on Enhancing Sustainable Development Cooperation of the Lancang-Mekong Countries // The State Council of the People's Republic of China. 2021. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/ministrydocument/202106/09/content\\_WS60c029edc6d0df57f98daf78.html](http://english.www.gov.cn/archive/ministrydocument/202106/09/content_WS60c029edc6d0df57f98daf78.html) (accessed: 07.07.2021).

eral challenges persist, hindering their optimal functionality.

First, some mechanisms lack robust governance structures and sustainable financing models, hampering their operational capabilities. For instance, the MBDS network suffers from inadequate leadership and severely limited funding, mobilizing only \$20,000–\$30,000 annually [Zhu et al. 2019]. These constraints undermine the network's ability to fulfill its intended roles effectively, relegating it to disseminating newsletters rather than actively monitoring and responding to disease outbreaks.

Second, the multitude of overlapping mechanisms and initiatives may inadvertently lead to duplication of efforts, inefficient resource allocation, and coordination challenges. The lack of a centralized, streamlined approach could result in fragmented efforts, diminishing the overall impact of health cooperation endeavors.

Third, while the established mechanisms facilitate information exchange and dialogue among health officials, their tangible impacts on enhancing regional healthcare capacities and preparedness remain unclear. Concrete outcomes, such as joint research initiatives, capacity-building programs, or harmonized regional health policies, have yet to be extensively documented and evaluated.

*Overall*, the degree of active participation and commitment from AMS varies, with some countries demonstrating greater engagement than others. This uneven involvement could create disparities in the distribution of benefits and limit the mechanisms' ability to address regional health challenges holistically. It is

worth noting that some of these mechanisms are relatively new, and their long-term sustainability and effectiveness may become more evident over time. Therefore, periodic assessments and evaluations are crucial to identify areas for improvement, address shortcomings, and ensure that the established mechanisms remain responsive to evolving regional health needs.

#### ***Assisting Efforts: Funding, Healthcare Supplies, and Personnel Assistance***

Support and aid activities play a crucial role in China's health diplomacy. In 2020, Premier Li Keqiang declared China's commitment to assisting ASEAN through non-repayable aid. This assistance involved using commercial channels, supporting the establishment of the ASEAN COVID-19 Response Fund, contributing through the ASEAN-China Cooperation Fund, and the APT Cooperation Fund. China pledged \$10 million to the Asia Development Bank Poverty Reduction and Regional Cooperation Fund to aid regional disease control programs. It also welcomed the Asia Infrastructure Investment Bank's proposal for a \$5 billion COVID-19 Recovery Facility<sup>24</sup>. China agreed to establish an APT medical supplies reserve and committed to contributing to the ASEAN Response Fund<sup>25</sup>. Notably, China was the first partner to complete a \$1 million contribution to the ASEAN COVID-19 Response Fund<sup>26</sup>. In April 2020, China donated medical supplies to ASEAN, including 75,000 surgical masks, 300 bottles of hand sanitizer (500ml each), and 35 infrared thermometers<sup>27</sup>. In Table 1, specific details of China's healthcare aid to AMS (ASEAN Member States) are outlined as follows:

<sup>24</sup> Speech by Chinese Premier Li Keqiang at Special ASEAN Plus Three Summit on COVID-19 // Xinhua. 2020. URL: [http://english.www.gov.cn/premier/speeches/202004/15/content\\_WS5e965ef5c6d0c201c2cc0eee.html](http://english.www.gov.cn/premier/speeches/202004/15/content_WS5e965ef5c6d0c201c2cc0eee.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>25</sup> Wibisono A.A. Mitigating the Geopolitical Fallout in ASEAN – China Cooperation in Overcoming COVID-19 Crises // Fudan University. 2020. URL: [http://www.iis.fudan.edu.cn/\\_upload/article/files/ce/74/cafe2f0b4384\\_bb467e261c71afe2/5b170623-de28-4233-bd90-8609e02eec65.pdf](http://www.iis.fudan.edu.cn/_upload/article/files/ce/74/cafe2f0b4384_bb467e261c71afe2/5b170623-de28-4233-bd90-8609e02eec65.pdf) (accessed: 07.07.2021).

<sup>26</sup> Xijun D. COVID-19 vaccines open new prospect for China and ASEAN cooperation // The Jakarta Post. 12.03.2021. URL: <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/03/11/covid-19-vaccines-open-new-prospect-for-china-and-asean-cooperation.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>27</sup> China donates medical supplies to ASEAN Secretariat for COVID-19 prevention // ASEAN. 2020. URL: <https://asean.org/china-donates-medical-supplies-asean-secretariat-covid-19-prevention/> (accessed: 07.07.2021).

Table 1 continuation of Table 1  
China's healthcare aid to ASEAN Member States

Recipient Country	Time	Numbers and Categories
Cambodia	17/3/2020	Medical supplies (test kits, clothing, surgical masks <sup>28</sup> )
	23/3/2020	7 healthcare experts along with epidemic prevention materials
	29/3/2020	1 million masks <sup>29</sup>
	21/4/2020	20,000 PT masks, 3,000 N95 masks, and 500 protection cloths <sup>30</sup>
	7/2/2021	600,000 doses of vaccine <sup>31</sup>
	29/4/2021	88,000 boxes of Lianhua Qingwen Capsules <sup>32</sup>
Laos	18/3/2020	Testing kits <sup>33</sup>
	29-30/3/2020	Health experts and 2,016 sets of test kits, 5,000 sets of protection cloths, 405,000 masks <sup>34</sup>
	24/4/2020	Medical team and medical supplies <sup>35</sup>
	26/11/2020	Anti-pandemic equipment (patrol vehicles and test kits – approximately 460,000 Yuan) <sup>36</sup>
	8/2/2021	300,000 doses of Sinofarm vaccine <sup>37</sup>
	4/5/2021	25 health experts and medical supplies <sup>38</sup>
	10/5/2021	Relief package of 15.5 billion kip (including ventilators, disinfectants, masks, gloves, protection cloths, and testing equipment) <sup>39</sup>

<sup>28</sup> Fook L.L. China's COVID-19 assistance to Southeast Asia: Uninterrupted aid amid global uncertainties // ThinkChina. 10.06.2020. URL: <https://www.thinkchina.sg/chinas-aid-southeast-asia-amid-adversity-sign-deeper-cooperation-ahead> (accessed: 07.07.2021).

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> China donates medical supplies to Cambodia's Phnom Penh Capital Hall for COVID-19 fight // Xinhua. 22.04.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202004/22/content\\_WS5e9f98ecc6d0b3f0e949614d.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202004/22/content_WS5e9f98ecc6d0b3f0e949614d.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>31</sup> The Ministry of Health received 500,000 doses of SINOPHARM's Vero-Cell vaccine // Ministry of Health of Vietnam. 2021. URL: [https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset\\_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm](https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm) (accessed: 07.07.2021).

<sup>32</sup> China donates traditional medicine to Cambodia for treating COVID-19 patients // Xinhua. 01.05.2021. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/01/content\\_WS608c8d6ac6d0df57f98d8e82.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/01/content_WS608c8d6ac6d0df57f98d8e82.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>33</sup> Fook L.L. Op. cit.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> China's Yunnan donates anti-pandemic supplies to Laos, Myanmar // Xinhua. 26.05.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202011/26/content\\_WS5fbfb386c6d0f72576940bcf.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202011/26/content_WS5fbfb386c6d0f72576940bcf.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>37</sup> The Ministry of Health received 500,000 doses of SINOPHARM's Vero-Cell vaccine // Ministry of Health of Vietnam. 2021. URL: [https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset\\_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm](https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm) (accessed: 07.07.2021).

<sup>38</sup> Chinese medical team arrives in Laos to help fight against COVID-19 // Xinhua. 05.05.2021. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/05/content\\_WS60920e5fc6d0df57f98d90ed.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/05/content_WS60920e5fc6d0df57f98d90ed.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>39</sup> Chinese medical team arrives in Laos to help fight COVID-19 // China International Development Cooperation Agency. 08.05.2021. URL: [http://en.cidca.gov.cn/2021-05/08/c\\_619287.htm#:~:text=Based%20on%20the%20situation%20of,protocols%2C%20medical%20technologies%2C%20pandemic%20response](http://en.cidca.gov.cn/2021-05/08/c_619287.htm#:~:text=Based%20on%20the%20situation%20of,protocols%2C%20medical%20technologies%2C%20pandemic%20response) (accessed: 07.07.2021).

