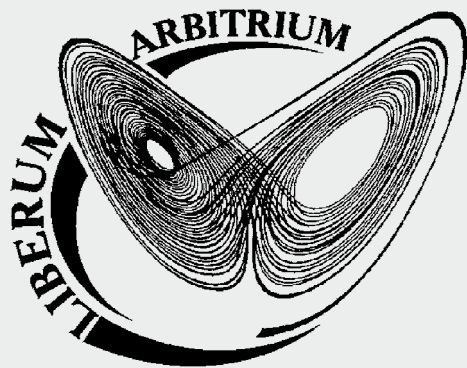




НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ
ФОРУМ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ОТНОШЕНИЯМ

LIBERUM ARBITRIUM
СВОБОДА ВЫБОРА

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

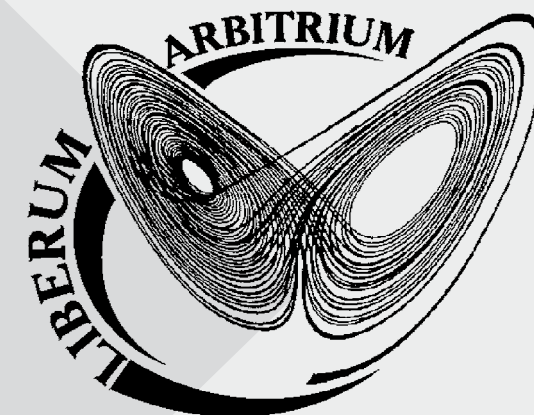
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ ЯНВАРЬ-МАРТ / 2022

INTERNATIONAL TRENDS
Journal of International Relations Theory and World Politics

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

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Том 20. Номер 1 (68). ЯНВАРЬ-МАРТ / 2022
Volume 20. No. 1 (68). JANUARY-MARCH / 2022



**КОНСТРУИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ
И ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ КОНСТРУКТОВ**

МЕГАТРЕНДЫ

- | | | |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|
| Екатерина Михайленко | ▶ | Нормы против ядерного оружия |
| Николай Кавешников | ▶ | Законодательный процесс в Евросоюзе |
| Алексей Доманов | ▶ | |
| Оксана Гаман-Голутвина | ▶ | Децентрализация. Опыт Италии |
| Марина Дудаева | ▶ | |

Научно-образовательный **ФОРУМ** по международным отношениям

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

Под нынешним названием Форум работает с 2000 г.

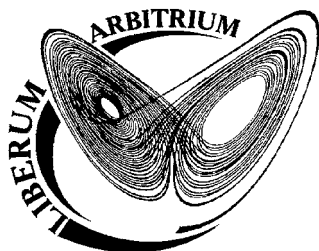
Президент Форума
Алексей Богатуров

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 20. Номер 1 (68)
ЯНВАРЬ–МАРТ **2022**

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*

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*

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*

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*

Mikhail Troitskiy, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, 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,
Михаил Троицкий, 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

Вадим Беленков, Елена Бочкова, Анна Гожина,
Евгения Захарова, Наталия Меден, Ирина Николаева

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**

CONSTRUCTING INSTITUTIONS AND INTSTITUTIONALIZING CONSTRUCTS

Volume 20. No 1 (68). January–March 2022

CONTENTS

RESEARCH ARTICLES

REALITY AND THEORY

Oksana Gaman-Golutvina Marina Dudaeva Nina Shevchuk	Center-Regional Relations in Italy	6
Ekaterina Mikhaylenko	'Small Steps' Approach to Conflict Settlement	38
Nikolay Kaveshnikov Aleksey Domanov	From Advocacy to Diplomacy: the Case of the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons	55
	Factors Behind Legislative Duration in the European Union	80

CATCHING A TREND

Kirill Golub	Legal Framework of Regional Organizations' Participation in Peacekeeping	109
Yelena Korol'kova Mariya Nebol'sina	Evolution of United States' Private Military and Security Companies: The Case of Afghanistan 2001–2021	122
Lev Sokolshchik Dmitry Suslov	Prospects for US–Russia Relations under Biden	148

SCHOLARLY REVIEWS

ANALYTICAL PRYSMS

Digest of Foreign Publications

Olga Bogatyreva	Humanitarian Diplomacy: Modern Concepts and Approaches	166
-----------------	---	-----

SCRIPTA MANENT

Book Reviews

Tatyana Alekseeva	The World of Pre-National States	192
-------------------	--	-----

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

СОДЕРЖАНИЕ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

Оксана Гаман-Голутвина Марина Дудаева	Центр-региональные отношения в Италии в свете категориальной рефлексии, исторического опыта и испытания пандемией COVID-19	6
Нина Шевчук	Тактика малых шагов в урегулировании конфликтов: казус Приднестровья	38
Екатерина Михайленко	От политики убеждения к дипломатии: уроки международной кампании по запрещению ядерного оружия	55
Николай Кавешников Алексей Доманов	Скорость законодательного процесса в Европейском Союзе	80

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

Кирилл Голуб	Международно-правовые рамки участия региональных организаций в операциях по поддержанию мира	109
Елена Королькова Мария Небольсина	Развитие американского рынка частных военных и охранных компаний	122
Лев Соколыщик Дмитрий Суслов	Перспективы отношений России и США в правление Дж. Байдена: идеологическое и политическое измерения	148

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ПРИЗМЫ

Обзор зарубежных публикаций

Ольга Богатырёва	Гуманитарная дипломатия: современные концепции и подходы	166
------------------	--	-----

SCRIPTA MANENT

Рукописи не горят. Рецензии

Татьяна Алексеева	Мир донациональных государств	192
-------------------	-------------------------------------	-----

Наши авторы	200
-------------------	-----

Our authors	201
-------------------	-----

ЦЕНТР-РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ИТАЛИИ В СВЕТЕ КАТЕГОРИАЛЬНОЙ РЕФЛЕКСИИ, ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА И ИСПЫТАНИЯ ПАНДЕМИЕЙ COVID-19

ОКСАНА ГАМАН-ГОЛУТВИНА
МАРИНА ДУДАЕВА
МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В статье исследуется влияние пандемии COVID-19 на развитие центр-региональных отношений в Итальянской Республике. Пандемия стала серьёзным испытанием на эффективность и прочность связей центральных правительств и регионов, и осмысление социально-политических результатов почти двухлетнего прохождения этого непростого теста даёт возможность уточнить понимание природы и характера современного итальянского регионализма, позволяет представить прогноз его дальнейшего развития. Изучение данного исследовательского вопроса в настоящей статье вписано в широкий аналитический и исторический контекст. Уточнена концептуализация аналитических инструментов, включая понятия децентрализации, регионализации, федерализации, деволюции, сепаратизма, ирредентизма, автономизма. Политическая децентрализация в Италии рассмотрена в исторической ретроспективе посредством анализа целей, драйверов и основных вех возникновения и развития автономистских и сепаратистских проектов, в том числе с учетом исследования проблемы «Север–Юг». Рассмотрены различные альтернативы дальнейшей эволюции центр-периферийных отношений с учётом негативного влияния пандемии. Аргументирован вывод о том, что центральная власть в целом продемонстрировала способность к мобилизации и проведению гибкой политики, по ключевым параметрам отвечающей социальному запросу, в результате чего произошло сплочение общества вокруг антикризисной повестки и выросла поддержка центрального правительства. На данном этапе можно считать достигнутым относительное общественное согласие в осознании угрозы усугубления текущих проблем в случае активной поддержки политических акторов сепаратистского толка. При условии, что национальное правительство выработает дальнейший эффективный политический курс, учитывающий потребности регионов, развитие достигнутого успеха поможет сохранить стабильность центр-региональных отношений в будущем.

Ключевые слова:

политическая децентрализация; регионализация; автономизм; сепаратизм; пандемия; антиковидная политика; политические элиты; Италия.

Статья подготовлена в рамках гранта, предоставленного Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (Соглашение о предоставлении гранта № 075-15-2022-327 от 22.04.2022 г.).

Дата поступления рукописи в редакцию: 05.11.2021

Дата принятия к публикации: 21.01.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: ogaman@mail.ru

Вопреки первоначальным предположениям, пандемия COVID-19 вышла далеко за пределы сферы здравоохранения и стала серьёзным социально-политическим вызовом, оказывающим многостороннее воздействие на управленческие процессы в различных политиках. Ощутимое влияние она оказала на точки уязвимости управленческих контуров, включая взаимодействие центральных властей и субнациональных образований. Формирование оптимальной модели подобных взаимоотношений служит индикатором эффективности управления государством и демократизации внутренней политики.

Проблематика взаимодействия центральных правительств и регионов имеет приоритетное значение для государств Европы, что обусловлено их историей. Множество автономных княжеств, герцогств и королевств на протяжении веков существовали обособленно. После образования централизованных государств вошедшие в их состав сообщества, как правило, сохраняли региональные идентичности, которым они привержены и сегодня.

В ряде европейских стран, в том числе в Италии, отношения центра и субнациональных образований характеризуются периодическими кризисами, которые во многих случаях имеют этнонациональную природу. Всеобъемлющее воздействие пандемии и системный характер мер по противодействию ей могли оказать отягощающее воздействие на центр-периферийные отношения. Целесообразность рассмотрения итальянской проекции данного воздействия обоснована двумя обстоятельствами. *Во-первых*, Италия входит в категорию европейских государств с непростой историей центр-периферийных отношений. *Во-вторых*, Италия первой из европейских стран столкнулась с пандемией и понесла значительные жертвы в этой «войне». Рассмотрение воздействия пандемии на центр-периферийные отношения в Италии способствует более глубокому пониманию характера этих отношений и уточнению возможных сценариев их дальнейшей эволюции.

К концептуализации аналитических инструментов

Методологической рамкой изучения процесса децентрализации в Италии выступает исторический неинституционализм [см., напр.: Mahoney, Thelen 2015], позволяющий учитывать «теорию постепенных изменений» как динамичную и сложную аналитическую структуру. С одной стороны, исследуется существующая институциональная конфигурация, её свойства и ограничения, с другой — учитывается роль политических акторов, использующих различные стратегии для достижения целей и постепенно меняющих статус-кво. Таким образом, институциональные изменения трактуются не просто как результаты органической эволюции, но также как итог целенаправленных усилий [Mahoney, Thelen 2010].

В ряде европейских стран (в том числе в Испании, Италии, Великобритании, Франции, Бельгии) в конце XX — начале XXI века активно развивались движения в пользу расширения полномочий и повышения статуса субнациональных образований, что стимулировало в той или иной форме осуществление децентрализации. Проявление места итальянского случая в этом ряду предполагает уточнение понятий *децентрализация, регионализация, федерализация, автономизм, деволюция, сепаратизм, сецессионизм, индипендизм, ирредентизм*. Терминологическая ясность особенно важна в связи с тем, что на территории Италии на протяжении последних десятилетий действовали и продолжают действовать конкурирующие проекты децентрализации (автономизация — прежде всего, с акцентом на фискальном и бюджетном автономизме; федерализация; сепаратизм; ирредентизм и другие) с несовпадающими повесткой и мотивацией.

Рамочным понятием выступает децентрализация, подразумевающая передачу политической власти и ответственности на субнациональный уровень управления — как правило, промежуточный между центральным и местным. Возможно также

делегирующие полномочия иным уровням власти. Например, в 2000 г. в Российской Федерации были созданы дополнительные управленческие структуры между центральной властью и регионами – федеральные округа, призванные сдерживать сепаратистские устремления отдельных национальных республик, восстановить единое правовое и информационное пространство страны [Gaman-Golutvina 2014; Гаман-Голутвина 2016].

Передача полномочий, компетенций и функций власти на уровень ниже представляет собой формализованную процедуру и не допускает произвольного перераспределения. Центральный орган контролирует деятельность децентрализованной структуры, но подобный контроль ограничен и по объёму, и по содержанию.

В зависимости от объёма передаваемых полномочий, степени их институционализации и способа делегирования децентрализация может обретать форму федерализации, регионализации или деволюции, при том что каждый из упомянутых процессов может быть реализован в разных версиях. Концепт децентрализации можно считать зонтичным по отношению к федерализации, регионализации, деволюции при понимании неисчерпывающего характера данного перечня.

Термин «регион» многозначен. В качестве системного основания для определения региона уместно обратиться к его трактовке в утверждённой Европейским парламентом в 1988 г. Резолюции о региональной политике и роли регионов, содержащей Хартию по проблемам регионализации. В названном документе регион трактуется как гомогенное пространство в системе следующих параметров: язык, культура, исторические традиции и интересы, связанные с экономикой и транспортом¹. При этом не все из перечисленных параметров обязательны: возможна доминантная роль одного-двух критериев. Их сочетание опре-

деляет регион как своеобразное взаимодействие территории и населения.

Некоторые авторы понимают региональный уровень как промежуточное звено между локальным и общенациональным уровнями управления, и тогда термином «регион» определяется «имеющая установленные границы территория, обладающая функциональными отличиями от иных территорий, представляющая собой уровень власти, находящийся между государством и местным самоуправлением» [Сардарян 2014: 670].

Наконец, термин «регион» применяют для обозначения группы стран, объединённых на основании географической, климатической, политической или иной общности. В данном случае уместно использование термина «макрорегион».

Р.Ф. Туровский предлагает рассматривать понятие «регион» в узком и широком смыслах. В узком смысле политический регион – «политико-административная единица первого субнационального уровня – является главной формальной ячейкой политического пространства в любом государстве. Понятие «субрегион» используется для обозначения более низких иерархических уровней территориальной структуры и означает административную единицу второго субнационального уровня». В широком смысле регион «представляет собой часть государственной территории, которая характеризуется определёнными политическими качествами и характеристиками. Регион может быть формальным, то есть существовать де-юре, являясь, например, административной единицей. Но он также может быть неформальным, и тогда его существование определяется, например, на основании специальных исследований территориальной структуры по тем или иным политическим характеристикам» [Туровский 2006: 31].

В широком институциональном смысле под регионализацией понимается процесс

¹ Резолюция о региональной политике и Хартия Сообщества по проблемам регионализации, утверждена 18.11.1988. Документ № A2-0218/88/Parts A and B: http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf (accessed: 21.10.2021).

создания нового уровня в государственно-территориальной организации общества, процесс перераспределения властных компетенций, полномочий, передача функций на региональный уровень. Многообразие процессов регионализации позволяет их типологизировать. Организационный комитет по местным и региональным властям Совета Европы проводит следующую дифференциацию:

1. политическая регионализация, предполагающая наделение существенными полномочиями, может охватывать государство целиком или его отдельные субнациональные образования;

2. регионализация без создания регионального уровня не предполагает учреждение дополнительного уровня, но означает перераспределение полномочий между институтами власти как в унитарных, так и в федеративных государствах;

3. региональная децентрализация подразумевает утверждение нового управленческого звена, полномочия которого эквивалентны полномочиям локального уровня (как правило, имеет место в унитарных государствах).

Исследование соотношения понятий «децентрализация» и «регионализация» подводит к выводу о том, что децентрализация представляет собой способ организации власти, при котором происходит передача политической власти и ответственности за её реализацию на любой субнациональный уровень (включая местный) и реализуется в различных формах как в рамках федеративного, так и унитарного устройства государства.

Поливариантность воплощения децентрализации и регионализации и многозначность используемых для характеристики этих процессов терминов нередко приводят к путанице. Приведём ряд отправных точек зрения для понимания того, как соотносятся данные понятия. По мнению Х.-Ю. Пуле, под регионализмом понимается идеология, «основанная на необходи-

мости децентрализации государственной власти и предоставлении региональной автономии (или, как минимум, больших свобод), а также следующее за ней движение... [регионалисты] требуют свободы самоопределения, самоуправления, институциональной децентрализации, включая децентрализацию бюрократии, а также определённых привилегий... уважения их традиционной культуры и своеобразных институтов»². Иначе говоря, регионализм — это идеология, нацеленная на расширение полномочий и повышение статуса составляющих государство регионов. Второе измерение регионализма адресовано к политике, направленной на объединение стран и регионов в рамках единой организации (обзор современного исследования регионализма см.: [Лагутина, Михайленко 2020]). В плане векторности регионализм рассматривается в литературе с двух позиций: 1) восходящий регионализм (bottom-up) — идеология региональных элит различных государств Европы, сформированная в ответ на процессы индустриализации, модернизации, секуляризации; 2) нисходящий регионализм (top-down) — идеология и политическая доктрина центральных властей, нацеленная на решение проблем регионов, исходя из их интересов. Одним из проявлений нисходящего регионализма выступает концепция «Европы регионов» — форма европейского регионализма, трансграничного сотрудничества и интеграции в рамках ЕС. Общим знаменателем вышеперечисленных подходов состоит в стремлении субнациональных образований к большей автономии.

Таким образом, при разграничении понятий «регионализация» и «регионализм» следует исходить из того, что регионализм представляет собой идеологию региональных/центральных элит и политических партий, намеренных инициировать процесс перераспределения власти в пользу регионов. Регионализация, в свою очередь, представляет собой процесс реализации

² Puhle H.-J. Regions, Regionalism and Regionalization in 20-th Century Europe. 2000. URL: <http://www.oslo2000.uio.no/program/papers/s9/s9-puhle.pdf> (accessed: 19.10.2021).

данной стратегии путём перераспределения полномочий между уровнями власти. Регионализация представляет собой частный случай децентрализации: это перераспределение власти исключительно на региональный уровень в рамках унитарного государства. Процесс децентрализации служит катализатором для запуска процесса регионализации.

В полиэтничных странах децентрализация может снижать этноконфессиональную и/или территориальную напряжённость. В других случаях причины децентрализации носят скорее технический, нежели политический характер. К примеру, децентрализация в Нидерландах и Дании вызвана необходимостью повысить эффективность региональных органов власти. В Швеции государственное управление децентрализовано на всех уровнях, так как это позволяет гражданам получать полный набор социальных услуг равного качества [Богатырёва 2018: 6]. К факторам децентрализации относятся: расширение политических возможностей субнациональных сообществ; технологические сдвиги, трансформирующие алгоритмы управления и самоуправления; дисфункции избыточно бюрократизированных систем управления и целесообразность участия локальных и субнациональных правительств в политических и экономических процессах [Трофимова 2011].

Наибольший объём полномочий регионы получают в случае федерализации, которая предполагает «переход государства от унитарной либо сложно-унитарной формы политико-территориального устройства к федеративной, который реализуется путём принятия конституционного законодательства, устанавливающего статус территориальных образований в составе государства, их взаимоотношения с федеральной властью, форму федерального парламентского представительства регионов» [Сардарян 2015: 19]. Федерация подразумевает форму государственного устройства, при которой субнациональные образования обладают юридически определённой политической самостоятельностью.

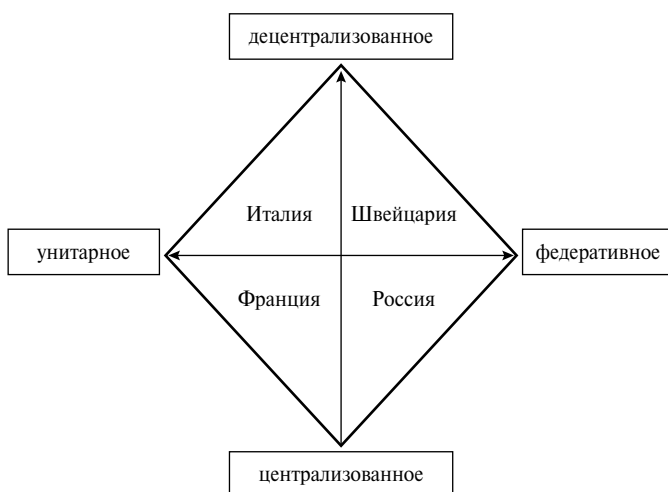
При этом все виды децентрализации относятся к нисходящему регионализму, а объём полномочий регионов определяется исключительно центральной властью. Иными словами, федерализация подразумевает законодательное закрепление политико-территориального устройства государства, предполагающего наличие, как правило, федерального двухпалатного парламента, создание собственной структуры региональной власти, суверенитет составных частей федерации и др. Отсюда следует, что результатом расширения процесса политической децентрализации может стать создание федеративного государства.

Соотношение децентрализации и федерализации наглядно можно изобразить в виде системы координат, разработанной Арендом Лейпхартом (рис. 1), в которой на оси *x* откладывается степень централизации/децентрализации (количественное и качественное измерения степени распределения полномочий между различными уровнями власти), а на оси *y* показаны формы государственно-территориального устройства с точки зрения конституционного права (унитарная и федеративная).

Схема позволяет рассмотреть возможные комбинации форм государственного устройства — централизованные унитарные страны, децентрализованные унитарные страны, централизованные федеративные страны, полужедеративные страны, децентрализованные федеративные страны. Из данной классификации Лейпхарта можно сделать вывод, что федерация и децентрализация имеют разную природу: если первое определяет конституционный статус государства, то второе раскрывает способ его организации.

Практика показывает, что не всегда расширение полномочий и повышение статуса регионов приводят к федерализации. В ряде стран регионализация нацелена на обеспечение особого статуса территориальных образований в политической системе государства, расширяющего возможности регионов в управлении, повышение их бюджетных и налоговых полномочий в условиях унитарного государства [Сардарян 2015: 22].

Рисунок 1
Формы государственного устройства по Лейпхарту



Источник: [Lijphart 1999].

Что касается термина «деволюция», то он указывает на процесс перетекания политической власти с вышестоящего на нижестоящий уровень управления, как правило, при расширении полномочий существующих политических институтов или создании новых. В результате политико-территориальное устройство государства приобретает федеративные черты, но таковым не становится. Политический вариант деволюции предполагает формирование регионального парламента, в то время как административная децентрализация ограничивается созданием отдельного органа исполнительной власти для управления регионом [Молчаков 2020: 93].