Continuation of Table 1

Recipient Country	Time	Numbers and Categories
Philippines	3/2/2020	200,000 PT masks <sup>40</sup>
	16/3/2020	2,000 sets of test kits <sup>41</sup>
	21/3/2020	100,000 sets of test kits, 100,000 PT masks, 10,000 KN95 masks, and 10,000 personal protection equipment (PPE) <sup>42</sup>
	28/3/2020	500,000 masks <sup>43</sup>
	5/4/2020	12 health experts, 30 ventilators, 5,000 sets of protection cloths, 300,000 medical masks, 30,000 N95 masks, and 5,000 face shields, along with 12 tons of other pandemic control materials <sup>44</sup>
	10/5/2020	Over 150,000 sets of test kits and 18,000 sets of protection cloths <sup>45</sup>
	10/2020	250,000 sets of test kits, 1.87 million PT masks, PPE, and other contributions <sup>46</sup>
	28/2 – 6/6/2021	3 batches of Sinovac vaccine <sup>47</sup> (after committing to provide 300,000 doses on 1/2021) <sup>48</sup>
Myanmar	11/3/2020	Medical supplies including PT masks and hand dryers <sup>49</sup>
	17/3/2020	2,016 sets of test kits <sup>50</sup>
	26/3/2020	200,000 PT masks, 5,000 KN95 masks, and 5,000 protection cloths <sup>51</sup>
	8/4/2020	Medical team and medical supplies (testing kits, 8,500 KN95 masks, 60,000 single-use masks, and 5,500 protection cloths) <sup>52</sup>
	24/4/2020	A medical team consisting of 6 people and KN95 masks <sup>53</sup>
	13/5/2020	150,000 sets of test kits and 18,000 PPE <sup>54</sup>
	13/5/2020	162,000 sets of testing kits, 3.95 million PT masks, 48,600 PPE, and other supplies <sup>55</sup>

<sup>40</sup> *Fook L.L.* Op. cit.<sup>41</sup> *Ibid.*<sup>42</sup> *Ibid.*<sup>43</sup> *Ibid.*<sup>44</sup> China sends medical expert team to Philippines // Xinhua. 05.04.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202004/05/content\\_WS5e896f50c6d0c201c2cc036e.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202004/05/content_WS5e896f50c6d0c201c2cc036e.html) (accessed: 07.07.2021).<sup>45</sup> *Fook L.L.* Op. cit.<sup>46</sup> Chinese embassy donates medical equipment to Philippines to help combat COVID-19 // Xinhua. 21.10.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202010/21/content\\_WS5f90184dc6d0f7257693e339.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202010/21/content_WS5f90184dc6d0f7257693e339.html) (accessed: 07.07.2021).<sup>47</sup> Additional batch of China's Sinovac vaccine arrives in Philippines // Xinhua. 06.06.2021. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202106/06/content\\_WS60bc5ceac6d0df57f98dac81.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202106/06/content_WS60bc5ceac6d0df57f98dac81.html) (accessed: 07.07.2021).<sup>48</sup> The Ministry of Health received 500,000 doses of SINOPHARM's Vero-Cell vaccine // Ministry of Health of Vietnam. 2021. URL: [https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset\\_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm](https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm) (accessed: 07.07.2021).<sup>49</sup> *Fook L.L.* Op. cit.<sup>50</sup> *Ibid.*<sup>51</sup> *Ibid.*<sup>52</sup> *Ibid.*<sup>53</sup> *Ibid.*<sup>54</sup> *Ibid.*<sup>55</sup> China provides medical supplies for Myanmar's COVID-19 fight. // Xinhua. 13.05.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202005/13/content\\_WS5ebbbc48c6d0b3f0e9497933.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202005/13/content_WS5ebbbc48c6d0b3f0e9497933.html) (accessed: 07.07.2021).

Continuation of Table 1

Recipient Country	Time	Numbers and Categories
Myanmar	11/11/2020	46,000 N95 masks, 30,000 safety goggles, 30,000 protective clothes, and 10 ventilators (approximately 8 million Yuan) <sup>56</sup>
	26/11/2020	Pandemic control tools including patrol vehicles and test kits (approximately 410,000 Yuan) <sup>57</sup>
	11/12/2020	30,000 PPE, 30,000 isolation gowns, 42,000 N95 masks, and 150,000 PT masks (approximately 2 million Yuan) <sup>58</sup>
	2/2021	100,000 PT masks, 29,760 N95 masks, 12,975 PPE, and 10,000 medical gloves <sup>59</sup>
	2/5/2021	500,000 doses of vaccine <sup>60</sup>
Malaysia	19/3/2020	5,000 masks and 10,000 face shields <sup>61</sup>
	26/3/2020	20,000 masks <sup>62</sup>
	28/3/2020	500,000 PT masks, 100,000 KN95 masks, 100,000 sets of test kits, 50,000 PPE, and 200 ventilators <sup>63</sup>
	29/3/2020	166,000 masks <sup>64</sup>
	18/4/2020	Medical team <sup>65</sup>
	8/5/2020	Masks (out of a total of 600,000 for 6 countries) <sup>66</sup>
	29/3/2021	100,000 N95 masks, 500,000 PT masks, 50,000 sets of protective clothing, and 200 portable ventilators <sup>67</sup>
Indonesia	22/3/2020	9 tons of medical supplies and 17 tons of medical materials including 800,000 sets of test kits, 50,000 gloves, and other materials <sup>68</sup>
	27/3/2020	40 tons of medical supplies and equipment including test kit sets, masks, PPE, and ventilators <sup>69</sup>
	12/5/2020	Medical supplies and equipment <sup>70</sup>

<sup>56</sup> China's Yunnan donates anti-COVID-19 supplies to Myanmar // Xinhua. 11.11.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202011/11/content\\_WS5fabf075c6d0f7257693f789.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202011/11/content_WS5fabf075c6d0f7257693f789.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> China donates more medical supplies for Myanmar's fight against COVID-19 // Xinhua. 11.12.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202012/11/content\\_WS5fd368e2c6d0f72576941bea.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202012/11/content_WS5fd368e2c6d0f72576941bea.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>59</sup> China donates more COVID-19 protective equipment to Myanmar // Xinhua. 2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202107/02/content\\_WS60deff48c6d0df57f98dc52a.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202107/02/content_WS60deff48c6d0df57f98dc52a.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>60</sup> China-donated COVID-19 vaccines arrive in Myanmar // China International Development Cooperation Agency. 08.05.2021. URL: [http://en.cidca.gov.cn/2021-05/08/c\\_619286.htm](http://en.cidca.gov.cn/2021-05/08/c_619286.htm) (accessed: 07.07.2021).

<sup>61</sup> *Fook L.L.* Op. cit.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> China donates more medical supplies to Nepal, Pakistan, Malaysia // The State Council of the People's Republic of China. 31.03.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/videos/202003/31/content\\_WS5e82b0e7c6d0c201c2cbfd86.html](http://english.www.gov.cn/news/videos/202003/31/content_WS5e82b0e7c6d0c201c2cbfd86.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>68</sup> *Fook L.L.* Op. cit.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

Continuation of Table 1

Recipient Country	Time	Numbers and Categories
Thailand	19/3 – 13/4/2020	Undetermined quantity of medical supplies <sup>71</sup>
	8/5/2020	Masks (out of a total of 600,000 for 6 countries) <sup>72</sup>
	12/5/2020	Medical supplies including 100,000 medical masks, 15,000 PT masks, 10,500 safety goggles, 7,000 PPE, 120 boxes of gloves, 6 ventilators, 10 electrocardiograms, 30 infusion pumps, 100 infrared thermometers, and 6,000 sets of test kits <sup>73</sup>
	6/2021	1.3 million PT masks, 70,000 N95 masks, 150,000 sets of test kits, and 70,000 PPE <sup>74</sup>
Brunei	22/3/2020	Medical equipment and supplies <sup>75</sup>
	23/4/2020	Medical supplies including 100,000 KN95 masks and 1,000 isolation gowns; 42,158 USD for the COVID-19 Relief Fund in Brunei <sup>76</sup>
	12/5/2020	Medical supplies and equipment from PLA <sup>77</sup>
Singapore	5/2020	620,000 masks <sup>78</sup>
	8/5/2020	Masks (out of a total of 600,000 for 6 countries) <sup>79</sup>
Vietnam	8/5/2020	Masks (out of a total of 600,000 for 6 countries) <sup>80</sup>
	12/5/2020	Medical supplies (KN95 masks, PT masks, PPE, gloves, safety goggles) <sup>81</sup>
	29/9/2020	300,000 PT masks and 20,000 medical face shields <sup>82</sup>
	20/6/2021	500,000 doses of Sinopharm vaccine and 502,400 single-use injection needles <sup>83</sup>

Source: The group of authors compiled

The comprehensive data presented in Table 1 on China's healthcare aid to ASEAN nations during the COVID-19 pandemic provides valuable insights into the nature and patterns of China's health diplomacy efforts in the region. A closer examination of these data

reveals several noteworthy observations. Firstly, the aid disbursement appears to be strategically prioritized, with countries perceived as having closer ties or greater geostrategic significance to China receiving more substantial and timely assistance. For instance,

<sup>71</sup> *Fook L.L.* Op. cit.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> China donates medical equipment to Thailand to stem COVID-19 // Xinhua. 30.06.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202006/30/content\\_WS5efa91f9c6d05a0f8970665e.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202006/30/content_WS5efa91f9c6d05a0f8970665e.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>75</sup> *Fook L.L.* Op. cit.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> China donates masks to Singapore to assist in COVID-19 combat // Xinhua. 06.05.2020. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202005/06/content\\_WS5eb1f437c6d0b3f0e9497052.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202005/06/content_WS5eb1f437c6d0b3f0e9497052.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>79</sup> *Fook L.L.* Op. cit.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Van N.* China donated 320,000 medical masks to Vietnam to prevent the COVID-19 epidemic // Ministry of Health of Vietnam. 29.09.2020. URL: <https://ncov.moh.gov.vn/web/guest/-/6851664-2> (accessed: 07.07.2021).

<sup>83</sup> The Ministry of Health received 500,000 doses of SINOPHARM's Vero-Cell vaccine // Ministry of Health of Vietnam. 20.06.2021. URL: [https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset\\_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm](https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tiep-nhan-500-000-lieu-vaccine-vero-cell-cua-sinopharm) (accessed: 07.07.2021).

Cambodia, Laos, and Myanmar, which have committed to building a “community with a shared future” with China, were among the earliest recipients of aid, including medical teams and substantial quantities of PPE and testing kits. Secondly, there is a discernible distinction in the composition and perceived symbolism of the aid provided. While most ASEAN nations received civilian medical teams, countries like Laos and Myanmar additionally received military medical teams, which are considered higher-ranking and potentially carry greater political significance. Thirdly, the data suggests a potential preference for bilateral aid over multilateral mechanisms, with direct country-to-country assistance being more prevalent than contributions to regional initiatives or funds, such as the ASEAN COVID-19 Response Fund.

Overall, an analysis of the aid timeline reveals a tendency for vaccine diplomacy to follow commercial vaccine procurement agreements, with aid often arriving later and in smaller quantities compared to commercial contracts. This pattern could potentially undermine the altruistic narrative surrounding China’s health diplomacy efforts. It is important to note that these observations are based solely on the provided data and may not represent the complete picture of China’s health diplomacy in the region. Nevertheless, they offer valuable insights into the potential underlying motivations and strategic considerations shaping China’s aid allocation decisions, which merit further investigation and analysis.

### *Amplifying Healthcare Capacity Across Southeast Asia*

China’s health diplomacy in Southeast Asia is also evident in its efforts to assist ASEAN in enhancing its healthcare capabilities.

#### *Exchange of Information and Experience*

China facilitates the exchange of technical expertise, health information, and experiences by organizing forums and conferences involving officials and health experts at various levels. For example, the APT-SOMHD Special Teleconference on 2019-nCoV held on February 3, 2020, where China proposed exchanging experiences in dealing with COVID-19<sup>84</sup>. China and ASEAN have also promoted the sharing of experiences through teleconferences on February 20, 2020, and March 31, 2020<sup>85</sup>; the online conference on sharing experiences in responding to COVID-19 by the ASEAN-China Health and University Organization on May 19, 2020<sup>86</sup>; and the Special Conference on ASEAN-China Public Health Cooperation on May 21, 2021<sup>87</sup>.

#### *Development of Human Resources*

China has established various training programs, both short-term and long-term, in the field of health for Southeast Asia. Notable examples include the *China-ASEAN Talent Training in Public Health (2015–2017)* program and the *China-ASEAN Silk Road Health Workforce Training Program (2020–2022)* announced by President Xi Jinping on November 27, 2020, with the goal of training 1,000 administrative and specialized healthcare personnel in ASEAN countries<sup>88</sup>. These

<sup>84</sup> ASEAN plus three senior health officials reaffirm cooperation stop spread 2019-ncov // ASEAN. 04.02.2020. URL: <https://asean.org/asean-plus-three-senior-health-officials-reaffirm-cooperation-to-stop-spread-of-2019-ncov/> (accessed: 06.07.2021).

<sup>85</sup> Fook L.L. China’s COVID-19 assistance to Southeast Asia: Uninterrupted aid amid global uncertainties // Think China 10.06.2020. URL: <https://www.thinkchina.sg/chinas-aid-southeast-asia-amid-adversity-sign-deeper-cooperation-ahead> (accessed: 07.07.2021).

<sup>86</sup> Online Conference for Experience Sharing on COVID-19 Response by ASEAN-China University Consortium on Medicine and Health Successfully Held // ASEAN-China Centre. 19.05.2020. URL: <http://www.asean-china-center.org/english/2020-05/4954.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>87</sup> Symposium on ASEAN-China Public Health Cooperation Successfully Held in Xuzhou // ASEAN-China Centre. 21.05.2020. URL: <http://www.asean-china-center.org/english/2021-05/7762.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>88</sup> Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China At the Opening Ceremony of the 17th China-ASEAN Expo and China-ASEAN Business and Investment Summit // Ministry of Foreign Affairs of China. 27.11.2020. URL: [https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zjyh/202405/t20240530\\_11341490.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zjyh/202405/t20240530_11341490.html) (accessed: 07.07.2021).

training initiatives cover various aspects of healthcare, such as public health management, disease prevention and control, traditional medicine practices, and advanced medical technologies. By investing in human resource development, China seeks to strengthen healthcare systems and improve overall health outcomes in Southeast Asian countries.

*Collaboration in Medical Research and Promotion of Traditional Medicine*

China encourages alliances between hospitals, research institutes, and medical schools to foster research collaboration. The establishment of the China-ASEAN University Consortium on Health and Wellness on October 14, 2019, exemplifies this effort. Collaboration in medical research between China and ASEAN through laboratories, academic organizations, government agencies, and private companies is becoming increasingly common<sup>89</sup>. On October 27, 2020, the ASEAN-China Centre (ACC) organized an event on Friendly Cooperation on Vaccines between ASEAN and China, with the participation of officials from both sides and Sinovac Company<sup>90</sup>. The second exchange took place on March 30, 2021<sup>91</sup>. China actively develops traditional medicine (TM) in Southeast Asia, with collaborations in various fields between China and ASEAN. Medicines for TM from China have been registered in Vietnam and Singapore<sup>92</sup>.

Overall, China actively engages in various healthcare cooperation mechanisms and agree-

ments in Southeast Asia. These collaborations cover a wide range of areas and are implemented rapidly during health emergencies. The improvement of healthcare capabilities in Southeast Asia is being closely monitored and implemented comprehensively.