Примером деволюции служит британский случай децентрализации: составляющие королевство образования получили полномочия на внутреннее самоуправление в различных объёмах, включая законодательную деятельность в пределах их компетенции. Впервые данное понятие было использовано в конце XIX века лидерами ирландских националистов [Каракчиев 2007: 12] и вошло в политический оборот в конце 1970-х годов в связи с растущим стремлением Шотландии и Уэльса к рас-

ширению полномочий. Последовательную реализацию деволюция получила в 1998–1999 годах по инициативе новых лейбористов, когда состоялась передача полномочий от центрального правительства к субнациональным парламентам при сохранении унитарного государственного устройства. В 1998 г. были учреждены парламенты в Шотландии (Холируд) и Уэльсе (Сеннед). При том что в перечне целей деволюции присутствовали и партийные задачи новых лейбористов, ключевой задачей реформы было противодействие политическому национализму в Шотландии и Уэльсе посредством предоставления им самоуправления: курс на развитие автономии регионов был призван сохранить единство союза и, таким образом, лишить аргументов сторонников сепарации. Деволюция имела место и в Англии, но применительно к ней была избрана более умеренная стратегия [Брэдбери и др. 2005; Bradbury et al. 2005]. О.Н. Барабанов использует термин «деволюция» для анализа также итальянской децентрализации [Барабанов 2011].

Анализ факторов, способствующих децентрализации политического устройства,

обнажает их многообразие: фундаментальные политико-культурные причины; актуальный политический/геополитический контекст; ущемление (фактическое или мнимое) прав одного или нескольких этнических сообществ в рамках более крупных образований; управленческие дисфункции центрального правительства. Применительно к общесоциологическим источникам децентрализации уместно назвать полученное на материале анализа движений за независимость в Соединённом Королевстве мнение С.П. Перегудова о разочаровании британских граждан политикой и снижении доверия к политическим институтам, что вызвало к жизни конституционную реформу в целом и деволюцию в частности [Перегудов 2001: 182–183].

Следует также обратить внимание и на внешнеполитический контекст, а именно поддержку Европейским Союзом содержащегося в Маастрихтском договоре³ принципа субсидиарности. Это, в частности, отразилось в продвижении идеи «Европы регионов», которая, с одной стороны, предполагает поддержку наднационального уровня и поощрение регионального управления — с другой, что и было продиктовано содержанием принципа субсидиарности: предполагалось, что горизонтальное сотрудничество регионов окажется продуктивнее, нежели коммуникации через опосредующие структуры национальных правительств. При этом принцип субсидиарности не исключает передачи полномочий для принятия решений в наднациональные структуры ЕС.

В исследовательской литературе изучены последствия перетекания власти и ресурсов от центрального к субнациональному уровню управления [De Vries 2000: 193–224]. Децентрализация способствует повышению эффективности управления и смягчению последствий макроэкономической нестабильности; поддерживает национальное единство в этнически фрагментированных государствах; может «пресечь

волокиту» и повысить осведомлённость чиновников о местных проблемах [De Vries 2000: 202].

Безусловно, децентрализация не является панацеей от всех социальных проблем. В странах с высокой коррупцией и/или с глубокими межэтническими противоречиями запуск процесса децентрализации может привести к увеличению разрыва между сильными и слабыми регионами, появлению местных автократий, снижению местного административного потенциала, повышению уровня этнического самосознания и, как следствие, к сепаратизму [Dafflon, Madiès 2009: 56]. В контексте деятельности сепаратистских акторов можно проследить данную тенденцию на примере Испании [Хенкин 2017; Хенкин 2018; Хенкин 2022]. Наряду с вышеназванными проявлениями возникают риски, связанные с финансовой независимостью региона, его системой налогообложения, инвестиционной динамикой, а также системой регулирования взаимоотношений с соседними странами [Прутцков 2018: 115].

Таким образом, для успеха децентрализации необходимо адаптировать этот процесс к специфическим условиям конкретного государства путём создания сбалансированного институционального дизайна, обеспечивающего взаимный интерес между центральными и субнациональными уровнями власти при условии сохранения центральной властью административного контроля над страной.

В настоящее время децентрализация властных полномочий получает всё большую поддержку в различных регионах мира. Если в начале 1970-х годов число стран с элементами децентрализации (без учёта федераций) было ограниченным, то в последние несколько десятилетий оно существенно выросло как в рамках ЕС, так и за его пределами. В европейских политиках вопрос о децентрализации неизменно входит в актуальную повестку: этническая неоднородность большинства европейских

³ Treaty on European Union from 29.07.1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (accessed: 17.06.2022).

стран и их приверженность принципам демократизации центр-региональных отношений определяют ориентацию на децентрализацию.

К числу существенных стимулов децентрализации следует отнести также стремление упредить развитие сепаратистских проектов ввиду наличия в ряде европейских политий разнообразных движений, нацеленных на обретение большей политической самостоятельности. Для маркирования этих движений используется целый ряд понятий. «Зонтичным» выступает сепаратизм — понятие, под которым понимают стремление субнационального образования к полноценному выходу из состава материнской политики. Среди причин сепаратизма традиционно числятся ущемление (фактическое или мнимое) экономических, языковых или иных прав национальных меньшинств; незавершённое нацистроительство; издержки глобализации; территориальные конфликты и др. Сепаратистские движения действуют во многих развитых (Бельгии, Канаде, Испании, Франции, Великобритании, Италии) и в более чем сорока развивающихся странах [Попов 2012]. Сепаратизм чрезвычайно многолик. Его типология представлена в работах отечественных специалистов: этнографа В. Тишкова и политических географов Д. Зайца и Ф. Попова [Тишков 2003: 339–369; Заяц 2004; Попов 2012]. И. Прохоренко, анализируя сложившиеся подходы к изучению феномена и практики сепаратизма, отмечает использование узкой трактовки сепаратизма (в рамках которой сепаратизм и сецессионизм выступают синонимами) и широкой его интерпретации — «в связи с регионализмом и автономизмом, что позволяет рассмотреть сепаратизм в динамике его макрорегиональных и страновых кейсов, проследить его генезис и эволюцию его современных форм и моделей в различных странах и регионах мира, проводить сравнительные исследования» [Прохоренко 2018: 18].

А. Попов [Попов 2021: 23] отмечает, что сепаратизм имеет две разновидности — сецессионизм и автономизм. Привержен-

цы первого стремятся к выходу территории из состава существующего государства, тогда как сторонники автономизма ставят целью расширение полномочий и повышение статуса территориального образования в составе государства, вплоть до достижения им официального автономного статуса, но без выхода из состава материнской политики [Попов 2021: 23]. В свою очередь, сецессионизм охватывает индипендизм, или движение к созданию нового центра власти, и ирредентизм — стремление субнационального образования воссоединиться с другим государством, которое, как правило, инициирует такое воссоединение. Термин «ирредентизм» возник в XIX веке как определение итальянского национального движения, лидеры которого ставили целью присоединить «неискуплённые» земли, исторически принадлежавшие итальянским государствам. Современная версия ирредентизма в Италии представлена ориентированными на Австрию радикальными партиями Южного Тироля, ратующими за расширение прав немецкоязычного сообщества.

Процесс политической децентрализации Италии в исторической ретроспективе: реперные точки

В Италии движение в сторону децентрализации и регионализации обусловлено уходящими в историю глубокими различиями между регионами, прежде всего между Севером и Югом. Италия унаследовала от прошлого высокую степень географического, экономического и политико-культурного разнообразия, обусловленного автономным существованием составлявших её территорий в период Средневековья и раннего Нового времени. Региональные идентичности и региональная консолидация (феномен кампанелизма) укоренены в коллективном сознании в такой степени, что их не разрушают даже унифицирующие эффекты глобализации. Похожая ситуация наблюдается в Германии, земли которой объединились в единое государство в ту же историческую эпоху. В отличие от Германии, в Италии, несмотря на преобладание

на момент завершения объединения страны в 1871 г. сторонников федеративного устройства, была создана унитарная модель государственного устройства. Это было обусловлено как конкретными историческими обстоятельствами объединения, обусловившими выбор в пользу французской модели унитарного государства, так и наличием центробежных тенденций, угрожавших единству молодого государства [Astuto 2011: 256]. За 150 лет существования объединённого государства межрегиональная дифференциация не стёрлась, несмотря на целенаправленную политику центральных властей по унификации страны⁴. Выдающийся американский политолог Роберт Патнэм на материале 20-летних исследований (1973–1993 годов) выявил глубокие различия моделей политической культуры и социального капитала Юга и Севера, препятствовавшие достижению гомогенности и сплочённости итальянского общества [Патнэм 1996]. Диверсификацию культур дополняет существенное экономическое неравенство между областями⁵.

Вступившая в силу в 1948 г. Конституция Итальянской Республики закрепила создание нового звена управления — областей — с целью реализации регионализма как отражающего реалии гетерогенного общества. В политическую повестку был поставлен вопрос о формировании децентрализованного унитарного государства областного типа. По Конституции из 20 областей особым автономным статусом, сопряжённым с более широкими полномочиями и привилегиями, наделены пять: Сицилия, Сардиния, Валле-д'Аоста, Трентино — Альто-Адидже, Фриули — Венеция-Джулия. Предоставление такого статуса в случае трёх последних областей обусловлено проживанием на их территории инокультурных

сообществ; острова Сицилия и Сардиния получили автономию, поскольку создатели Конституции считали, что этот статус позволит нейтрализовать там потенциальные центробежные устремления. Полномочия специальных областей установлены их собственными Статутами, тогда как компетенции остальных областей регулируются Конституцией.

Если юридически возможность регионализации была заложена Конституцией 1948 года, то фактически реализация этого принципа началась в 1970-х годах. По областной реформе 1970 г. ординарным областям также были предоставлены ограниченные, но симметричные законодательные и фискальные полномочия. Однако в отсутствие финансовых возможностей или реальной законодательной автономии у гражданского общества и политических кругов не было реальной возможности провести реализацию настоящей реформы на региональном уровне. Лишь в 1975 г. был принят Закон № 282, который уполномочивал правительство в течение года с момента вступления его в силу принять декреты о завершении передачи административных функций областям и повысить роль местного самоуправления. В итоге расширение полномочий «обычных» областей растянулось до 1977 года.

На рубеже 1980-х — 1990-х годов потребность в принятии дальнейших мер по углублению регионализации назрела по экономическим причинам. Как показал Ю. Вялков, рост частного сектора итальянской экономики в последней четверти XX века определялся не только крупными предприятиями зоны промышленного треугольника Милан—Турин—Генуя, но также средними и малыми предприятиями северных областей, развитию которых препятствовал

⁴ В частности, в период фашизма (1922–1943 гг.) в Италии проводилась политика создания общенациональной идентичности путём форсированной централизации с опорой на универалистскую идеологию национального единства с имперскими и религиозными обертонами.

⁵ По состоянию на 2019 г. разница в величине дохода на душу населения характеризуется разрывом в 2,8 раза: в северном регионе Больцано — 48,1 тыс. евро, в южной Калабрии — 17,3 тыс. евро в год. См.: *Varella S. Gross Domestic Product (GDP) per capita of Italy in 2019, by Region. 03.02.2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/658274/gross-domestic-product-gdp-per-capita-of-italy-by-region> (accessed: 01.11.2021).*

высокий уровень централизации в управлении промышленностью. В северных регионах резко критиковали неэффективность сложившейся системы, объясняя её, в числе прочего, доминированием в центральном бюрократическом аппарате выходцев из южных областей страны, вносящих в управленческий стиль свойственные югу традиции клиентелизма и локализма. В повестку всех составов центрального правительства наряду с «южным вопросом», под которым понимается необходимость финансово-экономической поддержки южных областей, вошёл «северный вопрос» как выражение недовольства средних слоёв северных областей предпочтениями южан. Северный вопрос шире движения регионального национализма, это «запутанный узел сложных политико-административных, социально-экономических, социокультурных и национальных противоречий, завязанный ещё в первые десятилетия существования единой Италии» [Вялков 2008 : 8]. К середине 1990-х годов объектом критики тогдашней «Лиги Севера» стал уже не только Юг, но также центральное правительство в Риме (отсюда — один из главных политических лозунгов того времени «Рим — вор», *Roma ladrona*), которое, в восприятии северян, несёт ответственность за неэффективное использование средств, полученных от преуспевающего Севера.

Северный вопрос стал основой формирования регионального движения, лидеры которого провозгласили своей целью защиту интересов северных областей Италии. На рубеже 1980—1990-х годов оно обрело форму регионального протеста. Его радикализации в начале 1990-х годов способствовал беспрецедентный по масштабу политический кризис на Апеннинах, вызванный разоблачениями вовлечённости политиков в коррупционные сети и связи с мафией. Метафорой коррупционного скандала стал знаменитый «Танджентополи» — «Взятоград».

Выразителем протеста северян против несправедливого, с их точки зрения, распределения бюджета страны между обла-

стями стала выросшая на базе малых областных лиг Ломбардии и Венето региональная партия «Лига Севера», возглавляемая харизматичным Умберто Босси. Будучи лидером региональных движений [Маслова, Шебакина 2021], Лига Севера возглавила движение в пользу децентрализации. Лига Севера (с 2018 г. Лига) пользовалась большой поддержкой населения (в отдельные периоды до 20% голосов на севере Италии) и оказывала давление на ход реформ.

Установки Лиги претерпели заметную эволюцию. В начале 1990-х годов её лидеры ратовали за образование конфедерации из трёх самостоятельных республик — Падании (Север), Этрурии (Центр) и Юга. При этом пять областей с особым статусом оставались бы за пределами конфедерации; в ведении центра предполагалось оставить только вопросы внешней политики, обороны, суда и денежного обращения. В конце 1990-х годов Босси провозгласил учреждение на севере Апеннин независимой республики Падании, что, впрочем, не было воспринято обществом и центральными властями в качестве серьёзной угрозы, и это было адекватной оценкой. В начале 2000-х годов Босси провозгласил курс на федерализацию страны и заявил о приверженности партии евроскептицизму. Позже Лига официально отказалась от сепаратистских установок, сохранив приверженность евроскептицизму различной степени интенсивности. Несмотря на различные повороты установок Лиги Севера, она неизменно выступает за пересмотр распределения доходов в пользу более развитого Севера (в 2011 г. Босси предлагал перенести некоторые министерства из Рима в северные города) [Зонова, Любин 2011].

Политическая эволюция Лиги продолжается. К настоящему времени её лидер Маттео Сальвини трансформировал нарратив партии: он полностью отказался от требования федерализма в Италии и совершил националистический и антииммигрантский поворот путём отказа пускать суда с мигрантами в Италию с требованием

ужесточить миграционную политику ЕС. По мнению ряда итальянских экспертов, эволюция партии привела к возникновению организационного параллелизма: на севере страны Лига продолжает эксплуатировать организационный капитал пра-родителя, Лиги Севера, для выполнения функций массовой политической партии (в том числе активно используя современные технологии). На юге организационное развитие партии остаётся в зачаточном состоянии. Стратегия национализации Лиги привела к «квазиколониальной структуре» [Zulianello 2021], в которой продолжает доминировать северная политическая элита.

Упомянутые автономистские проекты не исчерпывают спектр существующих и конкурирующих между собой автономистских и сепаратистских проектов. В частности, в Южном Тироле действуют ориентированные на Австрию немецкоязычные партии; на Сардинии и в Сицилии существуют проавтономистские силы.

Предоставление автономного статуса областям с компактно проживающим инокультурным населением было призвано профилировать рост на Апеннинах сепаратизма и ирредентизма. Наряду с северными областями Италии (Ломбардия, Венето) примером развития сепаратизма с целью сохранения культурно-исторических корней служат в Италии регионы Сардиния и Сицилия. После Первой мировой войны на Сардинии возникло движение «сардизм» — политическое течение, нацеленное на получение административной автономии⁶. Известный журналист и писатель Джанфранко Питоре, сард по происхождению, сторонник признания независимости Сардинии и борец за право на самоопределение своего народа, пропагандировал идею о признании независимости сардинцев, о том, что они не принадлежат к итальянской нации. Действительно, данный народ смог сохранить и развить впол-

не самобытную культуру, проявляющуюся как в языке, так и в традициях. Верность обычаям, исторически являвшаяся причиной столкновений с многочисленными завоевателями, — отличительная черта сардов [Алисова 2007: 160–161].

Первоначально сардизм представлял собой культурное, социально-политическое течение, которое, используя ненасильственные методы, выступало за право на самоопределение. Однако рост децентрализации в национальных государствах привёл к тому, что в последние годы мы наблюдаем резкий подъём сепаратистских настроений и, как следствие, активизацию политических партий, выступающих за независимость. На региональных выборах 2019 г. наибольшего успеха среди партий сепаратистского толка добилась «Сардинская партия действия» (Partito Sardo d'Azione), набравшая 70 434 голоса (9,86%). К сепаратистским партиям также относятся «Партия Сардов» (Partito dei Sardi), «Свободная Сардиния» (Sardigna Libera), «Независимая Республика Сардиния» (Indipendèntzia Repùbrica de Sardigna) и др. Кроме того, на Сардинии существует движение за независимость (Indipendentismu SARDU), за реализацию права Сардинии на самоопределение ненасильственными, демократическими методами.

Сицилийский сепаратизм отстаивают несколько политических организаций. Сицилийский национальный фронт «Независимая Сицилия» (Fronte Nazionale Siciliano “Sicilia Indipendente”) — движение за независимость, вдохновлённое социалистическими идеями. Действуя с 1964 года, организация ставит целью экономическое и культурное развитие сицилийцев, отстраняясь от крайних форм сепаратизма, национализма и экстремизма. Более радикальная политическая организация «Движение за независимость Сицилии» (Movimento per l'Indipendenza della Sicilia) ведёт

⁶ Исторически Сардиния входила в состав Пьемонтского королевства, на базе которого образовалось Итальянское королевство; другими словами, Итальянское королевство — это расширенное до общенациональных границ Пьемонтское королевство. В связи с этим историческая память принадлежности к королевскому Савойскому дому не менее сильна, чем движение автономизма.

начало от сицилийского движения за отделение от Италии, действовавшего в 1943–1947 годах⁷. Эта организация провозглашает приверженность принципам деколонизации, самоопределения, независимости, а политику центральных властей называет «инструментом колониального гнёта». Партию сицилийцев (*Partito dei Siciliani*), региональное отделение «Движения за автономию», возглавляет губернатор области Р. Ломбардо. Партия выступает за экономическое развитие, расширение автономии и законодательных полномочий Сицилии и других областей Южной Италии. К партиям, поддерживающим сицилийский регионализм/автономизм без изоляционистских крайностей, можно отнести «Сицилийскую социалистическую партию» (*Partito Socialista Siciliano*), «Популярное строительство» (*Cantiere Popolare*), «Партию сицилийцев» (*Partito dei Siciliani*), «Будущую Сицилию» (*Sicilia Futura*) и др. На региональных выборах 2017 г. партия «Популярное строительство» и Партия сицилийцев совокупно получили 7,09%, «Будущая Сицилия» и Сицилийская социалистическая партия получили 6,01%, «Свободные сицилийцы» 0,70%. В сумме поддержка сепаратистских партий на региональных выборах составила 13,76%.

Перечисленные партии Сардинии и Сицилии не представлены в общенациональном парламенте — их члены входят в альянсы с другими партиями либо состоят в Смешанной парламентской группе (*Gruppo Misto*). Например, в апреле 2019 г. депутат Даниэла Кардинале, представитель партии «Будущая Сицилия», вышла из Демократической партии и примкнула к Смешанной группе.

Свидетельством рисков ирредентизма в Италии выступает развитие ситуации в провинции Альта Адидже (немецкое название — Южный Тироль). Эта территория, входившая в состав Австро-Венгерской империи, по итогам Первой мировой войны отошла к Италии. Проблема сосуще-

ствования билингвистического сообщества в рамках единой административной единицы и обеспечения прав немецкоязычного и латинского меньшинств существует на протяжении столетия, периодически входя в стадию обострения, вплоть до террористических актов — так было на рубеже 1950–1960-х годов, когда радикальные сепаратисты пытались привлечь внимание мировой общественности к теме воссоединения Южного Тироля с Австрией. На протяжении последующих десятилетий проблема Южного Тироля периодически осложняла не только отношения проживающих совместно двух языковых общин в рамках единого административного образования, но также и взаимодействие Италии и Австрии. После отзыва Австрией жалобы на Италию в ООН в 1992 г. на протяжении четверти века южнотирольская проблема сохраняла латентный конфликтный потенциал [подробнее см.: Шумилов, Шмидт 2020]. Как это нередко бывает, долю ответственности несут оба участника конфликта. Итальянская сторона не всегда последовательно выполняла условия договорённостей относительно соблюдения прав немецкоязычного меньшинства. Со своей стороны, радикальные националисты из Партии свободы Южного Тироля ратовали за расширительные трактовки автономного развития вплоть до самоопределения.

После падения Первой республики в начале 1990-х годов в Италии наблюдались спорадические институциональные изменения в пользу децентрализации. Однако переход ко Второй республике не привёл к логическому завершению процесса децентрализации в формате создания федералистского государства.

До кризиса партийной системы не было большого смысла в создании квазифедеративного государства с расширением полномочий региональных органов власти. Коррупционные разоблачения 1992–1993-х годов (операция «Чистые руки») внесли вклад в формирование нового политического

⁷ В 1943 г. войска англо-американской коалиции высадились на Сицилии. После завершения войны на острове возникло движение в пользу присоединения Сицилии к США.

контекста, в рамках которого были предприняты серьёзные меры по регионализации политической системы. К их числу следует отнести «законы Бассанини» — осуществлённые во второй половине 1990-х годов реформы государственного правления, получившие название по имени их инициатора — министра государственного управления Франко Бассанини. Среди них наиболее важным стал закон 1997 года, закрепивший принцип субсидиарности и определивший исчерпывающий перечень сфер исключительной компетенции государства⁸.

Помимо унаследованных из прошлого политико-культурных различий и неравномерности экономического развития на исходе XX века тенденции в сторону децентрализации усиливали и другие причины. Глобализация, которая привела к углублению межрегионального неравенства. Крупные города северных областей органично вписались в транснациональный тренд в качестве «ворот в глобальную экономику» [Андерссон и др. 2001; Сергеев и Казанцев 2007; Барабанов 2011], тогда как более отсталые территории стагнировали или даже деградировали, что повлекло за собой углубление территориальной деkonsолидации страны. Свою роль сыграла также поддержка Брюсселем субнациональных территориальных образований вследствие продвижения принципа субсидиарности и поощрения горизонтальных трансграничных связей регионов. Наконец, либерализацию центр-региональных отношений идеологически подкрепляла парадигма третьей волны демократизации.