**China's Health Diplomacy in Southeast Asia: Regional Reactions and Domestic Impact  
Reaction of Southeast Asian Countries**

China's health diplomacy has provided substantial support to the healthcare sector in Southeast Asia, eliciting positive responses, particularly from countries with fewer conflicts with China. Conducted on a large scale and encompassing diverse fields, China's health diplomacy has engaged extensively with Southeast Asia's healthcare sector in both breadth and depth. While immediate relief efforts and mechanisms have addressed timely disease outbreaks, long-term investments in workforce training and research collaboration have the potential to enhance Southeast Asian countries' healthcare capabilities in the future. China's aid has notably contributed to the development of healthcare policies, improved healthcare infrastructure, and advancements in medical treatment technologies in recipient countries<sup>93</sup>. Despite variations in the order and scale of assistance, all ASEAN Member States (AMS) have received healthcare aid from China since 2019<sup>94</sup>. By June 2021, China had supplied or planned to supply 120 million vaccine doses to AMS, approximately 4.8 times more than the allocations from

<sup>89</sup> Joint statement from the founding of China – ASEAN University consortium on Medicine and Health // China – ASEAN University consortium on Medicine and Health. 27.09.2021. URL: <https://caucmh.bjmu.edu.cn/index/index/earticle.html?id=110> (accessed: 07.07.2021).

<sup>90</sup> ACC Held Exchange on ASEAN-China Vaccine Friend Cooperation // ASEAN-China Centre. 27.10.2020. URL: <http://www.asean-china-center.org/english/2020-10/5414.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>91</sup> 2nd Exchange on ASEAN-China Vaccine Friend Cooperation Held by ACC // ASEAN-China Centre. 30.03.2021. URL: <http://www.asean-china-center.org/english/2021-03/7383.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>92</sup> Traditional Chinese Medicine in China // Xinhua. 06.12.2016. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/12/06/content\\_281475509333700.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/12/06/content_281475509333700.htm) (accessed: 07.07.2021).

<sup>93</sup> China's Foreign Aid // Information Office of the State Council The People's Republic of China. 21.04.2011. URL: [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284620.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm) (accessed: 07.07.2021).

<sup>94</sup> Rudolf M. China's health diplomacy during Covid-19 the BRI in action // SWP Comment. No. 9. 2021. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2021C09\\_ChinaHealthDiplomacy.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2021C09_ChinaHealthDiplomacy.pdf) (accessed: 07.07.2021). 8 p.

the US and Europe through the COVAX program<sup>95</sup>. The Philippines became the first country to receive China's COVID-19 vaccine, enabling the initiation of their vaccination program<sup>96</sup>. Cambodian Prime Minister Hun Sen even remarked, "If I don't rely on China, whom should I rely on?"<sup>97</sup>

However, concerns persist regarding the quality of China's health diplomacy. Despite improvements brought about by existing health mechanisms between China and ASEAN, some opinions highlight ongoing issues. For instance, the MBDS lacks proper supervision and funding, making it challenging to fulfill its functions effectively. As noted by Zhu et al. [2019], "The current problem is that we do not have suitable leaders. Moreover, MBDS's funding capability is very limited, leading to significant difficulties in operations. It can only mobilize \$20,000–\$30,000 per year, barely enough to sustain the Secretariat. Currently, the only thing MBDS does is sending regular newsletters to its members." Similar issues are observed in healthcare support and aid activities, where delays and concerns about effectiveness have hindered China's aid from meeting expectations in Southeast Asia. For example, Cambodia and Laos received only 600,000 and 300,000 vaccine doses, respectively, in early February 2021. Thailand received 200,000 doses two weeks later, and the Philippines received over 600,000 doses at the end of the month, later than anticipated. China committed to providing 300,000 doses to Myanmar but experienced delays in delivery<sup>98</sup>. Additionally, doubts

about vaccine quality persist, with criticisms in countries like the Philippines, where some lawmakers criticized the government for purchasing Sinovac. Opposition Senator Risa Hontiveros accused President Duterte's administration of "forcing their preference for Chinese vaccines down the public's throat without emergency use authorization or consistent data"<sup>99</sup>. China's vaccines also faced opposition in Malaysia and Singapore, with former Singaporean Foreign Ministry official Bilahari Kausikan stating, "Right now, I won't take any vaccine from China because they don't have enough data"<sup>100</sup>.

Concerns are also raised about the economic and political rationale behind China's health diplomacy activities. Although China asserts that its health diplomacy, particularly aid activities, is devoid of any accompanying political conditions, the reality suggests hidden agendas behind these activities. Economic motives are evident in China's vaccine aid, which typically arrives later and in smaller quantities compared to commercial contracts. For example, China donated 600,000 doses to the Philippines only after the country ordered 25 million doses<sup>101</sup>. Political motives are also evident in the differences in the scale, timing, and types of aid provided. Aid often exhibits a unilateral nature, prioritizing countries with close relationships or significant benefits to China, especially those linked to the BRI. Countries like the Philippines, Cambodia, and Myanmar received substantial material aid early on. In contrast, Vietnam and Singapore received limited support and only in the later

<sup>95</sup> China vaccine doses to asean top 120 million, 4.8 times UN program // Kyodo News. 21.06.2021. URL: <https://www.thejakartapost.com/seasia/2021/06/21/china-vaccine-doses-to-asean-top-120-million-48-times-un-program.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>96</sup> Additional batch of China's Sinovac vaccine arrives in Philippines // Xinhua. 06.06.2021. URL: [http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202106/06/content\\_WS60bc5ceac6d0df57f98dac81.html](http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202106/06/content_WS60bc5ceac6d0df57f98dac81.html) (accessed: 07.07.2021).

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> *Linh H.* China's vaccine diplomacy "stumbled" in Southeast Asia // Tin Tuc. 08.04.2021. URL: <https://baotintuc.vn/thegioi/ngoai-giao-vaccine-cua-trung-quoc-vap-chan-tai-dong-nam-a-20210407165813387.htm> (accessed: 07.07.2021).

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> *Yang S.* Rising-Power competition: The Covid-19 vaccine diplomacy of China and India // NBR. 19.03.2021. URL: <https://www.nbr.org/publication/rising-power-competition-the-covid-19-vaccine-diplomacy-of-china-and-india/> (accessed: 07.07.2021).

stages (from April onwards). Researchers Yeremia and Raditio emphasize, “China’s vaccine diplomacy is conditional. Beijing can use vaccine supply to advance its diplomatic agenda, especially on sensitive issues, such as its claims in the South China Sea”<sup>102</sup>. The distinction in the type of medical teams sent to Southeast Asia also raises suspicions. Out of 10 AMS, 5 received civilian medical teams from China. Cambodia was the earliest recipient, with China emphasizing the aid as a response to Cambodia’s assistance and a demonstration of friendship with “Cambodia as steel.” Laos and Myanmar received additional military medical teams, which are considered higher-ranking and carry greater political significance. These three countries have also committed to building a “community with a shared future” with China<sup>103</sup>.

While there are certain limitations, overall, the reaction from ASEAN and recipient countries to China’s aid appears relatively positive, especially among high-level leadership. Most accept China’s assistance, and there are no public reports from ASEAN or member states regarding the quality of China’s healthcare support<sup>104</sup>. However, it is important to note that this positive reaction may not necessarily reflect the sentiments of the general public in these countries. There could be undercurrents of skepticism or concern about China’s motives and the potential strings attached to the aid, particularly in countries with strained relations with China. Additionally, the quality and timeliness of the aid may be viewed differently by healthcare professionals and experts on the ground compared to political leaders. As China’s health diplomacy efforts continue to evolve, ongoing monitoring and assessment from diverse stakeholders will be crucial in understanding the true impact and implications of this approach on the region’s public health landscape and geopolitical dynamics.

### *Impact of Health Diplomacy on China*

The impact of China’s health diplomacy efforts in Southeast Asia remains a subject of considerable debate. While some view these efforts as a strategic move to enhance influence and secure economic benefits, others caution against the inherent risks of leveraging healthcare as a diplomatic tool. To gain a comprehensive understanding of this issue, it is essential to examine the various impacts of health diplomacy on China from security, economic, and regional geopolitical influence perspectives.

Firstly, regarding security, health diplomacy aids China by building healthcare capabilities in neighboring regions. When Southeast Asia effectively enhances its healthcare systems, China’s ability to prevent diseases early and from a distance also increases. This contributes to China’s efforts to defend against infectious diseases. A robust regional healthcare system acts as an early warning system and line of defense, enabling China to detect and respond to potential outbreaks before they reach its territory [Zhuravleva 2021]. This proactive approach to disease prevention not only safeguards China’s national security but also reduces the economic burden associated with managing large-scale health crises within its borders [Rogozhina 2021]. Consequently, China’s investment in Southeast Asia’s healthcare infrastructure can be seen as a strategic measure to bolster its overall security posture.