Под воздействием названных причин в Италии была проведена конституционная реформа 2001 года (Реформа V главы), которая стала важной вехой процесса децентрализации на Апеннинах. В рамках этой реформы итальянские области получили широкий объём полномочий: из 39 сфер общественных отношений 30 были пере-

даны либо в региональное ведение, либо в совместное ведение с государством; ни одна сфера не была передана от областей к центру [Сардарян 2013: 125].

Конституционная реформа закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования политико-территориального устройства Италии посредством принятия двух конституционных законов. Первый распространил положения о прямых выборах глав областей на области со специальным статусом, второй установил новый политический статус региональных образований, устранив различия между ординарными и специальными областями страны. На конституционном уровне впервые был закреплён автономный статус всех политико-территориальных образований Италии [Сардарян 2015: 97, 98, 102, 110], в результате чего государственное устройство страны обрело черты, близкие федеральным принципам.

Другим эпохальным новшеством стало введение элементов «фискального федерализма» (Закон 42/2009)⁹, включая предоставление финансовой автономии в сфере доходов и расходов субнациональным единицам при сохранении ведущей роли государства, определяющего финансовую политику. Учитывая унитарный статус Италии, в данном случае точнее использовать термин «фискальная децентрализация». Главы субнациональных образований обрели право устанавливать налоги и участвовать в распределении доходов от собираемых на их территории государственных налогов. Таким образом, реформа 2009 г. способствовала нивелированию институциональной асимметрии, расширив систему фискального выравнивания.

Реформа укрепила не только региональный уровень власти, но и — в соответствии с традицией локализма, которое определяется как «сильное чувство гордости за своё

⁸ Legge 15 marzo 1997, n. 59. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-03-15;59!vig> (accessed date: 02.07.2022).

⁹ LEGGE 5 maggio 2009, n. 42. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-05-05;42> (accessed: 02.07.2022).

сообщество, а также желание, чтобы сообщество имело статус и автономию» [Fitzgerald 2018: 10] — местные органы, что также выражает высокую степень доверия между людьми одной общности, формируя таким образом «народный суверенитет» [Шавлай 2021: 132]. Данная реформа, однако, не привела к определённости роли регионов в территориальном управлении, так как центральный уровень власти по-прежнему управлял местными органами власти [Baldi 2006: 174].

Дальнейшим шагом по институциональной перестройке государства стала проведённая в 2016 г. конституционная реформа Ренци—Боски. Основная её цель заключалась в преодолении идеального бикамерализма (когда обе палаты парламента обладают идентичными полномочиями, компетенциями и функциями), укреплении власти правительства и упразднении компетенций, которые находятся в совместном ведении как центра, так и регионов [López-Basaguren, San-Epifanio 2019: 257]. В ходе реформы предполагалось наделить Сенат законодательными полномочиями по репрезентации региональных интересов. По мнению премьер-министра Ренци, дифференцированный бикамерализм позволил бы стабилизировать политическую систему и укрепил бы власть региональных структур¹⁰.

Этот, третий по счёту, конституционный референдум завершился неудачей: при явке 65,5% против проголосовало 59,1% населения. Отрицательный результат референдума эксперты связывают с опасением, что увеличение полномочий центра несёт потенциальную угрозу функ-

ционированию системы сдержек и противовесов [Маслова 2017].

После провала конституционной реформы 2016 года, направленной на сокращение региональной автономии, некоторые области инициировали процесс, предусмотренный статьёй 116 (3) Конституции — референдумы 2017 г. в Венето и Ломбардии, а также переговоры с центральным правительством. В результате переговоров были подписаны предварительные соглашения между государством и областями Ломбардией¹¹, Венето¹² и Эмилия-Романья¹³. В упомянутых соглашениях закреплены основные принципы, в соответствии с которыми регионам передавались дополнительные полномочия. В соответствии с положениями Конституции Итальянской Республики (ст. 116, 117) при соблюдении ряда бюджетных критериев ординарная область может договориться с государством о дополнительных возможностях законодательной автономии. Передача законодательных полномочий может охватывать до 23 предметных вопросов, включая образование, окружающую среду, энергетику и транспорт. Соответствующее соглашение между центральным и региональным уровнями власти должно быть одобрено абсолютным большинством в парламенте. Сохраняя основное различие между обычными и специальными регионами, данное соглашение допускает, по крайней мере на бумаге, дополнительный уровень конституционной асимметрии — отсюда термин «дифференцированный регионализм».

Предполагается, что объём финансовых ресурсов, которые должны обеспечить осу-

¹⁰ The Italian reform of bicameralism: is the time ripe? (03.11.2014). URL: <https://verfassungsblog.de/italian-reform-bicameralism-time-ripe-2/> (accessed: 02.07.2022).

¹¹ Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432884/art-116-lombardia.pdf> (accessed: 21.12.2021).

¹² Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432885/art-116-veneto.pdf> (accessed: 21.12.2021).

¹³ Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna (Roma, 28.02.2018). URL: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432886/art-116-emilia-romagna.pdf> (accessed: 21.12.2021).

шествие прав автономии, будет определять комиссия, в которую войдут представители государства и областей на паритетных началах. Многие вопросы, касающиеся перераспределения полномочий между центром и регионами, ещё предстоит согласовать. Хотя соглашения названы предварительными, местные руководители сочли это событие историческим, а в средствах массовой информации появились сообщения, что в будущем подобные соглашения могут быть заключены и с другими областями, как северными (Пьемонт и Лигурия), так и южными (Апулия и Калабрия)¹⁴.

На нынешнем этапе повестка центр-региональных отношений определяется непоследовательной реализацией положений конституционной реформы 2001 года. В первую очередь речь идёт о практическом наполнении принципов фискального и бюджетного федерализма — о достижении соответствия между политико-управленческими полномочиями областей и необходимыми для их реализации финансово-экономическими ресурсами. Регионы располагают лишь частью собираемых на их территории налогов, тогда как в восприятии глав областей региональная «программа-максимум» предполагает полное поступление в их распоряжение собираемых на территории налогов. Учитывая развитый региональный потенциал Италии, вопрос о реформировании институтов государственной власти в Италии остаётся в повестке дня. В настоящее время единственное официальное представительство областей на центральном уровне — Постоянная конференция государство—области (Conferenza Stato—Regioni) по общим вопросам. В этом отношении Италия отличается как от федеральных (Германия, Австрия), так и от унитарных (Франция) государств Западной Европы, где имеются органы, представляющие региональные и местные интересы на национальном уровне.

Таким образом, одной из фундаментальных причин нестабильности центр-региональных отношений в Италии остаётся неудовлетворённость бизнеса и населения, главным образом северных областей, механизмами распределения бюджета. Северяне, прежде всего в лице лидеров Венето и Ломбардии, в настоящее время выступают не за отделение от Италии, а за последовательную реализацию принципов фискального федерализма. Как результат в программе Лиги к числу приоритетных задач отнесено наделение областей более широкими полномочиями и финансовыми ресурсами¹⁵. Развитие децентрализации в Италии предстаёт результатом действия множества факторов, включая необходимость повышения статуса регионов и расширение их участия в государственном управлении без перехода от унитарной к федеративной форме устройства, что способно снизить межрегиональные диспропорции и укрепить единство итальянской нации.

Резюмируя вышеизложенное, уточним определение происходящих на Апеннинах процессов. Рамочным концептом выступает *децентрализация*, трактуемая как инструмент демократизации отношений Рима и областей, смыслом которой выступает *регионализация* — возвышение статуса и полномочий областей. В литературе используется также термин «*деволюция*» [Барабанов 2011] — для обозначения передачи субнациональным единицам широких административных и финансовых полномочий от центрального правительства. Сохраняет актуальность лозунг автономизации, прежде всего с акцентом на фискальной автономии. Отдельные политические силы (Лига) периодически выдвигали требования федерализации, однако этот лозунг находит ограниченное применение, поскольку де-факто области Итальянской Республики по ряду параметров обладают не меньшими возможностями, чем субна-

¹⁴ Дунаев А. Лига у власти. Ждёт ли Италию каталонский сценарий. URL: <https://carnegie.ru/commentary/76554> (accessed: 14.12.2021).

¹⁵ Elezioni 2018. Programma di Governo. URL: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514> (accessed: 14.12.2021).

циональные образования в федерациях. Угроза ирредентизма на Апеннинах имеет латентный характер и требует внимания как центральных, так и региональных властей.

Для более точного понимания природы и характера регионализма в Италии целесообразно оценить влияние на развитие центр-региональных отношений пандемии COVID-19, которая стала испытанием на прочность не только итальянской политической системы в целом, но и центр-региональных отношений в частности. Результаты почти двухлетнего прохождения этого непростого экзамена позволяют также представить предварительный прогноз дальнейшего их развития.

Пандемия COVID-19 как вызов стабильности центр-региональных отношений

Италия первой из европейских стран испытала воздействие пандемии вируса COVID-19. Это воздействие стало исключительно интенсивным и привело к болезненным последствиям. Коронакризис обострил ряд проблем в коммуникации Рима и областей (например, нехватку институтов взаимодействия центра и регионов, отсутствие палаты регионов в парламенте). Признание антикризисной политики центрального правительства неэффективной могло усилить центробежные тенденции и привести к возрождению сепаратистских устремлений. Данная вероятность была тем более высока, что именно в северных областях — локомотивах децентрализации — на первом этапе пандемии интенсивность распространения инфекции была чрезвычайно высокой. Воплотились ли центробежные потенции в реальность?

За 2020 г. в Италии зафиксировано 746,146 тыс. смертей¹⁶ — самый высокий показатель со времён Второй мировой войны (рис. 2). Отчасти это результат наложения коронавирусной инфекции на тренд старения населения страны¹⁷. Сказались также ошибки в организации здравоохранения, включая меры по «оптимизации» этой системы, сопровождавшиеся сокращением количества медицинских учреждений и численности медицинского персонала.

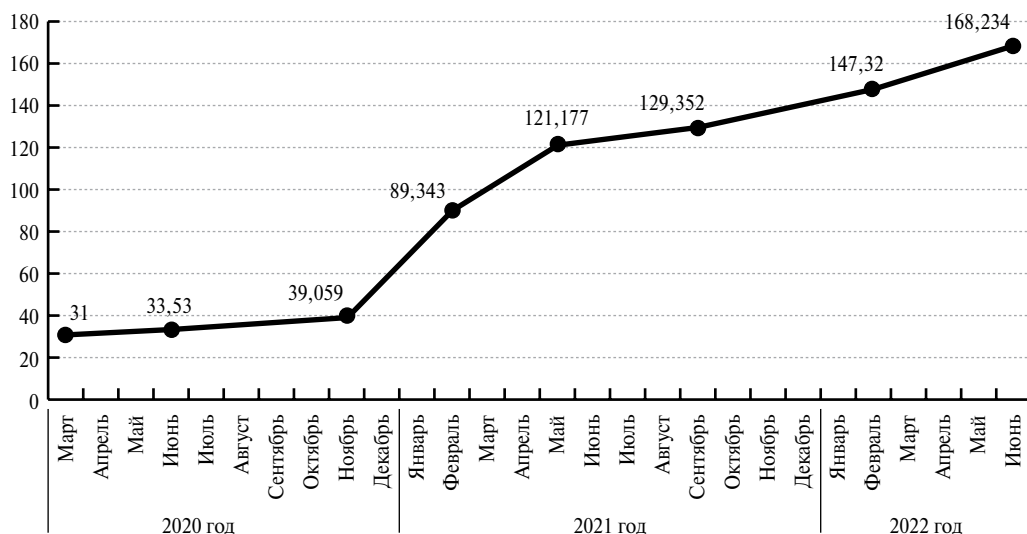
По конституционной реформе 2001 г. и закону о фискальном федерализме 2009 г. регионам было предоставлено право на принятие политических решений в широком спектре областей, включая здравоохранение. Согласно Конституции (ст. 32), защита здоровья является базовым правом гражданина и гарантируется государством. С этой целью в 1978 г. была учреждена Национальная служба здравоохранения, а в 1992 г. — Национальная служба гражданской защиты. Центральные органы власти разрабатывают стратегию развития здравоохранения; главы областей несут ответственность за реализацию политики здравоохранения [Алексеевкова 2020]. В целом государство инвестирует 119 млрд евро в год на государственное здравоохранение; граждане покрывают из своих взносов ещё 40 млрд евро. До выравнивания доли государственных расходов в Италии на здравоохранение, например, до уровня Великобритании и Франции требуется дополнительно около 12 млрд евро в год. При этом на новые исследования выделяется лишь 0,2% из общего бюджета на здравоохранение, что существенно ниже среднеевропейского показателя¹⁸.

¹⁶ По данным доклада итальянского Национального института статистики (Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT), см.: Impact of Covid-19 Epidemic on Total Mortality of Resident Population Year 2020. 05.03.2021. URL: https://www.istat.it/it/files//2021/03/Report-_ISS_Istat__5-marzo-2021_en.pdf (accessed: 30.10.2021).

¹⁷ Шибкова М.О. Италия-2020: год под короной. 12.01.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/italiya-2020-god-pod-koronoy> (дата обращения: 29.10.2021).

¹⁸ Страновой обзор: Опыт Италии в борьбе с COVID-19. Материал подготовлен Департаментом международного и регионального сотрудничества Счётной палаты Российской Федерации. 21.04.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-Italy.pdf> (дата обращения: 29.10.2021).

Рисунок 2
Число смертей в результате коронавирусной инфекции COVID-19 (с 24 февраля 2020 года)



Источник: Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Italy since February 24, 2020. URL: <https://www.statista.com/statistics/1104964/coronavirus-deaths-since-february-italy/> (дата обращения: 02.07.2022).

Хрупкий баланс централизованного и регионального регулирования с течением времени изменился, создав не одну, а двадцать различных систем здравоохранения, усугубляя различия в доступе к медицинской помощи в различных областях. Значительный разрыв между качеством медицины Севера и Юга и проблема дефицита финансовых ресурсов также обусловили возникшие диспропорции в достигнутых результатах по борьбе с коронавирусом.

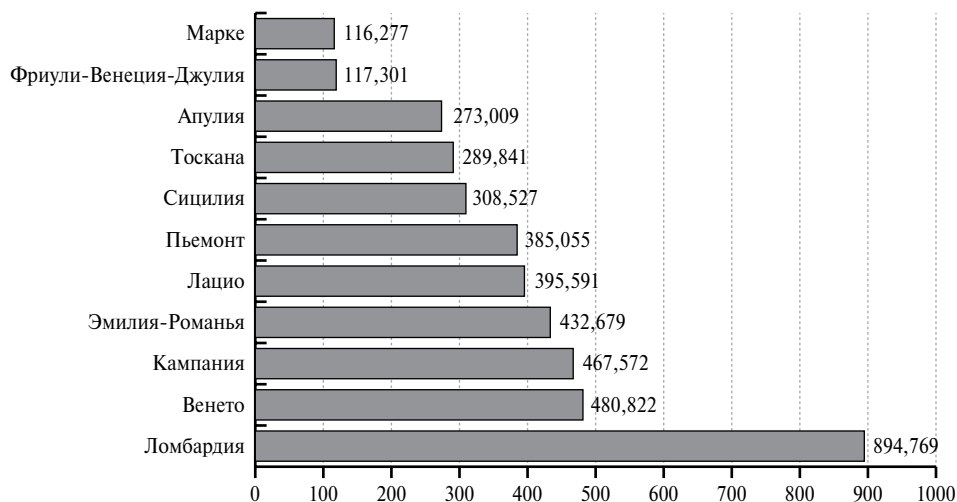
Таким образом, заложенный конституционной реформой 2001 г. институциональный плюрализм, предполагающий наличие сфер конкурирующих компетенций между государством и областями, привёл к нарастанию противоречий в координации политики центра и периферии,

что в полной мере проявилось в период пандемии.

Анализ антиковидной политики итальянского правительства даёт основание для выделения двух её этапов: 1) реактивная (*post factum*) и дифференцированная по территориальному признаку система мер, передача большей ответственности регионам¹⁹; 2) проактивная (*ante-factum*) унифицированная политика и сужение полномочий регионов. Разногласия между центральным правительством и региональными властями по поводу распределения полномочий в принятии оперативных решений в полной мере проявились уже на начальной фазе коронакризиса. Во многом это связано с тем, что тогда действия центральных властей по реагированию на кри-

¹⁹ Анализ региональной политики в борьбе с пандемией показывает, что важную роль сыграли стратегии, принятые в отношении госпитализации инфицированных COVID-19. Так, на первом этапе применялись разные подходы: в Ломбардии больных госпитализировали, в Венето пациенты, как правило, лечились на дому; в Эмилии-Романье лечение проводилось как в условиях стационара, так и на дому. На более поздних этапах процент госпитализированных во всех областях снижался. Сравнение фаз пандемии в разных регионах показало, что использование домашних методов лечения способствовало снижению показателей инфицирования среди пациентов и медицинских работников, а также числа смертей.

Рисунок 3
Число заражений по регионам на 2 ноября 2021 г.



Источник: Stewart C. *Coronavirus (COVID-19) Cases in Italy as of November 1, 2021, by region*. URL: <https://www.statista.com/statistics/1099375/coronavirus-cases-by-region-in-italy/> (accessed: 02.11.2021).

зис были разрозненными и хаотичными [Маслова, Савино 2020a]. В условиях чрезвычайного положения существующие институты взаимодействия между уровнями власти (Конференция государство—область, Министерство по делам областей и др.) не справлялись с ситуацией, что привело к ряду конфликтов. Первую скрипку стали играть региональные власти, политика которых отличалась в зависимости от степени распространения пандемии и местных особенностей систем здравоохранения (рис. 3).

На первой фазе пандемии северные области (в частности, Ломбардия, Венето и Эмилия-Романья) больше других пострадали от распространения инфекции, в то время как на юге заболеваемость была относительно низкой. Главы северных областей обвиняли центральные власти в промедлении с принятием необходимых мер и выступали с требованиями к правительству об осуществлении более жестких мер. Например, в Ломбардии и Марке школы были закрыты прежде, чем правительство

приняло такое решение в общенациональном масштабе. Губернаторы южных областей (Сардиния, Калабрия) это решение критиковали, настаивая на применении индивидуального подхода в принятии ограничительных мер. Премьер-министр Джузеппе Конте без промедления пригрозил областям лишением полномочий и автономий ввиду их неспособности адекватно отвечать на возникающие вызовы²⁰.

Правительство было также расколото на два лагеря: министр здравоохранения Роберто Сперанца агитировал за жесткую изоляцию, тогда как Джузеппе Конте, обеспечивая экономическими последствиями, а также сохранением своего имиджа, был настроен более сдержанно. Эта несогласованность нашла отражение в мерах глав некоторых областей (Венето, Калабрия и др.), досрочно отменивших ряд введенных Римом ограничений, что продемонстрировало слабость правительства в разработке смягчающих мер, которые отражали бы потребности областей.

²⁰ Carinci F. Covid-19: Preparedness, Decentralisation, and the Hunt for Patient Zero. 28.02.2020. URL: <https://www.bmj.com/content/368/bmj.m799> (accessed: 25.10.2021).

В целом первый этап пандемии характеризовался множественностью претендовавших на монополию центров принятия решений [Di Sarua 2020], тогда как вторая фаза антикризисной политики отмечена стремлением правительства избежать возможной фрагментации национальной территории. Усиление власти губернаторов в первой фазе пандемии стало восприниматься в качестве дополнительной угрозы легитимности и эффективности и без того неустойчивого кабинета Джузеппе Конте.

Реакция премьер-министра нашла отражение в издании 25 марта 2020 г. декрета-закона №19, согласно которому были введены ограничения на действия региональных властей при принятии антиковидных мер²¹. Правовым основанием подобного ограничения стала статья 120 Конституции Италии, в соответствии с которой правительство наделено правом при возникновении «серьёзной угрозы для государственной безопасности» принимать решения, обязательные к исполнению на территории всей страны, при условии соблюдения принципов subsidiarity и loyального сотрудничества²². Пандемия COVID-19 была расценена именно в данных категориях, что стало основанием для вмешательства центральной власти в сферы компетенции областей, которые должны были действовать в рамках, установленных декретом правительства [Алексеевкова 2020]. В этой фазе призыв к объединению и сотрудничеству стал не риторикой, а стратегией консолидации. Правительство подчеркнуло необходимость единства государства и целесообразность расширения полномочий областей в вопросах здравоохранения. Независимо от степени распространения вируса в различных регионах, граждан призывали к национальной солидарности, а губернаторов и мэров — к координации, сотрудничеству и диалогу.

Таким образом, второй этап антикризисной политики характеризуется усилением функций центральной исполнительной власти и стремлением Рима ограничить полномочия региональных органов. Наряду с функцией оценки новых очагов заражения за областями сохранилась возможность принятия рестриктивных мер, однако при условии согласования с министерством здравоохранения [Di Sarua 2020]. Подобная ситуация выявила точки уязвимости переговорного процесса между различными уровнями власти. В качестве примера можно упомянуть публичный спор между Джузеппе Конте и главой Ломбардии Атилио Фонтана о делегировании полномочий по введению антикарантинных мер [Алексеевкова 2020].