Secondly, from an economic standpoint, health diplomacy in Southeast Asia provides China with opportunities to gain economic benefits. Countries receiving assistance become markets for Chinese healthcare systems and technology. China aims to supply diagnostic and treatment equipment and pharmaceuticals to Southeast Asian countries. Health monitoring applications, electronic prescription apps, and tools for testing and statistics for relevant

<sup>102</sup> Hoang V. China’s vaccine diplomacy encounters obstacles // VnExpress. 26.01.2021. URL: <https://vnexpress.net/ngoi-giao-vaccine-cua-trung-quoc-vuong-tro-ngai-4226451.html> (accessed: 07.07.2021).

<sup>103</sup> Fook L.L. China’s COVID-19 assistance to Southeast Asia: Uninterrupted aid amid global uncertainties // Think China 10.06.2020. URL: <https://www.thinkchina.sg/chinas-aid-southeast-asia-amid-adversity-sign-deeper-cooperation-ahead> (accessed: 07.07.2021).

<sup>104</sup> Ibid.

authorities may become prevalent in these countries<sup>105</sup>. Remote healthcare collaboration also opens up opportunities for Chinese telecommunications companies. Despite doubts about effectiveness, China stands to profit from technology transfer in manufacturing and selling vaccines to Southeast Asian countries. This health diplomacy strategy aligns with China's broader economic ambitions through the Belt and Road Initiative (BRI), facilitating greater economic integration and dependence on Chinese goods and services<sup>106</sup>. Furthermore, the sharing of medical data and collaborative research projects foster knowledge transfer, allowing Chinese firms to gain valuable insights into regional healthcare needs and tailor their offerings accordingly. These economic prospects incentivize China's commitment to health diplomacy as a means of cultivating long-term trade partnerships and expanding its sphere of economic influence throughout Southeast Asia [Zhuravleva 2021].

Thirdly, in terms of influence, health diplomacy helps China to enhance its national image in Southeast Asia. According to a November 2020 survey conducted by the ISEAS-Yusof Ishak Institute of Singapore, 44.2% of respondents believed that China had "helped the most for the region in dealing with COVID-19," surpassing Japan, the EU, and the US. This perception may be attributed to China's "mask diplomacy"<sup>107</sup>. Health diplomacy also provides China with a competitive advantage in the region, considering the weaknesses in the healthcare systems of developed countries observed during the COVID-19 pandemic. The pandemic revealed the US's heavy reliance on China for healthcare and pharmaceutical products. Importing 50% of PPE, 70% of face masks, 57% of protective goggles and face shields, 39% of gloves, and 45% of protec-

tive clothing from China somewhat tarnished the image of the US as a superpower [Gauttam et al. 2020]. Conversely, during the initial stages of the pandemic, China's unilateral health aid marked its presence, while the US's unilateral health aid did not [Gauttam et al. 2020]. This presented an opportunity for China to fill the void and intensify competition in the healthcare sector.

Rogozhina [2021] has examined and assessed China's medical assistance to Southeast Asian countries in the fight against COVID-19, arguing that China's health diplomacy will yield four benefits for Beijing: (1) Health diplomacy during the COVID-19 pandemic is an indispensable part of China's foreign policy, aimed at consolidating the country's position in the region by enhancing goodwill; (2) Providing large-scale medical assistance to Southeast Asian countries helps China improve its "benevolent" image and surpass the United States in the role of the main humanitarian aid donor in the region; (3) Health diplomacy helps China promote the BRI project, develop economic trade relations with Southeast Asia, and protect its economic interests in the region; and (4) COVID-19 vaccine diplomacy is expected to further consolidate China's position in Southeast Asia if successful. Rogozhina argues that health diplomacy is an important tool for China to increase its influence and consolidate its position in Southeast Asia in strategic competition with other countries, especially the United States. However, the South China Sea dispute undermines China's positive image in the region as a "generous donor."

Despite revealing several shortcomings that affect diplomatic outcomes and China's overall interests, China's health diplomacy in Southeast Asia has achieved certain accom-

<sup>105</sup> Maude R., Fraser D. Chinese Diplomacy in Southeast Asia during the COVID-19 Pandemic // Asia Society Policy Institute. 20.06.2022. URL: <https://asiasociety.org/policy-institute/chinese-diplomacy-southeast-asia-during-covid-19-pandemic> (accessed: 10.04.2024).

<sup>106</sup> Rogozhina N.G. China's support for Southeast Asian countries in the fight against Covid-19 // IMEMO. 14.10.2020. URL: <https://www.imemo.ru/special-rubrics/coronavirus-pandemic/text/pomoshty-kitaya-stranam-yugo-vostochnoy-azii-v-borybe-s-covid-19> (accessed: 12.04.2024).

<sup>107</sup> Lizhong Y., Dingding C. (2019). Is China's COVID-19 Diplomacy working in Southeast Asia? // The Diplomat. 20.02.2019. URL: <https://thediplomat.com/2021/02/is-chinas-covid-19-diplomacy-working-in-southeast-asia/> (accessed: 07.07.2021).

plishments and positively impacted China's image in the region. China's investments in healthcare in Southeast Asia can be reasonably explained through the words of a former US Senator: "You don't pick a fight with someone who saved your child's life" [Frist 2007].

\* \* \*

In the contemporary globalized world, health diplomacy has emerged as a powerful instrument for nations to simultaneously safeguard public health interests and advance foreign policy objectives. This dual-purpose approach has gained significant traction, particularly in the context of the COVID-19 global pandemic. From 2019 to 2021, China's health diplomacy initiatives in Southeast Asia exemplified this strategic paradigm. Aligning with the notion of "winning hearts and minds in developing nations by exporting healthcare services, expertise, and personnel" [Fauci 2007], China's activities spanned a wide array of domains and pursued multifaceted goals. These endeavors aimed to bolster the region's immediate disease response capabilities while concurrently enhancing long-term health-

care infrastructure and human resource development.

While China's health diplomacy policies initially yielded promising outcomes, facilitating an expanded political footprint as a major global player, several limitations and challenges have been exposed. Nevertheless, it is evident that health diplomacy will continue to be a crucial instrument in China's efforts to consolidate its influence within the Southeast Asian region. Despite the potential pitfalls, the strategic deployment of health diplomacy presents a promising avenue for nations to cultivate goodwill, foster international cooperation, and project soft power on the global stage.

However, it is imperative that such initiatives are implemented with transparency, accountability, and a genuine commitment to improving global public health outcomes, rather than merely pursuing narrow self-interests. As the world grapples with the enduring challenges posed by the COVID-19 pandemic and the ever-present threat of future health emergencies, the responsible and ethical practice of health diplomacy will remain a critical imperative for all nations.

## References

- Bourne P. (1978). A partnership for international health care. *Public Health Reports*. Vol. 93. No. 2. P. 114–123.
- Chongsuivatwong V., Phua K.H., Yap M.T., Pocock N.S., Hashim J.H., Chhem R., Wilopo S.A., Lopez A.D. (2011). Health and health-care systems in southeast Asia: diversity and transitions. *Lancet*. Vol. 377. No. 9763. P. 429–437. DOI:10.1016/S0140-6736(10)61507-3
- Coker R.J., Hunter B.M., Rudge J.W., Liverani M., Hanvoravongchai P. (2011). Emerging infectious diseases in Southeast Asia: Regional challenges to control. *Health in Southeast Asia*. Vol. 377. No. 9765. P. 509–609. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(10\)62004-1](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(10)62004-1)
- Fazal T. (2020). Health Diplomacy in Pandemical Times. *International Organization*. Vol. 74. No. 1. P. 78–97. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000326>
- Feldbaum H., Michaud J. (2010). Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests. *PLoS Medicine*. Vol. 7. No. 4. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000226>
- Fidler D. (2013). Health diplomacy. In: A. Cooper, J. Heine, R. Thakur (eds) *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press. P. 691–707. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199588862.013.0039>
- Fauci A. (2007). The expanding global health agenda: a welcome development. *Nature Medicine*. Vol. 13. P. 1169–1171. <https://doi.org/10.1038/nm1646>
- Frist W. (2007). Medicine as a currency for peace through global health diplomacy. *Yale Law and Policy Review*. Vol. 26. No. 1. P. 209–229.
- Gauttam P., Singh B., Kaur J. (2020). COVID-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony? *Millennial Asia*. Vol. 11. No. 4. P. 318–340. <https://doi.org/10.1177/0976399620959771>
- Held D. (2014). The diffusion of authority. In: T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds) *International organization and global governance*. London: Routledge. P. 60–72. <https://doi.org/10.4324/9781315301914>
- Horton R. (2007). Health as an instrument of foreign policy. *Lancet*. Vol. 369. No. 9564. P. 806–807. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60378-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60378-X)