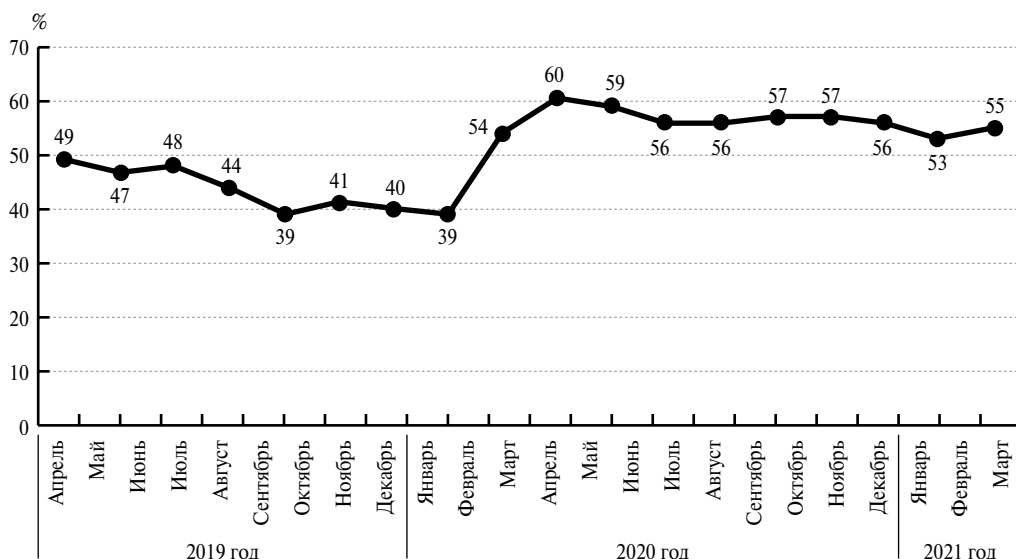
Переломным моментом в распространении и развитии коронавирусной инфекции в Италии стало утверждение государством комплекса мер ограничительного и стимулирующего характера в различных сферах [Торкунов, Рязанцев и др. 2021: 65], включая поддержку систем здравоохранения (увеличение производства аппаратов ИВЛ; производство медицинских масок и др.); экономическое содействие (выплаты гражданам, выплаты на детей, мораторий на погашение долгов и др.); секторальную помощь малым и средним предприятиям (индустрии туризма и др.); налоговые шаги (отмена уплаты НДС для пострадавших предприятий и др.).

Итальянское общество оценило результаты проводимой антикризисной политики преимущественно позитивно. По данным проведённого Т. Фетцером и сотрудниками *Глобального сравнительного анализа уровня доверия правительству* опроса Италия заняла в рейтинге 29-е место из 56 стран, набрав в общей сложности 3,34 балла (где 1 = «полное недоверие» и 5 = «полное доверие»). Для сравнения,

²¹ Decreto-Legge 25 marzo 2020, №19. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020;19> (accessed: 25.10.2021).

²² La Costituzione. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-120> (accessed: 27.10.2021).

Рисунок 4
Рейтинг Джузеппе Конте (с апреля 2019 г. по март 2021 г.)



Источник: *Trust in previous Prime Minister Giuseppe Conte in Italy* (August 27, 2021) URL: <https://www.statista.com/statistics/977223/support-for-prime-minister-conte-in-italy/> (accessed: 29.10.2021).

во Франции данный показатель равен 2,90; в Великобритании – 2,63; в США – 2,06; в России – 1,60²³.

Свидетельством одобрения правительственных мер стал рост рейтинга Джузеппе Конте на второй фазе антикризисного политического курса (конец марта – начало апреля 2020 года), когда рейтинг достиг своего исторического максимума – 60%. В первой фазе он составлял около 40% (рис. 4)²⁴.

Косвенным индикатором доверия к центральным властям Италии можно считать рост общественной поддержки вакцинации. Согласно проведённому А. Домнич в 2020–2021 годах опросу, среди 1979 респондентов уверенность в эффективности вак-

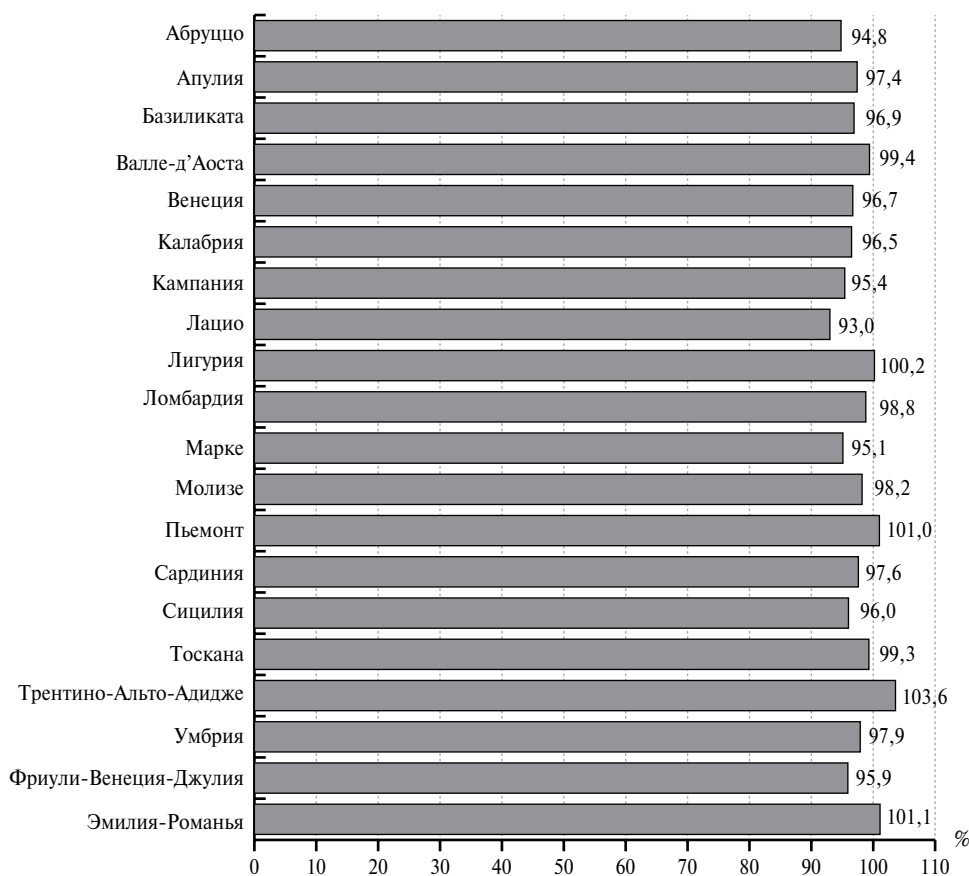
цинации в стране выросла с 53 до 60%, что примерно соответствует показателям в европейских странах с позитивной динамикой вакцинации [Domnich et al. 2021: 8]. Италия запустила кампанию вакцинации 27 декабря 2020 г.; по состоянию на 29 октября 2021 г. в стране было введено почти 89,5 миллиона доз вакцины²⁵. Наибольшее количество доз вакцины – в Ломбардии, где вакцинировано примерно 77,7% от всего населения, следом идёт Молизе – 76,2, Апулия – 76,1, Тоскана – 75,9 и Лацио – 75,6% (рис. 5). Подчеркнём лидерство северных областей, что также косвенно свидетельствует о том, что их население доверяет центральному правительству. На июль 2022 г. в Италии пол-

²³ Rieger M.O., Wang M. Trust in Government Actions During the COVID-19 Crisis. 24.08.2021. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-021-02772-x> (accessed: 30.10.2021).

²⁴ Varela S. Trust in Previous Prime Minister Giuseppe Conte in Italy from April 2019 to March 2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/977223/support-for-prime-minister-conte-in-italy> (accessed: 29.10.2021).

²⁵ Which Italian regions have the highest Covid vaccination rate? October, 2021, by region. URL: <https://www.thelocal.it/20211015/which-italian-regions-have-the-highest-vaccination-rates/> (accessed: 26.12.2021).

Рисунок 5
Распределение доз вакцин по регионам



Источник: Report Vaccini Anti Covid-19 (02.07.2022) URL: <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/> (accessed: 02.07.2022).

ностью вакцинированы 52,182,618 миллиона человек, то есть свыше 96,65% населения (рис. 5)²⁶.

Укреплению позиций центрального правительства способствовала и финансовая поддержка Италии со стороны ЕС. Правда, на начальном этапе Брюссель фактически игнорировал масштабы бедствия, и помощь пришла не от него, а из России и

Китая, что отразилось на общественном мнении итальянцев (хотя раздавались и сомнения в эффективности российской помощи). Равнодушные Брюсселя [Маслова 2020b: 63] на время ухудшило отношение итальянцев к ЕС: опрос, проведенный весной 2021 года, показал, что 44% респондентов не доверяли европейским интеграционным институтам²⁷. Возникла партия

²⁶ Report Vaccini Anti COVID-19. URL: <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/> (accessed: 07.12.2021).

²⁷ Standard Eurobarometer 95 The Key Indicators ITALY Spring 2021. URL: [Eurobarometer_Standard_95_Spring_2021_Data_annex_EN.pdf](#) (accessed: 28.10.2021).

с повесткой Italexit²⁸ во главе с Джанлуиджи Парагоне.

Тем временем в Брюсселе осознали издержки недальновидной политики. Глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен на странице общенациональной газеты «Ла Репубблика» публично принесла извинения итальянцам и пообещала, что отныне ответ на кризис будет общим²⁹. Впоследствии руководители ЕС взяли курс на «заливание деньгами» опасности потенциального дрейфа Италии к выходу из интеграционного объединения. В Италию была направлена гуманитарная помощь; Еврокомиссия согласовала действия с итальянским правительством по проведению дополнительных мер государственной поддержки. Европейский совет принял решение создать фонд восстановления «ЕС следующего поколения» (Next Generation EU – NGEU) для поддержки государств-членов, наиболее пострадавших от пандемии COVID-19. Италия должна получить 209 млрд евро (около 30%) средств Фонда. В целом расходы Европейского Союза на преодоление негативных последствий пандемии достигли беспрецедентной суммы в 3,7 трлн евро, включая поддержку политики Европейского механизма стабильности – 240 млрд евро; 200 млрд евро для финансирования бизнеса выделил Европейский инвестиционный банк; 70 млрд евро в форме грантов из бюджета Евросоюза на 2014–2020 годы и 100 млрд евро из фонда Поддержки рабочих мест в чрезвычайной ситуации (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE)³⁰.

В итоге Италия стала лидером по объёму финансовой помощи ЕС, что лишило сторонников Italexit шансов на успех. После

первой нескоординированной реакции на распространение пандемии Брюссель сумел преодолеть раскол между государствами-членами, представил план действий по ликвидации разрушительных последствий коронавируса и согласовал бюджет на 2021–2027 годы. Симптоматично, что в сложившихся условиях традиционный критик ЕС – лидер партии Лига Маттео Сальвини – также перестал форсировать тему евроскептицизма. Его непоследовательное поведение, включая саботаж правительственных антиковидных мер, обернулось снижением рейтинга партии. Если на выборах в Европарламент в мае 2019 г. «легисты» получили 34,3% голосов, то в июле 2020 года, когда ситуация с коронавирусом в стране стабилизировалась и большинство ограничительных мер были сняты, лишь четверть избирателей (25,3%), по данным опросов, остались приверженцами партии [Маслова, Савино 2020].

В сентябре 2021 г. в рейтинге доверия Сальвини занял лишь 5-е место – 29%, в то время как 65% респондентов в Италии выразили доверие премьер-министру Марио Драги, 51% – Джузеппе Конте, 41% – Роберто Сперанца (рис. 6)³¹. Обращает на себя внимание высокий рейтинг премьер-министра М. Драги и министра здравоохранения Р. Сперанца, что также можно расценивать как позитивную оценку обществом правительственного курса.

Период пандемии вернул экспертную среду Италии к бинарной конфигурации поляризованных оценок. С одной стороны, ряд специалистов полагает, что в настоящее время процесс регионализации себя дискредитирует, поскольку региональные власти малоэффективны в условиях чрезвычайной ситуации. Они склонны к «обо-

²⁸ Per l'Italia con Paragone. URL: <https://italexit.it> (accessed: 30.10.2021).

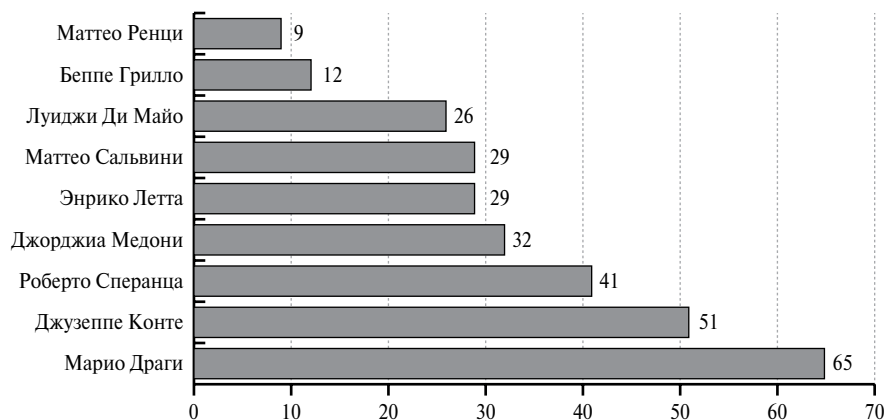
²⁹ von der Leyen U. Scusateci, ora la Ue è con voi. La Repubblica. 01.04.2020. URL: https://www.repubblica.it/commenti/2020/04/01/news/europa_ursula_von_der_leyen_bruxelles_scusateci_ora_la_ue_e_con_voi-300810574/ (accessed: 01.03.2022).

³⁰ The Europe 2020 Competitiveness Report. Building a More Competitive Europe. World Economic Forum. 2020. URL: <http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/> (accessed: 21.10.2021).

³¹ Varella S. Level of Public Trust in Political Leaders in Italy as of September 2021. URL: <https://www.statista.com/statistics/609880/level-of-public-trust-in-political-leaders-italy> (accessed: 28.10.2021).

Рисунок 6

Уровень общественного доверия к политическим лидерам в Италии по состоянию на сентябрь 2021 г.



Источник: Level of public trust in political leaders in Italy as of September 2021 URL: <https://www.statista.com/statistics/609880/level-of-public-trust-in-political-leaders-italy> (accessed: 28.10.2021).

ронительному» управлению, системы управления фрагментируются, в них происходит дублирование полномочий и нарастают бесплодные разногласия [Gardini 2021]. При таком подходе регионы олицетворяют «зло», а государство — «добро». Другие авторы ставят под сомнение данную позицию, полагая, что с учётом динамического равновесия процессов регионализации и децентрализации необходимо довести их до логического завершения путём реализации федералистского проекта [Steytler 2021]. Следует укрепить регионализм, предоставив областям важные, если не главенствующие, прерогативы во многих вопросах осуществления законодательной власти. В частности, Ф. Палермо указывает на преимущества федеральных систем, которые предоставляют возможность выбора уровня централизма, востребованного в том или ином регионе [Alber et al. 2021].

В официальных кругах доминирует первая точка зрения: большинство политических лидеров и экспертов выступают за урезание компетенций областей. Например, Конституционный суд объявил региональный закон 11/2020 Валле-д'Аоста о борьбе с пандемией неконституционным на том основании, что данный вопрос

относится к компетенции государства («международная профилактика»), а не областей («охрана здоровья»).

Спустя более десяти лет после принятия Закона 42/2009 процесс реализации фискального федерализма в Италии ещё не завершён. Главные трудности в его реализации вызваны чрезвычайными ситуациями — кризисы 2008 и 2011 годов, пандемия COVID-2019 привели к уменьшению пространства для манёвра областных властей в связи с необходимостью консолидации государственных финансов для борьбы с последствиями кризисных ситуаций. К началу пандемии юг Италии ещё не оправился от последствий финансового кризиса 2008 года: валовой внутренний продукт оставался существенно ниже докризисного уровня; сохранялось падение производственных мощностей, уровней занятости и потребительского спроса. Хотя по сравнению с севером юг столкнулся с менее серьёзной чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения в начале 2020 года, влияние пандемии на доходы домашних хозяйств, без учёта государственной поддержки, здесь было сильнее. Кроме того, безработица в 2020 г. на юге выросла больше, чем в других частях стра-

ны, что имело катастрофические последствия для всех, кто не мог воспользоваться правительственными пакетами льгот³².

Пандемия показала, что центральные органы власти сохраняют значительный контроль над финансовыми ресурсами областей. Последние были не в состоянии самостоятельно проводить меры по борьбе с пандемией и становились всё более зависимыми от государства. Национальное правительство создало технические комитеты для мониторинга расходов субнациональных властей. На основе поступающей информации Рим решал вопрос о предоставлении регионам дополнительных средств.

В штатных обстоятельствах в сфере здравоохранения проходят сложные переговоры между национальным правительством и региональными властями, так как данная сфера находится в совместном ведении центра и регионов. Национальное правительство ежегодно формирует бюджет на оказание медицинских услуг путем расчёта уровней необходимой помощи на основе формулы, учитывающей численность населения и иные демографические параметры, а также состояние здоровья населения. Ресурсы Национального фонда здравоохранения распределяются между областями, которые, в свою очередь, несут ответственность за организацию услуг, контролируя и финансируя местные органы здравоохранения. Здравоохранение является самой важной статьёй в бюджете регионов: совокупная доля расходов на здравоохранение составляет около 80% (включая регионы как с ординарным, так и с особым статусом). Доходная часть региональных бюджетов формируется преимущественно за счёт государственных трансфертов. Основные региональные налоги включают налог на производственную деятельность, подоходный налог и транспортный налог, часть которых также направляется на финансирование здравоохранения. В особых регионах доля собственных бюд-

жетов в финансировании выше [Balduzzi, Paris, 2018].

Возрастающее давление на структуру финансирования здравоохранения, в том числе вследствие пандемии COVID-19, требует значительного перераспределения бюджета и увеличения финансирования со стороны центрального правительства, что будет способствовать укреплению операционных и финансовых взаимосвязей между регионами и центральным правительством и, как следствие, усилению их зависимости от центра.

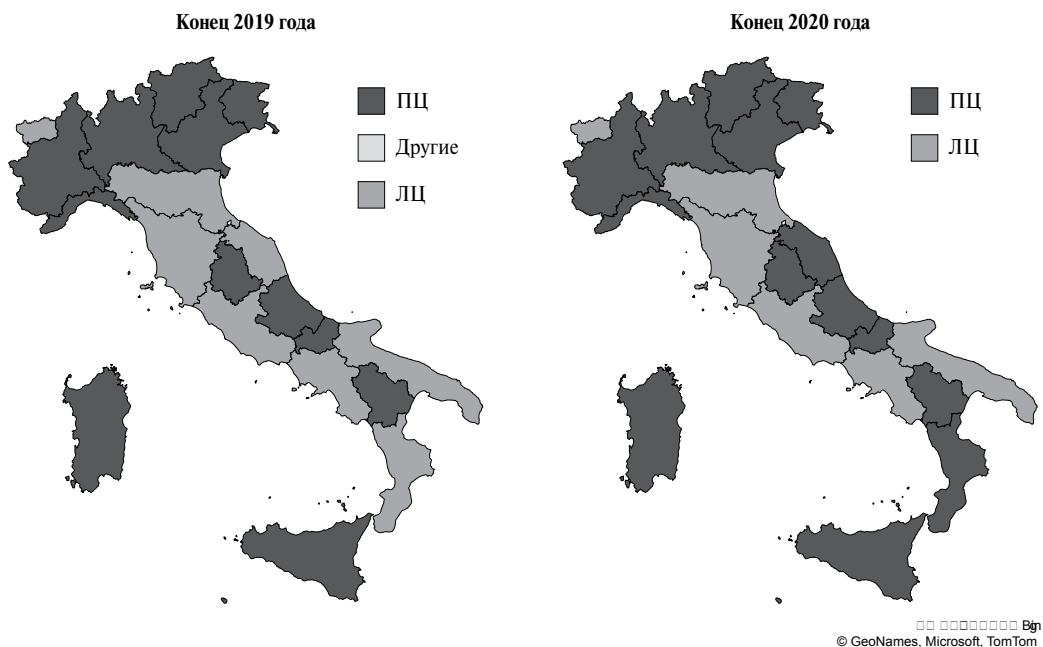
Итальянская институциональная система всё ещё нуждается в совершенствовании. Необходимо не только усилить роль Постоянной конференции, но и создать ведомство по разрешению конфликтов между центром и периферией — регионами и муниципалитетами. Поскольку предложения 2006 и 2016 годов по конституционной реформе были отклонены, требуются новые решения. Опыт показал, что для мобилизации ресурсов в чрезвычайной ситуации у федеральных систем больше инструментов; сверх того, они могут быть использованы с помощью обычных процедур, без отступления от положений конституции. По сравнению с унитарными системами федеративные обладают гибкостью, позволяющей находить решения, которые отвечают местным особенностям. К числу преимуществ следует отнести также сохранение принципа сдержек и противовесов, уменьшающего потенциальный ущерб от непродуманной политики правительства (например, в США, Бразилии и Мексике).

В настоящее время пандемия продолжает оказывать воздействие на центр-региональные отношения в Италии. Теоретически можно предположить три возможных сценария их развития:

— Усиление центральной власти, перераспределение властных полномочий в пользу исполнительной ветви, дальнейшее сосредоточение полномочий в руках пре-

³² Banca d'Italia. 2020. *Economie regionali*, numero 22 — novembre 2020. URL: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0022/index.html> (accessed: 14.12.2021).

Рисунок 7
Правящие коалиции по регионам (конец 2019 г. и конец 2020 г.)



GeoNames, Microsoft, TomTom

Источник: *Winning Coalitions in Italian Regions*. URL: https://it.m.wikipedia.org/wiki/File:Winning_Coalitions_in_Italian_Regions.svg (accessed: 02.07.2022).

мьер-министра для оперативной реакции правительства на возможные чрезвычайные ситуации. Прецедент издания указов премьер-министра привёл к возникновению в итальянской системе управления новой категории актов, вступающих в силу без парламентских дебатов и вне общественного контроля³³. Социальный запрос на усиление центральной власти сохраняется, особенно в тех регионах, власти которых не смогли эффективно противостоять вызовам пандемии.

— Политическая «перетасовка»: возможно появление новых политических акторов, включая глав областей, которые продемонстрировали эффективность антикризисного управления и антиковидной политики (Эмилии-Романьи, Фриули-

Венеции-Джулии, Кампании, Тосканы, Венето, Сицилии). Так, после региональных выборов 2020 г. в областях Валле-д'Аоста — ЛЦ-ЛЦ³⁴, Апулия — ЛЦ-ЛЦ, Калабрия — ЛЦ-ПЦ, Кампания — ЛЦ-ЛЦ, Эмилия-Романья — ЛЦ-ЛЦ, Лигурия — ПЦ-ПЦ, Венето — ПЦ-ПЦ, Марке — ЛЦ-ПЦ и Тоскана — ЛЦ-ЛЦ (рис. 7) левоцентристы одержали победу в пяти регионах, в то время как правоцентристы сохранили доминирующее положение в четырёх регионах. На региональных выборах, проходивших в октябре 2021 г. в Калабрии, победу одержала правоцентристская «Вперёд, Италия» (ПЦ).

На основании результатов сентябрьских региональных выборов 2020 г. напрашивается вывод, что преимущество полу-

³³ Martone F. Italy, Democracy and COVID-19. 14.04.2020. URL: <https://www.tni.org/en/article/italy-democracy-and-covid-19> (accessed: 14.05.2021).

³⁴ ЛЦ — левоцентристы, ПЦ — правоцентристы.

чили политические партии, чьи лидеры справились с вызовами первой волны COVID-19. Возросшая популярность региональных лидеров среди электората может усилить притязания ординарных областей Венето, Эмилии-Романьи, Ломбардии на дифференцированную автономию. Например, эффективный антикризисный курс проводил «легист» Лука Дзайя: в возглавляемой им области Венето число погибших от ковида почти в 10 раз меньше, чем в соседней Ломбардии. С учётом управленческих навыков и компетентности Дзайя, занимающего последовательную позицию в вопросе фискальной автономии, многие эксперты прочат ему перспективы преемника (и альтернативы) Маттео Сальвини³⁵. В поддержку Дзайя высказались 74% участников традиционного опроса общественного мнения, результаты которого публикует *Il Sole 24 Ore* (второе место с 60% голосов в рейтинге популярности занял руководитель областной администрации Эмилии-Романьи Стефано Боначчини; третье и четвертое места поделили губернаторы Фриули-Венеции-Джулии и Кампании Массимильяно Федрига и Винченцо Де Лука, деятельность которых положительно оценили по 59% респондентов)³⁶.

В данном контексте следует учесть, что главы областей избираются прямым голосованием, что ставит их в преимущественное положение с точки зрения легитимности по отношению к другим управленцам [Алексеевкова 2020]. По результатам муниципальных выборов октября 2021 г. победу одержали лидеры левоцентристских партий. Таким образом, общая картина общей картины характеризуется растущей территориальной сложностью и фрагментацией: региональные выборы следуют собственной логике, в которой порой в большей мере доминируют местные лидеры, чем национальные партии.

В связи с экономическим спадом на севере страны в перспективе возможно снижение в этих регионах центробежных партикуляристских тенденций.

Оценивать отдалённые последствия влияния социально-политических эффектов пандемии на стабильность центр-региональных отношений преждевременно. Приведённые выше данные опросов общественного мнения свидетельствуют о позитивной оценке антикризисных действий Рима, а охват населения вакцинацией — о доверии к властям. Центральная власть продемонстрировала способность к мобилизации и проведению гибкой политики, по ключевым параметрам отвечающей социальному запросу. Произошло сплочение общества вокруг антикризисной повестки, выросла поддержка центрального правительства. На данном этапе можно считать достигнутым относительное (скорее всего, временное) общественное согласие в понимании того, что углубление сепаратистских настроений способно усугубить проблемы. Коронавирусный экзамен пройден Италией успешнее, чем можно было предполагать, имея в виду осложнённую конфликтами историю отношений Рима и областей. Этот успех выступает предпосылкой сохранения стабильности центр-региональных отношений в Италии.

* * *

Таким образом, непростая история центр-региональных отношений в Италии продолжается и в наши дни. Основными причинами нестабильности данных отношений в настоящее время является неравномерное распределение бюджетных средств между Севером и Югом, а также культурно-историческая самобытность народов, проживающих на территории современной Италии. Рассмотрение воздействия пандемии на центр-периферийные отношения в Италии позволило более

³⁵ Johnson M. Political Hero of Italy's Coronavirus Crisis Takes Shine off Salvini. 04.05.2020. URL: <https://www.ft.com/content/12840c05-11cd-43c3-a1a6-bd06d00beff1> (accessed: 14.09.2021).

³⁶ В Италии самым популярным губернатором признан глава Венето. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-italii-samym-populyarnym-gubernatorom-priznan-glava-veneto.html> (accessed: 21.12.2021).

глубоко исследовать характер этих отношений и уточнить сценарии их дальнейшего развития.

В период пандемии COVID-19 гибкая антикризисная политика центральной власти, отвечающая социальному запросу, продемонстрировала свою эффективность и привела к снижению межрегиональных диспропорций и укреплению итальянской нации. Немаловажную роль в данном процессе сыграла сложившаяся на протяжении нескольких десятилетий модель политической децентрализации, которая позво-

лила расширить участие регионов в государственном управлении без изменения формы государственного устройства и тем самым снизить градус внутренней напряжённости, продуцируемой силами сепаратистского толка. Каждый регион следовал, главным образом, политическому курсу, сформированному региональными лидерами, что позволяет сделать вывод, что Италия продолжает двигаться к «беспартийной» политической модели, основанной в значительной мере на личностных характеристиках лидеров.

Список литературы

- Алексеевкова Е.С. Практики «чрезвычайной власти»: политические последствия COVID-19 в Италии // Современная Европа. 2020. №4. С. 50–60.
- Алисова Т.Б. Введение в романскую филологию: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. М., 2007. 453 с.
- Андерссон А., Андерссон Д. Ворота в глобальную экономику. М.: Букинист, 2001. 464 с.
- Барабанов О.Н. Деволюция и квазифедерализация государственного устройства // На перекрёстке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / Под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь Мир, 2011. С. 83–98.
- Богатырёва О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. №2. С. 5–20.
- Вялков Ю.А. Северный вопрос в современной политической жизни Италии: Дисс. ... канд. ист. наук. М.: МГУ, 2008. 300 с.
- Вялков Ю.А. Лига Севера: Проекты отделения Севера от Юга (обзор) // Современная Италия: Сб. обзоров и рефератов. М.: ИНИОН РАН, 2004. С. 112–126.
- Гаман-Голутвина О.В. Политическая наука перед вызовами современной политики. К 60-летию САПН / РАПН // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 8–28. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.01.02>
- Заяц Д.В. Географические типы сепаратизма // Проблемы геоконфликтологии: В 2 т. М.: Соло, 2004. Т. 1. С. 58.
- Зонова Т.В., Любин В.Н. Кризис Первой республики: становление новой партийной системы // На перекрёстке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / Под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь Мир, 2011. С. 17–50.
- Каракчиев П.О. Делегирование властных полномочий регионам Великобритании в контексте многоуровневого европейского управления: Дисс. ... канд. полит. наук, 2007. 177 с.
- Лагутина М.Л., Михайленко Е.Б. Регионализм в глобальную эпоху: обзор зарубежных и российских подходов // Вестник РУДН. Серия Международные отношения. 2020. № 2. С. 261–278. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278.
- Маслова Е.А. Итальянский коронакризис и его последствия: национальное, общеевропейское и глобальное измерения // Международная аналитика. 2020b. Т. 11. № 1. С. 58–70. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-58-70>.
- Маслова Е.А. Конституционная реформа Маттео Ренци: сущность и возможные последствия // Право и управление. XXI век. 2017. № 2(43). С. 61–66.
- Маслова Е.А., Савино Дж. Пандемия по-итальянски: стресс-тест для политической системы // Современная Европа. 2020a. №4(97). С. 37–49.
- Маслова Е.А., Шебалина Е.О. Трансформация партийно-политической системы Италии // Современная Европа. № 2. 2021. С. 111–123. DOI: 10.15211/soveurope2202111123.
- Молчаков Н.Ю. Доктринальные подходы к определению деволюции в британском государствоведении // Право — явление цивилизации и культуры. 2020. Вып. II. С. 288–295.
- Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: AdMarginem, 1996. 288 с.

- Перегудов С.П.* Конституционная реформа в Великобритании // Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI вв. Дубна: Феникс+, 2001. С. 258–283.
- Попов Ф.А.* География сепаратизма в современном мире. М.: Новый хронограф, 2012. 672 с.
- Прохоренко И.Л.* Европейская интеграция и проблема сепаратизма в государствах–членах Европейского союза. М.: ИМЭМО, 2018. 93 с.
- Прутцков Г.* Тенденции к самоопределению малой нации в Европе: опыт Каталонии // Международные процессы. Т. 16. № 3. С. 113–125. DOI 10.17994/IT.2018.16.3.54.6.
- Сардарян Г.Т.* Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. 2013. №2 (27). С. 122–129.
- Сардарян Г.Т.* Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии: Дисс. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО, 2015. 161 с.
- Сардарян Г.Т.* Регионализация и федерализация в контексте трансформации форм политико-территориального устройства государств // Политика и общество. 2014. № 6(114). С. 668–674. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.6.12359.
- Сергеев В.М., Казанцев А.А.* Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. Политические исследования. 2007. № 2. С. 18–30. DOI: 10.17976/jpps/2007.02.02.
- Тишков В.А.* Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003. 544 с.
- Торкунов А.В., Рязанцев С.В., Левашов В.К.* и др. Пандемия COVID-19: Вызовы, последствия, противодействие. М.: Аспект Пресс, 2021. 249 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021.
- Трофимова И.Н.* Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // ARS ADMINISTRANDI. 2011. № 2. С. 80–91.
- Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. ГУ ВШЭ, 2006. 792 с.
- Хенкин С.М.* Феномен сепаратизма: опыт Испании. М.: МГИМО-Университет, 2017. 109 с.
- Хенкин С.М.* Сепаратизм против государства: опыт Каталонии // Полис. Политические исследования. 2018. № 3. С. 166–175.
- Хенкин С.М.* Каталонский конфликт: характер, динамика, интерпретации // Вестник МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 1. С. 249–258.
- Шавлай Э.П., Сигачёв М.И., Слепцов Э.С.* Антииммиграционная повестка популистских партий Швейцарии // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. № 5. С. 130–148. DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148.
- Шумилов М.М., Шмидт О.И.* Южнотирольский вопрос как фактор межгосударственных отношений Италии и Австрии // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 64–81. DOI 10.22394/1726-1139-2020-6-64-81.
- Alber E., Arban E., Colasante P., Dirri A., Palermo F.* Facing the pandemic Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation // Comparative Federalism and Covid-19. Routledge, 2021. P. 15–32. DOI: 10.4324/9781003166771-3.
- Astuto G.* L'amministrazione italiana. Dal Centralismo Napoleonico al federalismo Amministrativo. Carocci, 2009. 394 p.
- Baldi B.* Regioni e Federalismo. L'Italia e l'Europa. Bologna: Clueb, 2006. 207 p.
- Balduzzi R., Paris D.* La specialità che c'è, ma non si vede: la sanità nelle Regioni a statuto speciale, in F. Palermo and S. Parolari (eds), Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali. 2018. P. 453–485, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bradbury J., Mitchell J.* Devolution: Between Governance and Territorial Politics // Parliamentary affairs. 2005. Vol. 58. I. 2. P. 287–302.
- Dafflon B., Madiès T.* Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism // Agence Française de Développement, Paris. Notes and Documents. 2009. No. 42. 72 p.
- De Vries M.S.* The Rise and Fall of Decentralisation: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries // European Journal of Political Research. 2000. Vol. 38. No. 2. P. 193–224.
- Di Capua V.* Il Nemico Invisibile. la Battaglia contro il COVID-19 Divisa tra Stato e Regioni // Federalismi. it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo. 2020. 28 p.
- Domnich A., Grassi R., Fallani E.* Changes in Attitudes and Beliefs Concerning Vaccination and Influenza Vaccines between the First and Second COVID-19 Pandemic Waves: A Longitudinal Study // Vaccines. 2021. № 9. 1016. 14 p. DOI: 10.3390/vaccines9091016.
- Fitzgerald J.* Close to Home. Local Ties and Voting Radical Right in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 250 p.
- Gaman-Golutvina O.* Parliamentary Representation and MPs in Russia: Historical Retrospective and Comparative Perspective // Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation / ed. by E. Semenova, M. Edinger, H. Best. Abingdon, New York: Routledge, 2014. P. 241–260.

- Gardini G. et al.* Istituzioni Del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. A vent'anni dalla riforma del titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi. Rubettino, 2021. 277 p.
- Lijphart A.* Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. New Haven, 1999. 368 p.
- López-Basaguren A., San-Epifanio E.* Claims for Secession and Federalism: a Comparative Study with a Special Focus on Spain. Springer, 2019. 588 p.
- Mahoney J., Thelen K.* Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2010. 254 p.
- Mahoney J., Thelen K.* Advances in Comparative-Historical Analysis. Cambridge University Press, 2015. 305 p.
- Steytler N.* Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic. Routledge, 2021. 454 p.
- Zulianello M.* The League of Matteo Salvini: Fostering and Exporting a Modern Mass-Party Grounded on "Phygital" Activism // Politics and Governance (ISSN: 2183–2463) 2021. V. 9. No. 4. P. 228–239. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4567>

CENTER-REGIONAL RELATIONS IN ITALY

CATEGORICAL REFLECTION, HISTORICAL EXPERIENCE AND COVID-19 PANDEMIC TESTS

OKSANA GAMAN-GOLUTVINA

MARINA DUDAeva

MGIMO–University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

The article examines the impact of the Covid-19 pandemic on the development of center-regional relations on the example of the Italian Republic. The pandemic has become a serious test of the effectiveness and strength of interaction between central governments and regions, and analysis of the socio-political results of almost two years of the difficult test makes it possible to clarify the understanding of the nature of modern Italian regionalism, and allows us to present a forecast for its further development. The study of this research is inscribed in a broad analytical and historical context. The conceptualization of analytical tools has been clarified, including the concepts of decentralization, regionalization, federalization, devolution, separatism, irredentism, autonomism. Political decentralization in Italy is considered in a historical retrospective by analyzing the goals, drivers and main milestones of the emergence and development of autonomist and separatist projects, including taking into account the study of the "North-South" issue. Various alternatives for the further evolution of center-periphery relations are considered, taking into account the negative impact of the pandemic. The conclusion is argued that the central government as a whole has demonstrated the ability to mobilize and pursue a flexible policy that meets social demand in key parameters, as a result of which society has rallied around the anti-crisis agenda and increased support for the central government. At this stage, it is considered that a relative public agreement has been reached taking into account the increase of current problems in case of active support of separatist political actors. Provided that the national government develops a further effective policy that keeps in mind the needs of the regions, it will help maintain the stability of the center-regional relations for the future.

Keywords:

political decentralization; regionalization; pandemic; anti-covid policy; Italy.

References

- Alekseenkova E.S. (2020). Praktiki "chrezvychajnoj vlasti": politicheskie posledstviya COVID-19 v Itali [Practices of "Emergency Power": Political Consequences of COVID-19 in Italy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 4. P. 50–60.
- Alisova T.B. Vvedenie v romanskuyu filologiyu: uchebnik dlya vuzov [Introduction to Romance Philology: a textbook for universities.]. 3-e izd., pererab. M., 2007. 453 s.
- Alber E., Arban E., Colasante P., Dirri A. and Palermo F. (2021). Facing the pandemic Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation. In: *Comparative Federalism and COVID-19*. Routledge. P. 15–32. DOI: 10.4324/9781003166771-3.
- Andersson A., Andersson D. (2001). *Vorota v global'nuyu ekonomiku* [Gateway to the Global Economy]. Moscow: Bukinist. 464 p.
- Astuto G. (2009). *L'amministrazione italiana. Dal Centralismo Napoleonico al federalismo Amministrativo*. Carocci. 394 p.
- Baldi B. (2006). *Regioni e Federalismo. L'Italia e l'Europa*. Bologna: Clueb. 207 p.
- Balduzzi R., Paris D. (2018). La specialità che c'è, ma non si vede: la sanità nelle Regioni a statuto speciale. In: Palermo F., Parolari S. (eds) *Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane. P. 453–485.
- Barabanov O.N. (2011). Devolyutsiya i kvazifederalizatsiya gosudarstvennogo ustrojstva. [Devolution and Quasi-Federalization of the State Structure] In: Zonova T.V. (ed.) *Na perekrestke Sredizemnom'ya: "Italiyskiy sapog" pered vyzovami XXI veka*. Moscow: Ves' Mir. 456 p.
- Bogatyreva O.N. (2018). Protsessy decentralizatsii v evropejskikh stranakh [Decentralization Processes in European Countries]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu*. No. 2. P. 5–20.
- Bradbury J., Mitchell J. (2005). Devolution: Between Governance and Territorial Politics. *Parliamentary affairs*. Vol. 58. No. 2. P. 287–302.
- Gardini G. et al. (2021). *Istituzioni Del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. A vent'anni dalla riforma del titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi*. Rubettino. 277 p.
- Dafflon B., Madiès T. (2009). Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. *Agence Française de Développement, Paris. Notes and Documents*. No. 42. 72 p.
- De Vries M.S. (2000). The Rise and Fall of Decentralisation: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*. Vol. 38. No. 2. P. 193–224.
- Di Capua V. (2020). *Il Nemico Invisibile. la Battaglia contro il COVID-19 Divisa tra Stato e Regioni*. Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparator, Europeo. 28 p.
- Domnich A., Grassi R., Fallani E. (2021). Changes in Attitudes and Beliefs Concerning Vaccination and Influenza Vaccines between the First and Second COVID-19 Pandemic Waves: A Longitudinal Study. *Vaccines*. No. 9. 1016. 14 p. DOI: 10.3390/vaccines9091016.
- Fitzgerald J. (2018). *Close to Home. Local Ties and Voting Radical Right in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaman-Golutvina O. (2014). Parliamentary Representation and MPs in Russia: Historical Retrospective and Comparative Perspective. In: Semenova E., Edinger M., Best H. (eds) *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and Representation*. Abingdon, New York: Routledge. P. 241–260.
- Gaman-Golutvina O. (2016). Politicheskaya nauka pered vyzovami sovremennosti. K 60-letiyu SPAN / RAPN [Political science facing the challenges of modern politics. To the 60th anniversary of RPSA / SPSA]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 1. P. 8–28. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.01.02>
- Karakchiev P.O. (2007). *Delegirovanie vlastnykh polnomochij regionam Velikobritanii v kontekste mnogourovnevnogo evropejskogo upravleniya* [Delegation of Authority to the Regions of the UK in the Context of Multilevel European Governance]. Dissertatsiya ... kand. polit. nauk. 177 p.
- Khenkin S. M. (2017). *Fenomen separatizma: opyt Ispanii* [The phenomenon of separatism: the experience of Spain]. Moscow: MGIMO-University. 109 p.
- Khenkin S. M. (2018). Separatizm proti gosudarstvu: opyt Katalonii [Separatism against the State: the experience of Catalonia]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 3. P. 166–175.
- Khenkin S. M. (2022). Katalonskiy konflikt: kharakter, dinamika, interpretatsii [The Catalan conflict: character, dynamics, interpretations]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. Vol. 15. No. 1. P. 249–258.
- Lagitina M., Mikhailenko E. (2020). Regionalizm v global'noy epokhy: obzor otechestvennykh i zarubezhnykh podkhodov [Regionalism in global era: survey of the Russian and foreign approaches]. *Vestnik RUDN. Serie International Relations*. No. 2. P. 261–278. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278.

- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press. 368 p.
- López-Basaguren A., San-Epifanio E. (2019). *Claims for Secession and Federalism: a Comparative Study with a Special Focus on Spain*. Springer. 588 p.
- Mahoney J., Thelen K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. 254 p.
- Mahoney J., Thelen K. (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press. 305 p.
- Maslova E.A. (2017). Konstitutsionnaya reforma Matteo Renci: sushchnost' i vozmozhnye posledstviya [Matteo Renzi's Constitutional Reform: Essence and Possible Consequences]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 2(43). P. 61–66.
- Maslova E.A. (2020b). Ital'yanskij koronakrizis i ego posledstviya: nacional'noe, obshcheevropejskoe i global'noe izmereniya [Italian Coronacrisis and its Consequences: National, Pan-European and Global Dimensions]. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 11. No. 1. P. 58–70. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-58-70>.
- Maslova E.A., Savino Dzh. (2020). Pandemiya po-ital'yanski: stress-test dlya politicheskoy sistemy [Pandemic all'italiana: Stress Test for the Political System]. *Sovremennaya Evropa*. No. 4(97). P. 37–49.
- Maslova E.A., Shebalina E.O. (2021). Transformatsiya partijno-politicheskoy sistemy Italii [Party-political system transformation in Italy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 2. P. 111–123. DOI: 10.15211/soveurope2021111123.
- Molchakov N.Yu. (2020). Doktrinal'nye podhody k opredeleniyu devolyucii v britanskom gosudarstvovedenii [Doctrinal Approaches to the Definition of Devolution in British Statecraft]. *Pravo – yavlenie tsivilizatsii i kultury*. No. II. P. 288–295.
- Steytler N. (2021). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Routledge. 454 p.
- Putnam R. (1996). *Chtoby demokratiya srabotala. Grazhdanskije traditsii v sovremennoj Italii* [Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy]. M.: AdMarginem. 288 p.
- Peregudov S.P. (2001). Konstitutsionnaya reforma v Velikobritanii [Constitutional Reform in the UK]. In: *Politicheskie instituty na rubezhe tysyacheletij. XX–XXI v.* Dubna: Feniks+. P. 258–283.
- Popov F.A. (2012). *Geografiya setsessionizma v sovremennom mire* [Geography of secessionism in the contemporary world]. Moscow: Novyj khronograf. 672 p.
- Prokhorenko I. (2018). *Evropejskaya integratsiya i problema separatizma v gosudarstvakh Evropejskogo souza* [European Integration and Separatism Problems in the EU Members States]. Moscow: IMEMO RAS. 93 p.
- Prutskov G. (2018). *Tendencii k samoopredeleniyu maloj natsii v Evrope: opyt Katalonii* [Tendencies towards self-determination of a small nation in Europe: the experience of Catalonia]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 16. No. 3. P. 113–125. DOI 10.17994/IT.2018.16.3.54.6.
- Sardaryan G.T. (2013). Konstitutsionnaya reforma 2001 goda v Italii v kontekste perekhoda ot slozhnogo unitarnogo gosudarstva k federativnomu [Constitutional Reform of 2001 in Italy from a Complex Unitary State to a Federal One]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 2 (27). P. 122–129.
- Sardaryan G.T. (2014). Regionalizatsiya i federalizatsiya v kontekste transformatsii form politiko-territorial'nogo ustrojstva gosudarstv [Regionalization and Federalization within the Political And Territorial Structure Transformation]. *Politika i Obshchestvo*. No. 6(114). P. 668–674. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.6.12359.
- Sardaryan G.T. (2015). *Politicheskie problemy vzaimootnoshenij regionov s central'noj vlast'yu v Italii* [Relations between Central and Regional Authorities in Italy: Political Issues]. Dissertatsiya ... kand. polit. nauk. Moscow: MGIMO. 161 p.
- Sergeev V.M., Kazancev A.A. (2007). Setevaya dinamika globalizatsii i tipologiya "global'nykh vorot" [The Network Dynamics of Globalization and the Typology of the "Global Gateway"]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 18–30. DOI: 10.17976/jpps/2007.02.02.
- Shavlaj E.P., Sigachyov M.I., Slepcev E.S. Antiimmigratsionnaya povestka populistских partij SHvejtsarii [Anti-immigration agenda of populist parties in Switzerland] // *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2021. 14(5). S. 130–148. DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148.
- Shumilov M., Shmidt O. (2020). Yuzhnotirol'skiy vopros kak faktor mezhgosudarstvennykh otnoshenii Italii i Avstrii [The question of the South Tyrol as the factor of the inter-governmental relations between Italy and Austria]. *Upravlencheskoe konsultirovanie*. No. 6. P. 64–81. DOI 10.22394/1726-1139-2020-6-64-81.
- Torkunov A.V., Ryazancev S.V., Levashov V.K. et al. (2021). *Pandemiya COVID-19: Vyzovy, posledstviya, protivodejstvie* [Pandemic COVID-19: Challenges, Consequences, Counteraction]. Moscow: Aspekt Press. 248 p. DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021.