- Inglehart J. (2004). Advocating for medical diplomacy: A conversation with Tommy G. Thompson. *Health Affairs*. Vol. 23. No. 1. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.w4.262>
- Jiahan C. (2020). Toward a Health Silk Road: China's Proposal for Global Health Cooperation. *China Quarterly of International Strategic Studies*. Vol. 6. No. 1. P. 19–35. <https://doi.org/10.1142/S237740020500013>
- Jiyong J. (2008). 浅析公共卫生外交 [Brief Analysis of Public Health Diplomacy]. *Journal of Diplomacy (China Foreign Affairs University Journal)*. No. 4. P. 82–88. DOI:CNKI:SUN:WJXY.0.2008-04-013
- Kevany S. (2014). Global Health Diplomacy, 'Smart Power', and the New World Order. *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*. Vol. 9. No. 7. P. 787–807. <https://doi.org/10.1080/1744169.2.2014.921219>
- Kickbusch I. (2011). Global health diplomacy: How foreign policy can influence health. *BMJ*. Vol. 342. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.d3154>
- Labonté R., Gagnon M. (2010). Framing health and foreign policy: lessons for global health diplomacy. *Globalization and Health*. Vol. 6. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-6-14>
- Newton P., Dondorp A., Green M., Mayxay M., White N.J. (2003). Counterfeit artesunate antimalarials in southeast Asia. *The Lancet*. Vol. 362. No. 9378. P. 169. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(03\)13872-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(03)13872-X)
- Novotny T., Kickbusch I. (2008). Global Health Diplomacy: A Bridge to Innovative Collaborative Action. *Global Update Forum for Health Research*. Vol. 5. P. 41–51.
- Rogozhina N. G. (2021). Masochnaya diplomatiya Kitaya v stranakh Yugo-Vostochnoy Azii [China's mask diplomacy in Southeast Asian countries]. *Southeast Asia: Current development issues*. No. 1(50). P. 73–81. DOI 10.31696/2072-8271-2021-1-1-50-073-081
- Ting C., Zhimin T. (2022). 我国公共卫生外交的历史脉络、演进特征及启示 [Historical background, evolutionary characteristics, and inspiration of China's public health diplomacy]. *Journal of Nanjing Medical University*. No. 2. P. 120–125. <http://dx.doi.org/10.7655/NYDXBSS20220204>
- Zhuravleva E.V. (2021). Meditsinskaya diplomatiya kak instrument politiki myagkoy sily KNR [Health Diplomacy as a Tool of China's Soft Power Policy]. *Kommunisticheskiy Kitay: tseli i zadachi k stoletnemu yubileyu KPK* [Communist China: Goals and Tasks for the CPC Centennial Anniversary]. P. 224–239.
- Zhu S., Zhu W., Qian W., He Y., Huang J. (2019). A China – Vietnam collaboration for public health care: a preliminary study. *Global Health Research and Policy*. Vol. 4. No. 23. <https://link.springer.com/article/10.1186/s41256-019-0116-0>

# МЕДИЦИНСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ КИТАЯ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

## ОПЫТ В КОНТЕКСТЕ COVID-19

ВУ ФАН ТО УЕН

Университет социальных и гуманитарных наук, Вьетнамский национальный университет,  
Ханой 100000, Вьетнам

Академия политики III региона, Национальная политическая академия Хошимина,  
Дананг 550000, Ханой, Вьетнам

ЧАН СУАН ХИЕП

Университет Донг А, Дананг 550000, Город, Вьетнам

### Резюме

В контексте глобализации и увеличения числа серьёзных вспышек заболеваний значительно возросло внимание мировой политики к вопросам здравоохранения. Вследствие этого здравоохранение переходит от периферийной, или реактивной, проблемы к более центральной позиции во внешнеполитических повестках дня. Крупные державы, включая Китай, всё чаще используют дипломатию в сфере здравоохранения как стратегический инструмент. Инициативы Китая

в области дипломатии здравоохранения распространяются по всему миру, с особым акцентом на Юго-Восточной Азии. В данном исследовании критически рассматриваются усилия Китая в области дипломатии здравоохранения в этом регионе. Оно начинается с аналитического обзора дипломатии здравоохранения, разъясняя контекстуальные факторы, стоящие за её появлением, и связанные с ней терминологические дебаты. Затем в исследовании категоризируются и тщательно анализируются конкретные меры дипломатии здравоохранения, предпринимаемые Китаем в Юго-Восточной Азии. Наконец, анализируются реакции стран-получателей и оценивается региональное влияние усилий Китая в области дипломатии здравоохранения. Исследование показывает, что дипломатия Китая в области здравоохранения в Юго-Восточной Азии охватывает широкий спектр деятельности, включая участие в региональных механизмах здравоохранения, предоставление медицинской помощи и материалов, а также усилия по повышению потенциала здравоохранения. Хотя эти инициативы в целом были восприняты положительно, особенно странами с более тесными связями с Китаем, сохраняются опасения относительно качества, своевременности и возможных политических мотивов за этой помощью. В исследовании делается вывод, что, несмотря на некоторые ограничения, дипломатия здравоохранения остаётся важным инструментом в стратегии Китая по укреплению своего влияния в Юго-Восточной Азии.

**Ключевые слова:**

Китай; Юго-Восточная Азия; АСЕАН; COVID-19; дипломатия здравоохранения

# Наши авторы

- Буник Иван Владимирович** – кандидат юридических наук, адвокат, партнёр Московской коллегии адвокатов «Тимофеев, Фаренвальд и партнёры», старший научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России
- Бу Фан То Уен** – аспирант Университета социальных и гуманитарных наук, Вьетнамский национальный университет, Ханой, Вьетнам; преподаватель Академии политики региона III, Национальная политическая академия Хо Ши Мина (Вьетнам)
- Гудков Иван Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент Кафедры правового регулирования ТЭК МГИМО МИД России
- Ларионова Ирина Владимировна** – доктор экономических наук, профессор Кафедры банковского дела и монетарного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
- Милюкова Мария Андреевна** – аспирант Кафедры международного права, МГИМО МИД России
- Панова Галина Сергеевна** – доктор экономических наук, профессор Кафедры международных финансов МГИМО МИД России
- Сенников Алексей Иванович** – кандидат исторических наук, научный сотрудник Кафедры истории и политических наук Вятского государственного университета
- Стрельцов Дмитрий Викторович** – доктор исторических наук, заведующий Кафедрой востоковедения, МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Центра японских исследований, Институт Китая и современной Азии РАН
- Чан Суан Хиеп** – PhD, доцент, декан Университета Донг А (Вьетнам)
- Чернов Даниил Николаевич** – аспирант Департамента политики и управления НИУ «Высшая школа экономики»
- Шуба Никита Александрович** – кандидат экономических наук, директор Центра трансфертного ценообразования Департамента внутреннего казначейства АО «Газпромбанк»
- Шугуров Марк Владимирович** – доктор философских наук, профессор Кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии
- Энтин Марк Львович** – доктор юридических наук, заведующий Кафедрой интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России
- Юнгблюд Валерий Теодорович** – доктор исторических наук, президент Вятского государственного университета

# Our authors

- Dr Ivan Bunik** – Attorney-at-law, partner, Moscow law firm “Timofeev, Vahrenwald and Partners”, Senior Research Fellow, Institute for International Studies, MGIMO University
- Mr Daniil Chernov** – PhD Candidate, Department of Social Sciences, HSE University
- Prof. Dr Mark Entin** – Chair, Department of Integration Law and Human Rights, MGIMO University
- Dr Ivan Gudkov** – Associate Professor, Department of Legal Regulation of the Fuel and Energy Complex, MGIMO University
- Prof. Dr Irina Larionova** – Professor, Department of Banking and Monetary Regulation, Finance University
- Ms Maria Milyukova** – PhD Candidate, Department of International Law, MGIMO University
- Prof. Dr Galina Panova** – Professor, Department of International Finance, MGIMO University
- Dr Alexey Sennikov** – Research Associate, Department of History and Political Science, Vyatka State University.
- Dr Nikita Shuba** – Chief Expert, Gazprombank
- Prof. Dr Mark Shugurov** – Professor, Department of International Law, Saratov State Law Academy
- Prof. Dr Dmitry Streltsov** – Chair, Department of Asian and African Studies, MGIMO University; Leading Research Fellow, Center for Japanese Studies, Institute of China and Contemporary Asia, Russian Academy of Sciences
- Prof. Dr Tran Xuan Hiep** – Dean, Graduate School, Dong A University (Vietnam)
- Mr Vu Phan To Uyen** – PhD Candidate, University of Social Sciences and Humanities, Vietnam National University, Ha Noi City, Vietnam; Lecturer, Academy of Politics Region III, Ho Chi Minh National Academy of Politics (Vietnam)
- Prof. Dr Valery Yungblyud** – President, Vyatka State University

## Международные процессы

Журнал теории международных отношений и мировой политики

Главный редактор **Андрей Байков**

«Международные процессы» – первый российский научный журнал, посвящённый теории международных отношений и мировой политике. В журнале публикуются статьи, анализирующие новые тенденции в развитии международных отношений и мировой экономики, а также освещающие современные теоретические дискуссии по конфликтологии, международным организациям, этическому измерению внешней политики и международного права, международной безопасности, геополитике.

Журнал является независимым изданием, созданным в целях содействия научному общению между русскоязычными исследователями и преподавателями международных отношений и смежных дисциплин. Мы также стремимся помочь становлению и развитию в России школ теоретического осмысления международных отношений и мировой политики.

Среди наших авторов – сотрудники образовательных и исследовательских учреждений России, стран СНГ, Западной Европы и Северной Америки. Помимо академической аудитории, журнал распространяется среди представителей российских федеральных и региональных органов власти, включая Министерство иностранных дел и Федеральное Собрание Российской Федерации.

«Международные процессы» приглашают к сотрудничеству авторов. Объём рукописей, представляемых на рассмотрение Редакционного совета, не должен превышать 60 тысяч знаков с пробелами. К рассмотрению принимаются только ранее не публиковавшиеся материалы, не представленные одновременно к публикации в других периодических изданиях или в составе коллективных работ.

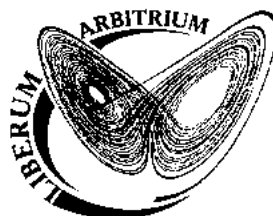
Журнал выпускается четыре раза в год Научно-образовательным форумом по международным отношениям.

ISSN 1728-2756

E-ISSN 1811-2773

Индекс журнала по каталогу «Роспечать» – 46768.

<http://www.intertrends.ru>



**LIBERUM ARBITRIUM**  
**СВОБОДА ВЫБОРА**

На эмблеме Форума изображён «аттрактор Лоренца» – фигура, поглощающая вариантность движения потоков частиц в неравновесных системах. Эмблема зарегистрирована как товарный знак.

**International Trends (Mezhdunarodnye protsessy)**  
*Journal of International Relations Theory and World Politics*

Edited by **Andrey Baykov**  
MGIMO University

*International Trends* is the first Russian academic journal dedicated to international relations theory and methodology of world-political studies.

The journal features first-class articles on new fundamental trends in international relations and world economy, the evolving theoretical agenda of security and conflict studies, international organizations, the ethical dimension of foreign policy and international law, ecology, geopolitics and international political economy. Having no direct affiliation with any state or private university or think-tank, the journal seeks to facilitate communication among all Russian-reading scholars and educators and to foster their concerted effort focused on developing theoretical approaches to international relations and world politics.

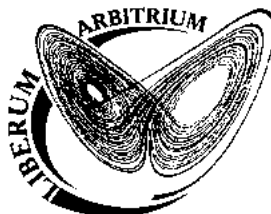
Our authors come from universities and research centers based in the former Soviet area as well as Western Europe and North America. Apart from Russian-speaking intellectuals, analysts and university faculty, the journal circulates among policy makers and officials serving in Russian federal and regional government bodies, including the Ministry of Foreign Affairs and the Russian Federal Assembly.

*International Trends* welcomes manuscripts in Russian. Their length should not exceed 60,000 characters. Submitted manuscripts should be original and should not be considered simultaneously for publication in full or in part in any other journal or collective monograph.

*International Trends* is published four times a year by the Academic Educational Forum on International Relations.

ISSN 1728-2756  
E-ISSN 1811-2773

<http://www.intertrends.ru>



**LIBERUM ARBITRIUM**  
**СВОБОДА ВЫБОРА**

## ТЕМАТИКА РАНЕЕ ВЫШЕДШИХ НОМЕРОВ

Том двадцать второй. 2024	No 1	Сила убеждения
Том двадцать первый. 2023	No 1	Неотвратимость конфликта
	No 2	Эклектика теории vs. диалетики жизни
	No 3	Амбиции и прагматика
	No 4	Старые мотивы – на новый лад
Том двадцатый. 2022	No 1	Конструирование институтов и институализация конструкторов
	No 2	Согласование смыслов
	No 3	Нормативность фактического
	No 4	Производство согласия
Том девятнадцатый. 2021	No 1	Внешнеполитические ресурсы и образы действия
	No 2	Глобальные вызовы и национальные приоритеты
	No 3	Укрощение среды
	No 4	Цифровые опасности
Том восемнадцатый. 2020	No 1	Национальные задачи и международный опыт
	No 2	Нормы и конструкты в поведении государств
	No 3	Сценарии соперничества и издержки конфликта
	No 4	Дилеммы мультилатерализма в мировой политике
Том семнадцатый. 2019	No 1	Глобальные технологические развилки
	No 2	Международные отношения. <i>К столетию дисциплины</i>
	No 3	Экономический инструментарий политики
	No 4	Форма vs. содержание в международной политике
Том шестнадцатый. 2018	No 1	Стратегии мироуправления
	No 2	Соотношение мощи и власти в международной политике
	No 3	Динамика порядка и логика протеста
	No 4	Новое в решении извечных проблем
Том пятнадцатый. 2017	No 1	Вызовы изменений
	No 2	Эволюция субъектности в глобальной политике
	No 3	К 50-летию АСЕАН
	No 4	Опыт и идентичность
Том четырнадцатый. 2016	No 1	Динамика и инерция
	No 2	Конкуренция в мировой политике
	No 3	Военная сила и асимметрия мощи
	No 4	Вызовы всемирности
Том тринадцатый. 2015	No 1	История в политике и политика в истории
	No 2	Методы и наука
	No 3	Экономические трудности политической системы
	No 4	Ресурсы влияния и инструменты регулирования

Том двенадцатый. 2014	No 1-2	Глобальная политика и информационная война
	No 3	«Новые старые» правила мировой политики?
	No 4	Независимость и предел ответственности
Том одиннадцатый. 2013	No 1	Общество, дискурс, политика
	No 2	Сотрудничество и противоборство в мировой политике
	No 3-4	К 10-летию журнала «Международные процессы»
Том десятый. 2012	No 1	Идея и структура в миросистемной эволюции
	No 2	Среда международной безопасности
	No 3-4	Теория в условиях неопределённости
Том девятый. 2011	No 1	Неуверенная экономика и напряжённое общество
	No 2	Дробление пространства политики
	No 3	Источники глобальной опасности
Том восьмой. 2010	No 1	Политические измерения глобального пространства
	No 2	Конфликт и право
	No 3	Социальная фаза глобального кризиса
Том седьмой. 2009	No 1	Контурсы мирового беспорядка
	No 2	Запрос на перемены
	No 3	Политическая демократия и мировое государство
Том шестой. 2008	No 1	Цикл расхождений в мировой системе
	No 2	Кризис и перспектива
	No 3	Сила и иерархия в мировой политике
Том пятый. 2007	No 1	Контроль и влияние в мировой политике
	No 2	Сопредельные пространства в мировой политике
	No 3	Интеграция и национальный интерес
Том четвёртый. 2006	No 1	Единство и разнородность
	No 2	Хронические конфликты в мировой политике
	No 3	Глобальная конкуренция в мировом государстве
Том третий. 2005	No 1	Регулирование и саморегулирование в мировой политике
	No 2	Антропология мировой политики
	No 3	Нефть и безопасность
Том второй. 2004	No 1	Философия международных отношений
	No 2	Лидерство и контрлидерство
	No 3	Свобода и несвобода
Том первый. 2003	No 1	Порядок и право
	No 2	Мир и война
	No 3	Пространство мира и международная безопасность

# **ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ»**

***(Редакционная политика)***

**Редколлегия рассматривает материалы только при условии выполнения всех нижеперечисленных требований!**

## **Общие правила**

1. Редакция принимает к публикации статьи объёмом от 0,5 до 1,5 авторского листа. Они должны представлять собой изложение результатов самостоятельного, оригинального научного исследования, соответствующего тематическому профилю журнала и отражающего умение автора свободно ориентироваться в существующем библиографическом контексте по затрагиваемым проблемам и адекватно применять общепринятую методологию постановки и решения научных задач.