- Trofimova I.N. (2011). Transformatsiya otnoshenij central'noj i mestnoj vlasti v processe decentralizacii upravleniya (opyt evropejskih stran) [Transformation of Relations between Central and Local Authorities in Decentralization Process (Experience of European Countries)]. *ARS ADMINISTRANDI*. No. 2. P. 80–91.
- Tishkov V.A. (2003). *Rekvjem po etnosu: Issledovaniya po social'no-kulturnoj antropologii* [Requiem for Ethnos: Studies on the socio-cultural anthropology]. Moscow: Nauka. 544 p.
- Turovskij R.F. (2006). *Politicheskaya regionalistika* [Political Regionalism]. Moscow: GU VSHE. 792 p.
- Vyalkov Yu.A. (2008). *Severnyj vopros v sovremennoj politicheskoy zhizni Italii* [The Northern Question in the Modern Italian Politics]. Dissertaciya...kand. istoricheskikh nauk. Moscow: MGU. 300 p.
- Vyalkov Yu.A. (2004). Liga Severa: Proekty otdeleniya Severa ot Yuga (obzor) [Northern League: Projects of separating North from South (review)]. In: *Sovremennaya Italiya: Sb. obzorov i referatov*. Moscow: INION RAN. P. 112–126.
- Zayats D.V. (2004). Geograficheskie tipy separatizma [Geographical Types of Separatism]. In: *Problemy geokonfliktologii. V 2 t.* Moscow: Solo. Vol. 1. P. 36–58.
- Zulianello M. The League of Matteo Salvini: Fostering and Exporting a Modern Mass-Party Grounded on “Phygital” Activism // *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463). 2021. V. 9. No. 4. P. 228–239. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4567>.

ТАКТИКА МАЛЫХ ШАГОВ В УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА КАЗУС ПРИДНЕСТРОВЬЯ

НИНА ШЕВЧУК

Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия

Резюме

В статье анализируется роль тактики малых шагов в мирном процессе. Предпринята попытка продемонстрировать, как системное взаимодействие сторон по решению неполитизированных вопросов позволяет либо избежать заморозок переговорного процесса, либо, как минимум, сохранять неформальный диалог в период, когда переговоры на политико-дипломатическом уровне не ведутся. Такой подход примыкает к дипломатии «второго» и «полуторного» треков, а также к концепциям устойчивого диалога и мер укрепления доверия. В случаях затяжных и тлеющих конфликтов примирение и нахождение надёжной формулы урегулирования невозможны без достаточного уровня взаимного доверия, по крайней мере между теми социальными группами и представителями сторон, кто формирует политическую повестку и садится за стол переговоров. Исследование позволило автору выявить сходство мер укрепления доверия и тактики малых шагов, а также концептуальные различия, позволяющие говорить об инновационном характере последней. В статье проведён обзор нарративов тактики малых шагов и выявлены ограничения по её применению. Для этого привлечены архивные документы переговорного процесса, отчёты ОБСЕ и внешнеполитических ведомств сторон конфликта, заявления вовлечённых участников, а также личный опыт автора, на протяжении ряда лет участвовавшего в переговорном процессе по приднестровскому урегулированию в формате «5+2». В работе сделан вывод о том, что тактика малых шагов не способна разрешить конфликт или выстроить модель урегулирования, но она позволяет изменить отношения сторон, перевести их из конфронтационных в кооперационные, оказывая таким образом положительное влияние на обстановку в зоне конфликта.

Ключевые слова:

тактика малых шагов; меры укрепления доверия; устойчивый диалог; урегулирование конфликтов; дипломатия полуторного трека; переговорные форматы; Приднестровье.

Применительно к приднестровскому урегулированию на современном этапе наша общая задача заключается в том, чтобы «размороженное» урегулирование вновь не «замёрзло».

Из выступления Посла по особым поручениям МИД России В.Е. Тряпицына на 2-й Рабочей сессии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности: «Конфликтные и кризисные ситуации в регионе ОБСЕ – укрепление безопасности и доверия», 24 июня 2020 года.

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.09.2021

Дата принятия к публикации: 02.12.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: shevchuk-nv@ranepa.ru

Переговорный процесс по урегулированию конфликта в Приднестровье, известный сегодня как «Постоянное совещание по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» (далее — Постоянное совещание), чаще именуемый «5+2»¹, был начат четверть века назад², но за это время Тирасполь и Кишинёв так и не смогли согласовать взаимоприемлемую формулу урегулирования. На фоне длительной неурегулированности конфликта и малой эффективности переговоров основной величиной в отношениях сторон стала неопределённость. В международных отношениях такая ситуация зачастую ведёт к потере взаимного доверия и заставляет всех готовиться к худшему варианту развития событий [Алексеева, Казанцев 2012: 157]. Стороны продолжают политику конфронтации, а значит, повышается враждебность, и конфликт обрастает новыми проблемами и противоречиями.

Когда стороны месяцами, а то и годами отказываются от заседаний в формате «5+2», переговорный процесс утрачивает действенность и эффективность, которые напрямую зависят от системности диалога. Почти во всех случаях такие паузы возни-

кали из-за попыток сторон сделать частью переговорной повестки свои политические инициативы по формуле окончательного урегулирования. Как правило, за провалом очередного плана следовал интервал в переговорном процессе.

Немаловажную роль в приднестровском урегулировании играют отношения между посредниками — Россией и Украиной. Справедливым представляется мнение о том, что Приднестровье стало одной из главных, хотя и забытых, жертв растущей конкуренции между Россией и Западом, а сама логика приднестровского конфликта теперь реконфигурировалась, превратив его в один из элементов геополитического противостояния этих игроков [Istomin, Bolgova 2016: 169–170; Kazantsev и др. 2020: 150]. На Украине и далеко за её пределами Приднестровье стало рассматриваться как угроза национальной безопасности Украины, плацдарм для российского вторжения [Rogstad 2012: 31]³. В текущей геополитической ситуации, когда Приднестровье и Молдова по-разному оценивают перспективы политических и экономических отношений со своими соседями, трудно представить себе принятие общей политической по-

¹ Правовой и организационной основой «Постоянного совещания...», функционирующего в формате «5+2», является Братиславский документ от 20 февраля 2002 года «Об организации переговорного процесса по приднестровскому урегулированию», с дополнениями от 27 сентября 2005 года, когда к формату в качестве наблюдателей присоединились ЕС и США. Сегодня Участниками «Постоянного совещания...» выступают: стороны — Республика Молдова и Приднестровье, посредники — Российская Федерация, Украина и ОБСЕ, а также наблюдатели — Европейский Союз и Соединённые Штаты Америки.

² 28 апреля 1994 г. президенты Молдовы и Приднестровья приняли совместное заявление о готовности безотлагательно начать процесс переговоров. См.: Заявление руководителей Молдовы и Приднестровья. 28.04.1994. [Электронный ресурс]. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 10.06.2021).

³ Посол Украины в Кишиневе Иван Гнатишин: Войска России в Приднестровье представляют угрозу. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180411/1518373898.html>; Buckley Neil, and Christian Oliver. Moldova Warns against Russia Grab for Trans Dnestr. Financial Times (2014, March 18). [Электронный ресурс]. URL: www.ft.com/cms/s/0/e4b57648-aec2-11e3-aaa6-00144feab7de.html (дата обращения: 16.06.2021); Brown Stephen. EU Must Ensure Moldova Isn't the Next Crimea, Juncker Says. Reuters (2014, March 22). [Электронный ресурс]. URL: www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-moldova-idUSBREA2LQJN20140322 (дата обращения: 16.06.2021); Could Transnistria Be the Next Crimea? Channel 4 News (2014, March 23). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.channel4.com/news/russia-ukraine-crimea-transnistria-nato-expansionist> (дата обращения: 16.06.2021); Присяжнюк М. Скрытая угроза: почему российские войска не уходят из Приднестровья. [Электронный ресурс]. URL: <https://daily.rbc.ua/rus/show/skrytaya-ugroza-pochemu-ukraina-moldova-hotyat-1596131893.html> (дата обращения: 16.06.2021).

вестки дня в таких вопросах, как интеграция с Европейским Союзом или стратегия сотрудничества с Россией⁴.

В условиях хрупкого и обеспечиваемого влиянием извне мира после самой длительной шестилетней паузы в переговорах, возникшей из-за отказа сторон от участия в заседаниях Постоянного совещания, в 2012 г. лидерам Приднестровья и Молдовы удалось согласовать тактику малых шагов, которая предполагает совместное решение наименее конфликтных и неполитизированных вопросов, с тем чтобы улучшить благосостояние жителей региона и сформировать необходимую для нормализации отношений атмосферу доверия между сторонами.

Этот подход поддержали все участники переговоров; он был документально закреплён в согласованной сторонами повестке переговоров – рамочном документе, определившем «красные линии» содержания переговорных заседаний⁵. Выступая в 2014 г. на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности, глава российской делегации в «5+2» Посол по особым поручениям МИД России Сергей Губарев назвал тактику малых шагов единственно верной «в условиях, когда проблемы во взаимоотношениях между двумя частями некогда единой Советской Молдавской Республики накапливались десятилетиями и шестилетняя пауза в контактах – с 2006 по 2012 г. – не способствовала углублению взаимопонимания»⁶. По мнению Спецпредставителя Действующего председателя ОБСЕ в 2012–2013 годах, ирландского дипломата Эрвана Фуэрэ, всего за два года переговоров в рамках этой тактики «удалось достичь большого прогресса,

чем за предыдущие двадцать лет, вместе взятых» [Fouere 2015: 58].

Хотя исследовательский интерес к проблеме приднестровского конфликта несколько возрос, особенно после 2014 года, по-прежнему критически мало работ посвящено инструментам, апробированным в рамках этого мирного процесса. В ряде публикаций рассматриваются меры укрепления доверия в приднестровском урегулировании [Kemoklidze, Wolff 2019; Herbert 2015; Михайлов 2013; Popescu, Litra 2012; Ramler 2011; Douglas, Wolff 2018]. Относительно тактики малых шагов можно встретить лишь единичные упоминания, которые, по нашему мнению, нередко носят поверхностный, а иногда и недостоверный характер.

Сказанное выше иллюстрирует материал, опубликованный в *Harvard International Review* в 2019 году [Cimmino 2019]. Вопреки тому, что инициатива об учреждении тактики малых шагов была озвучена приднестровской стороной и поддержана Молдовой на инициированной Украиной встрече в Одессе в 2012 году, автор указанной статьи утверждает, будто переговоры в русле малых шагов начались в 2016 г. по инициативе ОБСЕ – и что, более того, ОБСЕ начала прилагать усилия к урегулированию только с 2016 года, причём именно предложением тактики малых шагов. В действительности ОБСЕ подключилась к урегулированию в 1992 году, а в 2012 г. ирландское председательство в ОБСЕ провозгласило наращивание доверия в рамках тактики малых шагов одним из своих приоритетов в приднестровском урегулировании [Fouere 2015: 57].

Обзор кейсов тактики малых шагов, проведённый с опорой на документы пере-

⁴ Making Progress in the Moldovan-Transnistrian Dialogue. [Электронный ресурс]. URL: <https://warsawinstitute.org/making-progress-moldovan-transnistrian-dialogue/> (accessed: 16.06.2021).

⁵ Протокол заседания «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» и Повестка дня официального переговорного процесса (Вена, 13.07.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

⁶ Выступление Посла по особым поручениям С.Н. Губарева на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (Вена, 25 июня 2014 года). Документ ОБСЕ PC.DEL/742/14, 26 June 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/120259.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

говорного процесса и отчёты ОБСЕ, будет вкладом настоящего исследования в устранение существующих пробелов.

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы, опираясь на обширную эмпирическую базу, раскрыть особенности тактики малых шагов как феномена, показать его значение для устойчивого диалога сторон в процессе урегулирования конфликта и выявить преимущества этой тактики в сравнении с хорошо апробированной в международной практике политикой мер укрепления доверия.

Меры укрепления доверия

В историко-теоретическом ключе меры укрепления доверия и тактика малых шагов рассматриваются или как дополнительный дипломатический инструмент, реакция на текущие международные события [Райнхардт 2020: 12], или как альтернатива традиционной дипломатии. Разная природа мер укрепления доверия и тактики малых шагов, наряду с широкой вариативностью их применения, позволяют относить эти инструменты к дипломатии «второго трека» в понимании, близком к предложенному в своё время Д. Макдональдом и Дж. Монвиллем: взаимодействие в формате непрерывных неофициальных консультаций [McDonald, Bendahmane 1987; Montville 1993; 2006]. Анализируемые нами инструменты используются также в смешанной модели, или дипломатии «полукторного трека» [Степанова 2019: 135], в форме полуофициального диалога с участием представителей гражданского общества и официальных лиц, что часто описывается как подход *people-to-government* [Diamond, McDonald 1996].

На практическом уровне реализация описываемых политик сегодня встраивается в логику инклюзивного переговорного взаимодействия⁷, в котором должны быть полно представлены позиции сторон конфликта, что достигается через интегрирование в мирный процесс различных общественных интересов и заинтересованных лиц. Такой подход подразумевает расширение круга субъектов и учёт потребностей населения [Лебедева 2015: 47]. Это не означает, что все вовлечённые стороны будут участвовать в официальных переговорах, а подразумевает в первую очередь установление упорядоченного устойчивого взаимодействия между сторонами конфликта и другими заинтересованными лицами. Такой подход нашёл широкое применение в современной международной практике и во многом происходит из концепции устойчивого диалога.

Динамическая модель устойчивого диалога, формировавшаяся на советско-американском опыте «холодной войны», широко и разносторонне представлена в работах Г. Сондерса⁸. В рамках этого подхода в целях обеспечения мира на первый план выдвигается формирование конструктивных взаимоотношений и изменений, основанных на накопленном человеческом опыте и выступающих в качестве системы, позволяющей иметь дело с самым широким спектром отношений [Сондерс 2019: 18]. Для трансформации неадекватных и неконструктивных конфликтных отношений политическая система поддерживает в непрерывном режиме устойчивый диалог. Он не заменяет официальную дипломатию, сосредоточивая внимание не на разрешении конфликта, а на устранении его причин.

⁷ Руководство ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности. С. 13. [Электронный ресурс]. URL: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28Russian%29_O.pdf (дата обращения: 12.06.2021).

⁸ См., напр.: Saunders H.H. The Other Walls: The Politics of the Arab-Israeli Peace Process. Washington D.C.: The American Enterprise Institute, 1985. 288 p.; The Other Walls: The Arab-Israeli Peace Process in a Global Perspective. 2nd ed. Princeton NJ: Princeton University Press, 1991. 286 p.; A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts. N.Y.: St. Martin's Press; Politics Is about Relationship: Blueprint for the Citizens' Century. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005. 325 p.; Сондерс Г.Г. Устойчивый диалог в конфликтах: трансформации и изменения / Под науч. ред. И.Д. Звягельской, А. Аксёненко; пер. с англ. И. Поляничевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 388 с.

С разной степенью интенсивности опираясь на подобный подход, действуют и стороны конфликта в Приднестровье. Небольшие, но осязаемые практические успехи не раз позволяли нейтрализовать возникавшую в отношении Тирасполя и Кишинёва напряжённость.

Меры укрепления доверия представляют собой хорошо апробированный инструмент, используемый международными участниками для примирения в этнополитических конфликтах в различных регионах мира, включая Балканы, Южный Кавказ, Донбасс. В Приднестровье меры укрепления доверия не ограничены рамками переговорного процесса и могут быть применены в ходе прямого взаимодействия международных игроков со сторонами конфликта вне существующих дипломатических форматов. Разница между переговорами и процессом урегулирования, нередко ускользающая от исследователя, заключается в том, что последний существенно шире. Его неотъемлемыми частями, наряду с переговорами, выступают и миротворческая операция, проводимая на берегах Днестра с 1992 г. по настоящее время, и работа Объединённой Контрольной Комиссии — то есть те области, которые стороны договорились исключить из официальной повестки переговоров в рамках «5+2» ещё в 2012 году. За рамки официального переговорного процесса также выходят инициативы гражданского общества и любые другие действия, направленные на сохранение мира.

Меры укрепления доверия в приднестровском урегулировании были разработаны совместно ОБСЕ, Россией и Украиной

во время одной из продолжительных пауз в официальных переговорах Тирасполя и Кишинёва в 2004 году [Пиклес 2009: 18] и предложены лидерам конфликтующих сторон летом 2005 г. для «возобновления процесса урегулирования в ближайшее время»⁹. Такой подход встретил и европейскую, и американскую поддержку, в том числе финансовую, и объединил всех участников, вовлечённых в процесс в качестве «третьей стороны». Это — само по себе достижение, поскольку к тому времени позиции России и Запада в отношении этого конфликта далеко разошлись.

Позже, и опять же в условиях длительной паузы в переговорах (с 2006 по 2012), диалог сторон в рамках мер укрепления доверия выстраивался усилиями международных партнёров так, чтобы избежать обсуждения острых политических вопросов. В целом европейская поддержка, от какого бы государства—члена ЕС она ни исходила, была сосредоточена на менее политизированных сферах, как-то: инфраструктура, здравоохранение, экология, социальные вопросы, развитие бизнеса и экономические связи, что позволяло наладить взаимовыгодное взаимодействие между сторонами конфликта на отраслевом уровне [Cristescu, Matveev 2011: 20].

В 2008 г. меры укрепления доверия институционализировались¹⁰ и в 2009, 2010 годах впервые получили финансовую поддержку Совета Европы¹¹ и Европейского Союза¹² в рамках Программы стратегической помощи (Single Support Framework), которая устанавливает задачи и приоритеты сотрудничества «ЕС—Молдова», включая приднестровское урегулирование.

⁹ Совместное заявление посредников в приднестровском урегулировании от ОБСЕ, РФ и Украины (11.08.2005, г. Кишинёв). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения 12.06.2021).

¹⁰ Addressing post-conflict situations through confidence-building measures. [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16802ecf8a> (дата обращения: 12.06.2021).

¹¹ Confidence-Building Measures across the river Nistru/Dniester. [Электронный ресурс]. URL: https://www.coe.int/en/web/chisinau/confidence-building-measures-across-the-river-nistru/dniester/-/asset_publisher/sCMGySdz2Kll/content/cbm-programme-overvi-1?inheritRedirect=false (accessed: 12.06.2021).

¹² EU Support to Confidence Building Measures (CBM). [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/annex_2_clean_cbm_md_final.pdf (accessed: 12.06.2021).

В 2009 г. на проведённой в рамках мер укрепления доверия неофициальной встрече Тирасполь и Кишинёв договорились активизировать работу профильных экспертов, а в 2011 г. при поддержке международных доноров, прежде всего Германии, Молдова и Приднестровье подписали соглашение, регламентирующее работу совместных рабочих групп по мерам укрепления доверия¹³. Такие группы формировались из компетентных представителей отраслевых структур обеих сторон и должны были на системной основе разрабатывать и предлагать для дальнейшего обсуждения на дипломатическом уровне варианты решения проблем в отдельных областях (экология, таможенное дело, социальное обеспечение, медицинское обслуживание).

Общие контуры такого формата взаимодействия просматривались годами ранее. Ещё в 1997 г. конфликтующие стороны договорились учредить совместные комиссии по социально-экономическому сотрудничеству¹⁴, в 1998 г. — совместную группу по разработке комплексной программы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков¹⁵, а в августе 2002 г. на заседании Постоянного совещания инициировали проведение встреч отраслевых структур «в целях обеспечения реализации ранее достигнутых договорённостей»¹⁶. Тем не менее лишь в 2011 г. в Германии переговорный формат официально приобрёл площадку, устойчивость которой должна была обеспечиваться отсутствием у экспертных групп политических полномочий и обре-

менений конфликтным потенциалом. Именно этот формат работы впоследствии составил основу и для выработки тактики малых шагов.

В ходе заседаний на переговорах в формате «5+2» в апреле 2012 г. представители Молдовы и Приднестровья согласились с тем, что совместная работа экспертов внесёт вклад в переговоры. Соответствующее положение стороны зафиксировали в документе «Принципы и процедуры переговорного процесса...», что преобразовало работу экспертов во вспомогательный механизм переговорного процесса¹⁷.

Вскоре Приднестровье сделало ряд односторонних шагов: отменило заградительные пошлины на импорт молдавских товаров и начало вещание на своей территории двух молдавских телеканалов. В некоторой степени такие уступки были символическим жестом, но они оказались важны для укрепления доверия и демонстрации подлинных намерений к сотрудничеству. Поскольку в начале прямого и конструктивного взаимодействия между непосредственными сторонами конфликта часто стоят не дорогостоящие односторонние шаги [Wolff 2012], в скором времени удалось прийти к совместным решениям. В первые же годы реализации тактики малых шагов в рамках переговорного процесса в формате «5+2» и в двусторонних переговорах приднестровская сторона вынесла на обсуждение около 40 рабочих инициатив и проектов документов, Молдова — 15 проектов [Штански 2014: 43].