2. Наряду со статьями редакция публикует аналитические обзоры современных работ (объёмом около 1 авторского листа) и рецензии на новейшую научную литературу (0,25 авторского листа). До 1 июля каждого текущего года рассматриваются тексты рецензий на книги, изданные в предшествующем году. После 1 июля – только на работы текущего года.

3. Принятие материала к рассмотрению не является гарантией его публикации. Все материалы направляются на анонимное экспертное рецензирование.

4. Имена рецензентов (как правило, не менее двух) не разглашаются. В случае отказа в публикации принятого к рассмотрению материала редакция направляет автору мотивированное заключение с изложением оснований для отказа.

**Все тексты должны быть написаны литературным языком и отредактированы в соответствии с нормами научного стиля речи.**

5. В журнале могут быть размещены только ранее не опубликованные материалы, которые в момент представления их в редакцию не рассматриваются на предмет публикации в других журналах.

6. Плата за публикацию материалов не взимается. Единственными основаниями для решения о публикации являются качество материалов и их соответствие тематике журнала.

7. Направлять статьи необходимо только по электронному адресу [submissions@intertrends.ru](mailto:submissions@intertrends.ru) в файлах типа Word с форматированием текста по левому краю, 12 кеглем через полуторный интервал, шрифт “Times New Roman”.

**Убедительная просьба не применять в тексте автоматические нумерацию и списки.**

***Просим потенциальных авторов с пониманием отнестись к тому, что редакция журнала не вступает в переписку и тем более содержательную полемику с потенциальными авторами по электронной или обычной почте и не принимает на себя какие-либо предварительные обязательства, касающиеся публикации подготавливаемых авторами материалов.***

8. Титульный лист с указанием: фамилии, имени, отчества автора, учёной степени и учёного звания, должности и места работы, а также почтового индекса места работы – должен быть сохранён в отдельном файле. Информация в нём должна дублироваться на русском и английском языках. Основной файл статьи должен содержать её название, соб-

ственно текст произведения, постраничные примечания и затекстовый список литературы в кириллической и романской транскрипции. Данное требование связано с соблюдением условий анонимного рецензирования всех направляемых в редакцию рукописей.

9. Авторы должны снабдить представляемые на рассмотрение статьи списком ключевых слов, кратким содержанием работы (резюме) на русском и английском языках объемом не менее 250 слов и пристатейной библиографией в формате, установленном системой Российского индекса научного цитирования (см. ниже).

### **Оформление ссылок**

1. Ссылки на научную литературу, аналитические доклады и статьи в научных изданиях должны быть оформлены в виде внутритекстовых библиографических ссылок с указанием фамилии авторов, года издания, страниц. В случае отсутствия указания авторства в библиографическом описании издания необходимо указать его название.

**Например:** [Huntington 1993: 68]; [Хелд и др. 2004: 33]; [Мир вокруг России 2007: 21].

2. Остальные ссылки должны быть оформлены в виде постраничных сносок-примечаний.

**Например:** Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Совет безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (дата обращения: 12.10.2013).

### **Резюме**

1. Статьи и аналитические обзоры, направляемые в адрес редакции, должны сопровождаться резюме на русском и английском языках. Оно должно быть выполнено в форме краткого текста, объемом от 250 до 350 слов, который раскрывает цель и задачи работы, её структуру и основные полученные выводы. **Резюме представляет собой самостоятельный аналитический текст и должен давать адекватное представление о проведённом исследовании без необходимости обращения к статье.**

2. Резюме на английском (Abstract) должно быть написано грамотным академическим языком. **Оно не может быть дословным переводом с русского, не может содержать неперево-дних русскоязычных конструкций и идиом.**

### **Список литературы (References)**

1. Статьи, аналитические обзоры и резюме, направляемые в адрес редакции, должны сопровождаться списком литературы на русском и английском языках. Оба списка должны быть составлены по алфавитному принципу (в согласии с русским и латинским алфавитами соответственно). **В список литературы должны быть включены научная литература, аналитические доклады и статьи в научных периодических изданиях (он должен отражать совокупность работ, на которые в статье содержатся внутритекстовые библиографические ссылки).**

2. В списке литературы на русском языке при оформлении научных трудов должны быть указаны фамилия и инициалы авторов, название работы, место издания, название издательства, год издания, количество страниц. При оформлении статей в научных журналах и сборниках или работ, опубликованных в рамках продолжающихся серий, необходимо указывать фамилию и инициалы автора, название статьи, название журнала, сборника или серии, место издания, издательство и год издания для сборников / год издания, том и номер для журнала, номера страниц, для интернет-публикаций также электронный адрес

и дату обращения (при наличии). Название статьи и журнала, а также название сборника и сведения о редакторах должны разделяться двумя косыми чертами. *Фамилия и инициалы автора должны быть выделены курсивом.*

**Например:** Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. 208 p.

*Каберник В.* Революция в военном деле: возможные контуры конфликтов будущего // *Метаморфозы мировой политики* / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 148–178.

*Стрелец И.* Информационная экономика как общемировой социальный феномен // *Международные процессы*. 2011. Т. 9. № 1 (25). С. 25–37.

*Салтыков Б.* Высшее образование в России: между наследием прошлого и современными вызовами / IFRI. *Russie. Nei.Vision*. 2008. 23 с. URL: [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_saltykov\\_education\\_RUS\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_saltykov_education_RUS_avril_2008.pdf) (дата обращения: 24.05.2013).

3. В списке литературы на английском языке (References) при оформлении научных трудов должны быть указаны фамилия и инициалы автора, год издания, название работы, место издания, название издательства, количество страниц. *Название книги должно быть выделено курсивом.*

4. При оформлении статей в научных журналах и сборниках или работ, опубликованных в рамках продолжающихся серий, необходимо указывать фамилию и инициалы автора, год издания, название статьи, название журнала или серии, том и номер для журнала / место издания и издательство для сборника, количество или номера страниц, электронный адрес и дату обращения (при наличии). *Название журнала, сборника или серии должно быть выделено курсивом.*

**Вся информация о работах на русском языке должна быть транслитерирована на английский в соответствии с правилами транслитерации.** Место издания должно быть указано полностью. **Название книги, доклада или статьи должно быть транслитерировано и переведено (перевод приводится в квадратных скобках).**

**Например:** Nye J. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs. 208 p.

Dolinskiy A. 2011. Diskurs o publichnoy diplomatii [Discourse on Public Diplomacy] // *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 9. № 1 (25): 45–55.

Risse Th. 2002. Transnational Actors and World Politics. In: Carsnaes W., Risse Th., Simmons B.A. (eds) *Handbook of International Relations*. Sage: 255–274.

Saltykov B. 2008. Vysshee obrazovanie v Rossii: mezhdru naslediem proshlogo I sovremennymi vyzovami [Russian Higher Education: Between the Past and the Future]. *IFRI. Russie. Nei.Vision*: 18. 23 p. Available at: [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_saltykov\\_education\\_RUS\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_saltykov_education_RUS_avril_2008.pdf) (accessed: 24.05.2013).