¹³ Общий регламент экспертных (рабочих) групп по мерам укрепления доверия и развитию взаимодействия (09.09.2011). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁴ Соглашение об организационных основах социально-экономического сотрудничества между Республикой Молдова и Приднестровьем (10.11.1997). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁵ Соглашение о мерах доверия и развитии контактов между Республикой Молдова и Приднестровьем (Одесса, 20.03.1998). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁶ Руководителям отраслевых структур РМ и Приднестровья (Братислава, 18.09.2002). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁷ Принципы и процедуры ведения переговоров в рамках «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» (Вена, 18.04.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

Нарративы тактики малых шагов

Первым результатом тактики малых шагов стала договорённость о взаимодействии по вывозу с территории Приднестровья для утилизации в Молдове отработанных источников ионизирующего излучения (далее — ИИИ). В советское время такие элементы утилизировались централизованно на специальных предприятиях Украины и Молдавии. После распада СССР Приднестровье выпало из существовавшей схемы утилизации, а технической возможности самостоятельно осуществлять такие процессы в непризнанной республике нет. Для организации транспортировки и утилизации ИИИ в соседних странах требовались политические переговоры и финансирование. Годами отходы хранились на промышленных предприятиях, создавая угрозу облучения населения и загрязнения окружающей среды. Заключённое в 2012 г. соглашение о взаимодействии профильных структур Приднестровья и Национального Агентства по регулированию ядерной и радиологической деятельности Молдовы¹⁸ позволило согласовать вывоз ИИИ с Объединённой контрольной комиссией и Объединённым военным командованием, а также изыскать финансирование по линии ОБСЕ. Этот налаженный в рамках тактики малых шагов механизм непрерывно реализуется по сей день. По данным МИД Приднестровья, к 2020 г. с территории Приднестровья было вывезено 2440 радиоактивных источников¹⁹.

Следующим значимым достижением стало возобновление грузового железнодорожного сообщения через Приднестровье, заблокированного Молдовой в 2006 году, что послужило одной из причин заморозки официальных переговоров на шесть лет.

Тогда в результате блокады предприятия Приднестровья лишились возможности доставлять грузы в соседнюю Украину и транзитом через неё. Для осуществления внешнеэкономической деятельности им приходилось транспортировать продукцию только через Молдову, оплачивая молдавской железной дороге 500-километровую перевозку и таможенное оформление грузов в Молдове. Потери экономических агентов Приднестровья составили более 70 млн долларов США; на грани разорения оказалась лишившаяся доходов Приднестровская железная дорога [Штански и др. 2014: 9]. Соглашение 2012 г. закрепило договорённость разблокировать железную дорогу и для этих целей организовать совместный таможенный контроль²⁰. Таможенные посты организовали на паритетной основе на приднестровской и молдавской территориях. Соглашение сопровождалось разработанными позднее дополнительными протоколами о совместном таможенном контроле. Принципиальное значение имеет и то обстоятельство, что стороны взяли на себя обязательства о недопущении односторонних действий, способных воспрепятствовать реализации технических и иных аспектов договорённости. Выработанный в рамках тактики малых шагов механизм действует по сей день, в связи с чем ежегодно проводятся переговоры на уровне экспертных групп и политических представителей. Примечательно, что в 2019 и 2020 годах, когда переговоры в очередной раз оказались заморожены на длительный срок, стороны продолжали взаимодействие именно по этому вопросу, и единственным документом, который был подписан сторонами в указанный период, стало соглашение о пролонгации механиз-

¹⁸ Протокольное решение о порядке и процедурах вывоза источников ионизирующего излучения (ИИИ), находящихся на территории Приднестровья (14.03.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/nCg> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁹ Отчёт Министерства иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики о проделанной работе за 2019 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7765> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁰ Протокольное решение «О принципах возобновления полноценного грузового железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья» (Тирасполь, 30.03.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

ма грузового железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья.

Позднее Тирасполь предложил решить злободневный вопрос, касавшийся свободы передвижения жителей Приднестровья. Кишинёв применял санкции в отношении приднестровцев, обладающих паспортами России и Украины, при пересечении ими государственной границы Молдовы. По этой причине многие жители Приднестровья предпочитали пользоваться аэропортом в Одессе, а не в Кишинёве, хотя последний существенно ближе и проще с точки зрения логистики²¹. В результате переговоров сторонам удалось заключить договорённость, исключавшую возможность применения административных санкций на пути передвижения жителей Приднестровья с иностранными паспортами²². Этот механизм работает по сей день, а его важность после 2014 г. усиливается ещё и потому, что для многих приднестровцев—обладателей российских паспортов пересечение границы с Украиной оказалось невозможным ввиду введённых этой страной запретов для российских граждан, следующих из Приднестровья²³.

Серьёзного деятельного участия «третьей стороны» потребовал вопрос о демонтаже аварийной промышленной подвесной воздушно-канатной дороги над Днестром, соединявшей в советское время промышленные предприятия, расположенные в городах Рыбнице (ныне территория Приднестровья) и Резине (ныне территория Молдовы). Объект длиной почти четыре километра не эксплуатировался более двадцати лет и в силу износа представлял угрозу для местного населения,

поскольку его части нависали над жилыми домами. Демонтировать фуникулёр не могли не только из-за отсутствия документации и инструментальных работ по определению степени износа объекта, но и потому, что демонтаж требовал непосильных для сторон конфликта финансовых затрат и множества согласований, причём не столько на дипломатическом уровне, сколько на уровне силовых структур — дорога располагалась в Зоне безопасности. Эти обстоятельства исключали возможность обращения к международным донорам. Достичь договорённости о демонтаже фуникулёра удалось в рамках тактики малых шагов в 2013 году²⁴. Для реализации соглашения потребовались время, серьёзные финансовые ресурсы, экстраординарные технические мероприятия и системный конструктивный диалог сторон. Российская Федерация сыграла в этом процессе ключевую роль. Работы проводились силами МЧС РФ, Россия выступила и финансовым донором проекта. Спасатели демонтировали конструкцию вручную и с помощью вертолёт Ми-26, поскольку она располагалась над жилыми кварталами. Для части работ потребовались инженерно-взрывные мероприятия. Сложность операции, проведение её в Зоне безопасности, до сих находящейся под контролем миротворческих сил, задействование вблизи украинской границы спецтехники и осуществление масштабного взрыва, в совокупности с многими другими факторами делали операцию особенно сложной и без преувеличения уникальной. Серьёзную дипломатическую поддержку, в том числе по координации приднестровско-

²¹ На территории Приднестровья нет аэропорта, а имеющийся аэродром не может быть использован даже для нужд санитарной авиации ввиду отсутствия обеспечивающей безопасность договорённости сторон конфликта.

²² Протокольное решение о некоторых аспектах свободы передвижения населения (Вена, 27.02.2014). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

²³ Пограничники Украины и Молдавии не пропускают в Приднестровье граждан России. [Электронный ресурс]. URL: https://www.1tv.ru/news/2014-04-07/47647-pogranichniki_ukrainy_i_moldavii_ne_propuskayut_v_pridnestrovie_grazhdan_rossii (дата обращения: 12.06.2021).

²⁴ Протокольное решение по демонтажу подвесной воздушно-канатной дороги (фуникулёра) через реку Днестр в городах Рыбница и Резина (24.05.2013). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

молдавских согласительных процедур, показала ОБСЕ.

Значительно более продолжительное время понадобилось сторонам на решение таких острых проблем, как обеспечение доступа молдавских землепользователей на традиционно обрабатываемые ими земли в Зоне безопасности и функционирование в Приднестровье румынских школ. Хотя эти вопросы и находились в повестке дня с 2012 года, к 2014 г. стало ясно, что к компромиссу стороны не готовы. В 2016 г. эти кейсы были включены в качестве приоритетных в так называемый Берлинский протокол²⁵, а позже и в пакет «Берлин-плюс». Этот документ составил хорошую платформу для интенсификации совместной работы. Международные посредники оценивали позитивные сдвиги как основание говорить о постепенном размораживании процесса урегулирования²⁶.

В 2017 г. Приднестровье согласилось на решение этих и ряда других вопросов на условиях молдавской стороны, назвав это уступками, которые должны побудить молдавскую сторону к разрешению болезненных для Приднестровья тем с политически мотивированным уголовным преследованием, признанием приднестровских документов об образовании, свободы передвижения приднестровского грузового и иного коммерческого транспорта. Заданный Тирасполем позитивный тренд был отмечен на заседании Совета министров ОБСЕ в июле 2018 года и, по мнению российской стороны, должен был укрепиться встречными уступками со стороны Кишинёва²⁷. Как видно на представленном графике (рис.), именно тогда динамика встреч на уровне экспертов достигла пика

интенсивности. Сторонам удалось запустить механизм выдачи приднестровским автовладельцам нейтральных номерных знаков, обеспечив тем самым их возможности участвовать в международном движении. Также был запущен процесс апостилирования в Молдове приднестровских документов об образовании, что открывало выпускникам Приднестровского государственного университета возможность поступления в европейские вузы и трудоустройства за рубежом. Тем не менее попытка обращения к политической повестке и обсуждению будущего статуса непризнанной республики, совершённая молдавскими переговорщиками на Братиславском заседании «5+2» в 2019 году, снова привела к срыву переговоров, снижению динамики мирного процесса и затормозила позитивный темп деятельности экспертных групп (см. рис.).

В ОБСЕ отмечали, что многие вопросы, которые стороны намеревались решить в рамках пакета «Берлин-плюс», остались неурегулированными, а другие выполнялись лишь частично. Россия, обращаясь к международным сопосредникам, подчёркивала важность стимулирования сторон «к поиску развязок других застарелых противоречий в русле хорошо зарекомендовавшей себя политики малых шагов и выражала уверенность, что это будет способствовать дальнейшему укреплению атмосферы доверия между Молдовой и Приднестровьем и, как результат, формированию предпосылок для прогресса в решении приднестровской проблемы»²⁸.

Реализация мер укрепления доверия и тактики малых шагов в существенной степени стимулировала общение сторон,

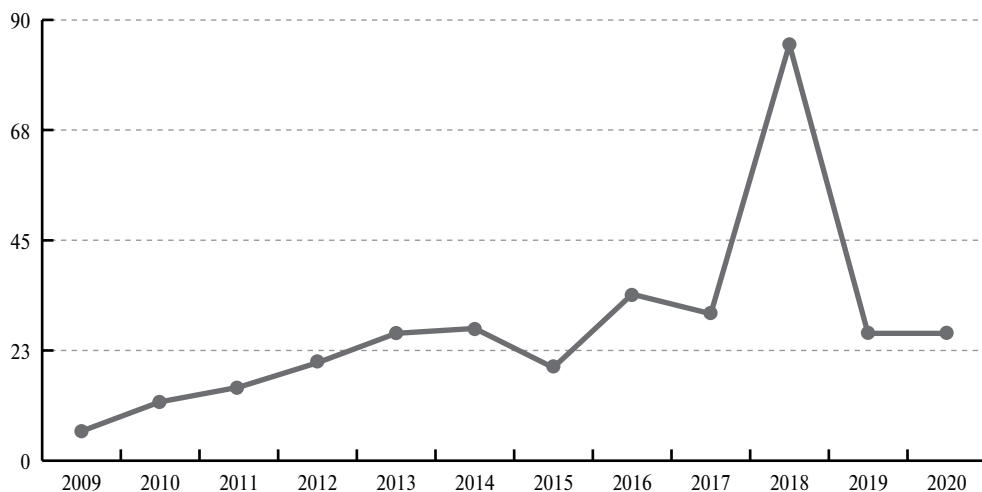
²⁵ Протокол официального заседания Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию (Берлин, 03.06.2016). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁶ Statement by Mr. Tryapitsin, Ambassador-at-Large of the Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/455434> (дата обращения: 20.07.2021).

²⁷ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации А.К. Лукашевича в ответ на доклад главы Миссии ОБСЕ в Молдавии. Журнал 1192-го пленарного заседания Постоянного совета ОБСЕ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/permanent-council/388400> (дата обращения: 20.07.2021).

²⁸ Там же.

Рисунок
Интенсивность встреч в рамках экспертных групп в 2009–2020 годах



Источник: составлено автором на основе анализа отчётов и сообщений МИД ПМР, Бюро по реинтеграции РМ и Миссии ОБСЕ в Молдове.

в первую очередь диалог на уровне экспертов. Имевшие же место попытки отойти от согласованного формата работы в рамках только двух переговорных корзин вели к снижению двусторонних контактов. На представленном графике (см. рис.) видно, как активное продвижение мер укрепления доверия способствовало росту числа встреч в 2010 и 2011 годах и как затем этот тренд сохранялся в рамках тактики малых шагов вплоть до 2014 года, когда молдавская сторона усилила политически мотивированное преследование представителей Приднестровья²⁹. Затем, благодаря достижению в Берлине соглашения о разрешении ситуации с уголовным преследованием и определению восьми первоочередных шагов, по которым стороны готовы в ближайшее время пойти навстречу друг другу, стороны увеличили число экспертных групп с 11 до 13. Кроме того, вновь

наметилась позитивная динамика контактов, сохранявшаяся вплоть до заморозки переговоров в 2019 г.

С 2012 г. в рамках тактики малых шагов на уровне профильных экспертов и дипломатов обсуждались такие темы, как восстановление телефонной связи, организация санитарной авиации в Приднестровье, взаимодействие сторон в области пенсионного обеспечения, гидрометеорологии, регулирования рыболовства и рационального использования водных биологических ресурсов Днестра и многих других. По большинству из них удалось достичь договорённости, действующие до настоящего времени, а остальные до сих пор обсуждаются.

Пробуксовка в совместной работе экспертов в 2020 г. в совокупности с заморозкой переговоров в формате «5+2» и на двустороннем уровне привела к беспрецедент-

²⁹ Правоохранительными органами Молдовы в том году были возбуждены уголовные дела в отношении 24 должностных лиц Приднестровья. Представителям органов власти Приднестровья инкриминировалось самовольное присвоение звания должностного лица и самоуправство. Подробнее см.: Инструменты давления на Приднестровье в молдо-приднестровском урегулировании: политически мотивированное уголовное преследование Молдовой граждан Приднестровья / Под общ. ред. Н.В. Шевчук и В.В. Игнатъева (на рус. и англ. языках). Бендеры: ГУИПП «Полиграфист», 2016. 88 с.

ному ужесточению тональности общения сторон. Как отмечал российский представитель в «5+2», Посол по особым поручениям МИД России В. Тряпицын, «по некоторым направлениям обозначился регресс в выполнении сторонами обязательств по ряду согласованных вопросов, а кое-где и попытки пересмотреть уже достигнутые договорённости»³⁰. Такое положение в очередной раз актуализировало обращение к тактике малых шагов. На Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности Россия заявила, что линия на конфронтацию не приведёт к позитивным подвижкам в приднестровском урегулировании. Было отмечено, что взаимодействие сторон нуждается в возвращении в конструктивное русло тактики малых шагов³¹.

Сходство и различие инструментов устойчивого диалога

В экспертных и дипломатических кругах в контексте приднестровского урегулирования стали обобщённо говорить о «малых шагах и мерах укрепления доверия». Например, ряд инициатив сторон, выработанных в 2012–2015 годах в результате тактики малых шагов и отражённых в протоколах пакета «Берлин-плюс», ОБСЕ называет мерами укрепления доверия³², в то время как ранее в документах Организации под этим понималось содействие развитию открытого и толерантного молдавского общества, основанного на уважении верховенства закона и прав человека.

Логика таких обобщений объяснима. *Во-первых*, и меры укрепления доверия, и тактика малых шагов должны были способствовать улучшению условий жизни населения по обе стороны Днестра, с одной стороны, и обеспечивать непрерывность и

устойчивость мирного диалога – с другой. В ЕС отмечали, что ожидаемым результатом мер укрепления доверия должно стать «экономическое, социальное и секторальное сближение посредством совместных инициатив между двумя берегами Днестра», что обеспечивало бы положительное влияние на процесс приднестровского урегулирования³³. При этом особенно подчёркивалось, что помощь должна быть сосредоточена на темах, которые не являются политически чувствительными и постепенно открывают новые области для сотрудничества. Тактика малых шагов выстраивается на таком же фундаменте.

Во-вторых, в обоих подходах ключевую роль в выработке совместных решений играли экспертные группы. *В-третьих*, эти подходы объединяет принцип взаимности, когда уступки одной стороны служили первым шагом навстречу и мотивировали партнёров к таким же результативным взаимовыгодным договорённостям.

Кроме того, оба подхода поддерживались всеми вовлечёнными в переговорный процесс игроками. Более того, третья сторона получила возможность применения инструментов оказания прямой помощи, когда стремление сторон конфликта к достижению договорённостей дополнительно стимулировалось через практическое содействие посредников и наблюдателей при реализации конкретных проектов (техническое, экспертное, финансовое).

Наконец, также общим для мер укрепления доверия и тактики малых шагов было то, что они могли носить как односторонний, так и двусторонний или многосторонний характер. Инициативы могли быть результатом прямых договорённостей участников конфликта, а могли предлагаться третьей стороной. Будучи односторонними

³⁰ Statement by Mr. Tryapitsin, Ambassador-at-Large of the Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/455434> (дата обращения: 20.07.2021).

³¹ Там же.

³² Меры по укреплению доверия. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392663> (дата обращения: 20.07.2021).

³³ European Commission, European Neighbourhood Policy EU/Moldova Action Plan, 9 December 2004, p. 11. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (дата обращения: 20.07.2021).

Таблица
Объём выделенного ЕС финансирования в рамках Программы поддержки мер укрепления доверия

	Программы I, II	Программа III	Программа IV	Программа IV
Год	2009–2012	2012–2015	2015–2018	2019–2022
Млн евро	7,7	13,0	23,0	10,6

Источник: составлено автором по данным Европейской комиссии (<https://ec.europa.eu>).

предложениями конфликтующих сторон, они являли собой жесты доброй воли, призванные побудить партнёра по переговорам к предметному взаимодействию.

Тем не менее отождествлять тактику малых шагов и меры укрепления доверия не стоит, так как между ними есть выраженные концептуальные различия.

В отличие от тактики малых шагов, в рамках которой во многих случаях при наличии политической воли решения могут быть реализованы без внешней поддержки, программы мер укрепления доверия в высокой степени зависят от внешнего финансирования. Объёмы выделенного ЕС финансирования в рамках Программы поддержки мер укрепления доверия показаны в таблице³⁴.

Немаловажным отличием реализуемых международными донорами мер укрепления доверия от тактики малых шагов является и то, что последняя не может проводиться вне двустороннего диалога Молдова–Приднестровье и пусть и не на первом этапе, но в итоге требует согласования конкретных мероприятий и проектов в формате дипломатии «первого трека». При этом подключение к реализации малых шагов различных институтов гражданского общества во многих случаях допускалось, но никогда не было необходимым условием.

Что же касается мер укрепления доверия, то они изначально задумывались как диалог различных институтов гражданского общества с обоих берегов Днестра, то есть как дипломатия «второго трека», с возможным включением местных организаций низового уровня, то есть диплома-

тии «третьего трека» [Райманн 2007: 54]. При вовлечении в проекты представителей политического руководства и дипломатов сторон нередко складывался смешанный формат, то есть дипломатия «полуторного трека». Примером могут быть созываемые при активной поддержке Германии Баварские конференции ОБСЕ по мерам доверия, когда в 2009–2011 годах, несмотря на паузу в официальных переговорах, организации удалось обеспечить неформальное участие в конференциях дипломатов и высшего руководства сторон конфликта. После возобновления переговоров в 2012 году практика участия официальных лиц в Баварских конференциях сохранилась. Тем не менее, опираясь на учредительные документы программ по мерам укрепления доверия (ЕС, ПРООН, Совета Европы), можно констатировать, что первоочередной задачей было не налаживание диалога на политико-дипломатическом уровне, а наращивание потенциала сотрудничества местных организаций гражданского общества, укрепление такого сотрудничества и установление устойчивых партнёрских отношений между НПО, учреждениями культуры и спорта, малым и средним бизнесом, СМИ.

В отличие от малых шагов, меры укрепления доверия не требовали согласования на уровне лидеров или политических представителей Кишинёва и Тирасполя. Международные партнёры проводили консультации с властями Молдовы и Приднестровья по отдельности и только тогда, когда это требовалось для имплементации конкретных проектов. Чаще всего операторами по реализации мер укрепления дове-

³⁴ Без учёта финансирования по линии Совета Европы и отдельных государств, на разных этапах выделявших финансовые средства на меры укрепления доверия.

рия выступали НПО, действовавшие в рамках своих уставов на обоих берегах Днестра без специальных согласований с властями в регионе конфликта. При этом некоторые проекты, как, например, Приднестровские диалоги и Impact, были направлены на организацию диалога молодежи, местных активистов, предпринимателей и журналистов, а также авторитетных экспертов в области экономики и социальных наук из Молдовы и Приднестровья [Cristescu, Matveev 2011: 19].

Ещё одно ограничение тактики малых шагов обусловлено рамками приднестровского урегулирования — достигавшиеся договорённости всегда были направлены на его продвижение. Между тем программа поддержки мер укрепления доверия ЕС содержит немало проектов, никак не относящихся к приднестровскому мирному процессу, например проекты в молдавском автономном регионе Гагаузия. Отдельные меры направлены на «расширение возможностей местных субъектов в Гагаузии для того, чтобы они могли реализовывать и контролировать приоритеты развития в сотрудничестве с центральными властями Молдовы»³⁵. Миссия ОБСЕ к мерам укрепления доверия относит также поддержку усилий по процессу определения компетенций автономного гагаузского региона в национальном законодательстве Молдовы.

Тактику малых шагов ограничивает её неразрывная связь с переговорным процессом, который стороны ведут как на многостороннем (формат «5+2», экспертные группы), так и на двустороннем (официальные и неофициальные встречи лидеров и политических представителей сторон в формате «1+1») уровне. В то же время меры укрепления доверия, проводимые внешними игроками, не лимитированы переговорным процессом и могут быть направлены на институты гражданского общества и реализованы в широком контексте приднестровского урегулирования без участия официальных структур.

* * *

В настоящее время посредники и наблюдатели располагают обширным инструментарием укрепления политической воли и повышения договороспособности сторон. При умелом использовании эти инструменты обеспечивают продвижение переговоров, в том числе через оказание прямой технической или финансовой помощи. Мирный процесс в Приднестровье знает немало успешных примеров, включая демонтаж аварийной подвесной воздушно-канатной дороги в Зоне безопасности, который удалось реализовать благодаря помощи России, вывоз радиоактивных источников и пестицидов из Приднестровья, осуществлённый при поддержке Миссии ОБСЕ, или ремонт очистных сооружений на реке Днестр, произведённый при содействии Германии.

Особенность поддержанной международными участниками тактики малых шагов выражается в нацеленности на ощутимый согласованный на двустороннем уровне практический результат, для достижения которого требуется в первую очередь слаженная совместная работа отраслевых экспертов, а затем — проявление политической воли и, в большинстве случаев, проведение переговоров.

Все вовлечённые в переговорный процесс внешние игроки активно высказываются за сохранение диалога сторон, нацеленного на достижение ощутимых практических результатов в неполитизированных областях, будь то меры укрепления доверия или тактика малых шагов. Даже в моменты обострения ситуации на политико-дипломатическом треке действенность этих механизмов обеспечивается устойчивостью работы экспертных групп благодаря отсутствию конфликтного потенциала в контактах между представителями различных профильных структур, поскольку у них нет политических полномочий.

В целом такой подход способствует укреплению веры в общий прогресс и в ито-

³⁵ Меры по укреплению доверия. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392663> (дата обращения: 20.07.2021).

ге позволяет обеим сторонам с большей уверенностью продвигаться вперёд. Это особенно актуально для таких этнополитических конфликтов, в которых, как в случае с Приднестровьем, международно-политические обстоятельства не позволяют предпринять революционные шаги в направлении разрешения конфликта, и поэтому концентрация на решении социально-экономических вопросов даёт возможность сохранять диалог.

Сложно сказать, способна ли такая динамическая модель привести к «большому

шагу». Исследуемый кейс позволяет констатировать, что тактика малых шагов, реализуемая в Приднестровье, не разрешает конфликт и не выстраивает модель урегулирования. Тем не менее она формирует атмосферу доверия, особую культуру ответственного взаимодействия, даёт возможность изменить отношения, перевести их из конфронтационных в кооперационные, улучшая качество этих отношений между отдельными представителями и социальными группами сторон конфликта, влияя таким образом на обстановку в конфликтном регионе.

Список литературы

- Алексеева Т.А., Казанцев А.А. Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ. М.: Аспект Пресс, 2012. 223 с.
- Михайлов С.А. Политика Европейского союза в отношении Молдавии и приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты // Проблемы национальной стратегии. 2013. № 2. С. 60–77.
- Лебедева М.М. Публичная дипломатия в урегулировании конфликтов // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 4. С. 45–56.
- Пиклес К. Совместно обсуждая возможные меры // Журнал ОБСЕ. Октябрь–ноябрь 2009. С. 18–21.
- Райманн К. К трансформации конфликта: обзор современных теорий урегулирования конфликтов // Этнополитический конфликт: пути трансформации. Настольная книга Бергхофского центра / Под ред. В.А. Тишкова, М.С. Устиновой. 2007. С. 51–76.
- Райнхардт Р.О. Новые формы и методы дипломатии // Международная аналитика. 2020. Т. 11 (4). С. 11–20. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-4-11-20>.
- Сондерс Г.Г. Устойчивый диалог в конфликтах: трансформации и изменения. М.: Аспект Пресс, 2019. 382 с.
- Степанова Е.А. Динамика диалога в конфликтах: второй трек // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 135–146. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2019-1-135-146>.
- Штански Н.В. Особенности урегулирования «конфликтов идентичности»: казус Приднестровья // Международные процессы. 2014. № 1–2. С. 33–50.
- Штански Н.В., Паламарчук Д.Н., Камбур Д.Н. Блокада Приднестровья: выживание вместо развития. Весь путь меж двух огней: рабочая тетрадь. Бендеры: Полиграфист, 2014. 56 с.
- Cimmino R. The Transnistrian Gambit // Harvard International Review. 2019. Vol. 40. No. 1. P. 15–17.
- Conflict Resolution: Track Two Diplomacy / ed. by J.W. McDonald, D.B. Bendahmane. Washington D.C.: Foreign Service Institute, US Department of State, 1987. 89 p.
- Cristescu R., Matveev D. Peacebuilding and Conflict Prevention in Moldova: the role of the EU. Civil Society Dialogue Network (CSDN). 2011. 30 p. URL: http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/02/EPLO_CSDN_Background-doc_Study_Moldova.pdf (дата обращения: 20.07.2021).
- Diamond L., McDonald J.W. Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1996. 192 p.
- Douglas N., Wolff S. Economic Confidence-Building Measures and Conflict Settlement: The Case of Transnistria // ZOIS Work in Progress. 2018. Vol. 1. P. 18.
- Istomin I., Bolgova I. Transnistrian strategy in the context of Russian–Ukrainian relations: the rise and failure of “dual alignment” // Southeast European and Black Sea Studies. 2016. Vol. 16. No. 1. P. 169–194. DOI: 10.1080/14683857.2016.1148412.
- Fisher R., Brown S. Getting together: Building relationships as we negotiate. Penguin, 1989. 158 p.
- Fouere E. OSCE's efforts to resolve the conflict // “Frozen conflicts” in Europe / ed. by A. Bebler. Verlag Barbara Budrich, 2015. P. 57–68.
- Freedman L. The transformation of strategic affairs. Routledge, 2017. 144 p. <https://doi.org/10.4324/9780203820001>.
- Herbert S. Lessons from confidence building measures // Governance Social Development Humanitarian Conflict Helpdesk research report. 2014. No. 1131. P. 1–10.

- Kazantsev A.A., Rutland P., Medvedeva S.M., Safranchuk I.A. Russia's policy in the "frozen conflicts" of the post-Soviet space: from ethno-politics to geopolitics // *Caucasus Survey*. 2020. Vol. 8. No. 2. P. 142–162.
- Kemoklidze N., Wolff S. Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared // *Eurasian Geography and Economics*. 2020. Vol. 61. No. 3. P. 305–332.
- Montville J.V. The healing function in political conflict resolution // *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1993. P. 112–127.
- Montville J.V. Track two diplomacy: The work of healing history // *Whitehead Journal of Diplomacy & International Relations*. 2006. Vol. 7. P. 15–25.
- Osgood C.E. The psychologist in international affairs // *American Psychologist*. 1964. Vol. 19. No. 2. P. 111–118. <https://doi.org/10.1037/h0039907>.
- Popescu N., Litra L. Transnistria: A bottom-up solution. European Council on Foreign Relations (ECFR), 2012. 16 p.
- Ramler Ph. Confidence-building measures in the Transnistrian. Presentation for the OSCE Chairmanship Workshop on Post-Conflict Rehabilitation: Stabilization, Reconstruction and Peace building, Working Session. Vol. 2. 2011. P. 1–5.
- Robson C., McCartan K. Real world research: a resource for users of social research methods in applied settings. Wiley, 2016. 374 p.
- Rogstad A. Imperialistisk plan eller post-imperialistisk refleks? Russlands Transnistria-politikk revurdert [Imperialist plan or post-imperialist reflex? Re-assessing Russia's Transnistria policy] // *Nordisk Østforum*. 2012. Vol. 26. No. 1. P. 31–52.
- Schelling T.C. The Strategy of Conflict. Cambridge, MA: Harvard UP, 1960. 204 p.
- Wolff S. Confidence-building Measures An Overview of Elite-level Options. 2012. <http://www.stefanwolff.com/files/Confidence-building%20Measures.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

'SMALL STEPS' APPROACH TO CONFLICT SETTLEMENT THE CASE OF TRANSNISTRIA

NINA SHEVCHUK

North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, 199178, Russia

Abstract

The article analyzes the phenomenon of the small steps tactics in the peace process. An attempt is made to demonstrate how the systematic interaction of the parties to resolve non-politicized issues allows either to avoid another "freeze" of the negotiation process, or, at least, to maintain an informal dialogue when negotiations are not conducted at the political and diplomatic level. This approach is adjacent to the Track II diplomacy or one-and-a-half track diplomacy, as well as to the concepts of sustainable dialogue and confidence building measures. Reconciliation and finding a reliable formula for settlement is impossible in cases of protracted and smoldering conflicts without creating a sufficient level of mutual trust, at least between those social groups of representatives of the parties who form the political agenda and who are at the negotiating table. The study allowed the author to identify the similarity of confidence building measures and the "small steps" tactics, as well as conceptual differences that allow us to talk about its innovative nature. The article reviews the positive narratives of the "small steps" tactics and identifies limitations for its application. For this purpose, archival documents of the negotiation process, reports of the OSCE and foreign ministries of the parties to the conflict, statements of the involved participants, as well as the personal experience of the author, who was involved for a number of years in the negotiation

process on the Transnistrian settlement in the "5+2" format. The paper concludes that the "small steps" tactic is not able to resolve the conflict or build a settlement model, but, thanks to the principle of mutual security of behavior models, it makes it possible to achieve a change in the relations of the parties to the conflict, to transfer them from confrontational to cooperative, thus influencing the situation in the conflict zone. Keywords: "small steps" tactics; confidence building measures; sustainable dialogue; conflict resolution; "one-and-a-half track" diplomacy; negotiation formats.

Keywords:

small steps tactics; confidence building measures; sustainable dialogue; conflict resolution; one-and-a-half track diplomacy; negotiation formats; Transnistria.

References

- Alekseeva T.A., Kazantsev A.A. (2012). *Vneshnepoliticheskii protsess. Sravnitel'nyi analiz* [Foreign Policy Process. Comparative Analysis]. Moscow: Aspekt Press. 223 p.
- Cimmino R. (2019). The Transnistrian Gambit. *Harvard International Review*. Vol. 40. No. 1. P. 15–17.
- Cristescu R., Matveev D. (2011). *Peacebuilding and Conflict Prevention in Moldova: the role of the EU*. Civil Society Dialogue Network (CSDN). 30 p. Available at: http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/02/EPLO_CSDN_Background-doc_Study_Moldova.pdf (accessed: 20.07.2021).
- Diamond L., McDonald J. W. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press. 192 p.
- Douglas N., Wolff S. (2018). Economic Confidence-Building Measures and Conflict Settlement: The Case of Transnistria. *ZOIS Work in Progress*. Vol. 1. 18 p.
- Istomin I., Bolgova I. (2016). Transnistrian strategy in the context of Russian–Ukrainian relations: the rise and failure of "dual alignment". *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 16. No. 1. P. 169–194. DOI: 10.1080/14683857.2016.1148412.
- Fisher R., Brown S. (1989). *Getting together: Building relationships as we negotiate*. Penguin. 158 p.
- Fouere E. (2015). OSCE's efforts to resolve the conflict. In: Bebler A. (ed.) *"Frozen conflicts" in Europe*. Verlag Barbara Budrich. P. 57–68.
- Freedman L. (2017). *The transformation of strategic affairs*. Routledge. 144 p. <https://doi.org/10.4324/9780203820001>.
- Herbert S. (2014). Lessons from confidence building measures. *Governance Social Development Humanitarian Conflict Helpdesk research report*. No. 1131. P. 1–10.
- Kazantsev A. A., Rutland, P., Medvedeva, S. M., Safranchuk, I. A. (2020). Russia's policy in the "frozen conflicts" of the post-Soviet space: from ethno-politics to geopolitics. *Caucasus Survey*. Vol. 8. No. 2. P. 142–162.
- Kemoklidze N., Wolff S. (2020). Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 61. No. 3. P. 305–332.
- Khun'i L. (2015). O vozmozhnosti primeneniya mekhanizma «mer ukrepleniya doveriya» v otnoshenii Kitaya i Taivanya [On The Possibility Of Applying The Mechanism Of "Confidence Building Measures" in relation to China and Taiwan]. *Mezhdunarodnaya analitika*. No. 4. P. 96–109. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2015-0-4-96-109>.
- Lebedeva M.M. (2015). Publichnaya diplomatiya v uregulirovanii konfliktov [Public Diplomacy In Conflict Resolution]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 13. No. 4. P. 45–56.
- McDonald J. W., Bendahmane D. B. (Eds.) (1987). *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*. Washington D.C.: Foreign Service Institute, US Department of State. 89 p.
- Montville J. V. (1993). The healing function in political conflict resolution. In: *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester and New York: Manchester University Press. P. 112–127.
- Montville J. V. (2006). Track two diplomacy: The work of healing history. *Whitehead Journal of Diplomacy & International Relations*. Vol. 7.
- Mikhailov S. A. (2013). Politika Evropeiskogo soyuza v otnoshenii Moldavii i pridnestrovskogo uregulirovaniya: institutsional'nyi i natsional'nyi aspekty [European Union Policy towards Moldova and the Transnistrian Settlement: Institutional and National Aspects]. *Problemy natsional'noi strategii*. No. 2. P. 60–77.
- Osgood C. E. (1964). The psychologist in international affairs. *American Psychologist*. Vol. 19. No. 2. P. 111–118. <https://doi.org/10.1037/h0039907>.
- Pikles K. (2009). Sovmestno obsuzhdaya vozmozhnye mery [Discussing Possible Measures Together] Discussing possible measures together. *Zhurnal OBSE*. October–November. P. 18–21. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/67907.pdf> (accessed: 20.07.2021).

- Popescu N., Litra L. (2012). Transnistria: A bottom-up solution. *European Council on Foreign Relations* (ECFR). 16 p.
- Raimann K. (2007). K transformatsii konflikta: obzor sovremennykh teorii uregulirovaniya konfliktov [Towards Conflict Transformation: A Review of Contemporary Theories of Conflict Resolution]. In: Tishkov V. A., Ustinova M. (eds) *Etnopoliticheskij konflikt: puti transformatsii. Nastol'naya kniga Bergkhofskogo tsentra*. P. 51–76.
- Rainkhardt R.O. (2020). Novye formy i metody diplomatii [New Forms and Methods of Diplomacy]. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 11. No. 4. P. 11–20. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-4-11-20>.
- Ramler Ph. (2011). Confidence-building measures in the Transnistrian. *Presentation for the OSCE Chairmanship Workshop on Post-Conflict Rehabilitation: Stabilization, Reconstruction and Peace building, Working Session*. Vol. 2. P. 1–5.
- Robson C., McCartan K. (2016). *Real world research: a resource for users of social research methods in applied settings*. Wiley. 374 p.
- Rogstad A. (2012). Imperialistisk plan eller post-imperialistisk refleks? Russlands Transnistria-politikk revurdert [Imperialist plan or post-imperialist reflex? Re-assessing Russia's Transnistria policy]. *Nordisk Østforum*. Vol. 26. No. 1. P. 31–52.
- Schelling T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard UP. 204 p.
- Shtanski N.V. (2014). Osobennosti uregulirovaniya «konfliktov identichnosti»: kazus Pridnestrov'ya [Specifics of The Settlement of "Identity Conflicts": The Case of Transdnistria]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 1–2. P. 33–50.
- Shtanski N.V., Palamarchuk D. N., Kambur D. N. (2014). *Blokada Pridnestrov'ya: vyzhivanie vmesto razvitiya. Ves' put' mezh dvukh ognei: rabochaya tetrad'* [Blockade of Transdnistria: Survival Instead of Development. All The Way Between Two Fires: Workbook] Bendery: Poligrafist. 56 p.
- Sonders G. G. (2019). *Ustoichivyi dialog v konfliktakh: transformatsii i izmeneniya* [Sustainable Dialogue in Conflicts: Transformation and Change]. Moscow: Aspekt Press. 382 p.
- Stepanova E. A. (2019). Dinamika dialoga v konfliktakh: vtoroi trek [The Dynamics of Dialogue in Conflicts: Track Two]. *Puti k miru i bezopasnosti*. No. 1(56). P. 135–146. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2019-1-135-146>.
- Wolff S. (2012). *Confidence-building Measures An Overview of Elite-level Options*. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Confidence-building%20Measures.pdf> (accessed: 20.07.2021).

ОТ ПОЛИТИКИ УБЕЖДЕНИЯ К ДИПЛОМАТИИ

УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КАМПАНИИ ПО ЗАПРЕЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛЕНКО

Уральский федеральный университет имени первого президента России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

Резюме

Международная кампания по запрещению ядерного оружия (ИКАН) стала известной благодаря активному участию в разработке и продвижении Договора о запрещении ядерного оружия. Успех кампании связан с тем, что она объединила не только антиядерные неправительственные организации, но и ряд государственных деятелей и дипломатов. ИКАН – «транснациональная сеть убеждения» (ТСУ), сумевшая мобилизовать большое количество государственных и негосударственных акторов. Настоящая статья ставит своей целью изучение феномена этой кампании и выявление особенностей её работы. Источниковой базой исследования стали документы и материалы с официального сайта ИКАН, рабочие документы Конференций Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) по рассмотрению его действия, а также интервью с представителями антиядерных неправительственных организаций (НПО). Новизна исследования заключается в том, что в российский научный дискурс введена новая интерпретация понятия «транснациональная сеть убеждения» и что на примере ИКАН были выявлены основные инструменты и принципы действия ТСУ. Исследование было реализовано в три этапа: 1) анализ деятельности НПО в переговорном процессе ДНЯО; 2) определение особенностей ИКАН как ТСУ, а также основных направлений и методов её работы; (3) выявление проблем и ограничений ИКАН. Отличительная особенность деятельности современных ТСУ состоит в сочетании политики убеждения и экспертизы, позволяющей таким коалициям успешно работать с международными организациями и государствами. ИКАН представляет собой интересный случай, так как в рамках этой кампании произошло совпадение интересов ряда государств и антиядерных НПО. Но при этом остаётся вопрос, насколько долго она сможет функционировать в формате ТСУ и влиять на формирование повестки Конференций ДНЯО. Продвижение идеи запрещения ядерного оружия, а далее и лоббирование подписания и ратификации ДЗЯО (Договор о запрещении ядерного оружия) продемонстрировало, что ИКАН перешла от общественной деятельности к дипломатии путём привлечения в ТСУ государств–членов ДНЯО в ходе переговорного процесса и влияния на формирование повестки дня. Тем не менее есть основания полагать, что ИКАН и её координирующая роль в переговорном процессе ДНЯО может стать менее значимой в силу смещения акцентов и интересов государств и переместиться обратно в сторону общественно-просветительской деятельности.

Ключевые слова:

ИКАН; транснациональная сеть убеждения; ТСУ; режим; ДНЯО; ДЗЯО; НПО; запрещение ядерного оружия; ядерные нормы.

Дата поступления рукописи в редакцию: 03.02.2022

Дата принятия к публикации: 16.03.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: earslanova@urfu.ru

Международная кампания по запрещению ядерного оружия (ICAN, далее – ИКАН)¹ – это транснациональная сеть убеждения (transnational advocacy network, ТАН, далее – ТСУ), включающая неправительственные организации (НПО), представителей национальных парламентов и дипломатов, выступающих за ликвидацию ядерного оружия. Решение о её создании было принято на всемирном конгрессе организации «Врачи мира за предотвращение ядерной войны»² в Хельсинки в 2007 г.³ ИКАН объединила под своей эгидой не только НПО, работающие в сфере ядерного нераспространения и разоружения, но и отдельных государственных деятелей и дипломатов.

Благодаря консолидации разных игроков в рамках ИКАН в 2016–2017 годах произошёл существенный прогресс в разработке основных положений и продвижении Договора о запрещении ядерного оружия (ДЗЯО). В 2017 г. ИКАН стала лауреатом Нобелевской премии мира. В 2021 г. ДЗЯО вступил в силу⁴. Скорость голосования по проекту этого договора в Генеральной Ассамблее Организации Объединённых Наций (ГА ООН) и быстрая ратификация свидетельствуют о существенной работе, проведённой активистами и членами ИКАН. Изучение ИКАН и её методов важно для понимания того, как современные НПО могут консолидировать усилия для лоббирования новых норм и договоров.

Феномену ТСУ и их роли в правозащитной, экологической и других областях посвящено множество работ [Keck, Sikkink 1998; Keck Sikkink 1999; Thomas 2002; Mato 2005; Kelly 2007; Trommer 2011; Strange

2011; Pieck 2013; Zayak 2017; Carson 2018; Smith, Hughes, Plummer, Duncan 2020; Crowley-Vigneau, Baykov 2020], но осмысление их роли в контексте ядерного нераспространения и запрещения ядерного оружия обладает относительной новизной. Большинство исследователей изучают роль ДЗЯО в контексте режима ядерного нераспространения [Acheson 2018; Considine 2019; Egeland 2019; Meyer and Sauer 2018; Михайленко, Дегтярев 2019]. При этом феномен ИКАН остаётся малоизученным, несмотря на наличие отдельных работ, посвящённых этой кампании. Например, её история и участие в обсуждении ДЗЯО освещаются в публикации Т. Руффа и его коллег из организации «Врачи мира за предотвращение ядерной войны» [Ruff 2018]⁵. Н. Ричи и К. Эгеланд рассматривают ИКАН как «транснациональную сеть убеждения», которая сумела мобилизовать большое количество государственных и негосударственных игроков [Ritchie, Egeland 2018], используя «риторику сопротивления». В то же время Дж. Борри и ряд других экспертов предлагают обратить внимание на методы работы ИКАН и их результативность [Borrie, Spies, Wan 2018].

В российском научном сообществе особенностям формирования и деятельности международных неправительственных организаций (МНПО) посвящены работы А. Наумова, Е. Ивановой, Л. Воронкова, А. Гуторова, Е. Шагабиевой [Наумов 2009; Иванова, Иванов 2012; Воронков 2018; Гуторов 2017; Шагабиева 2010]. Отдельно в российском дискурсе изучена роль НПО как организаций глобального гражданского общества [Иванов 2010; Ефимов 2010; Стецко 2012; Евлаев, Зубков 2020 и др.].

¹ Оригинальное название The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN). URL: <https://www.icanw.org/> (accessed: 20.01.2022).

² Оригинальное название International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW). URL: <https://www.ippnw.org/> (accessed: 20.01.2022).

³ International Campaign to Abolish Nuclear Weapons. URL: <https://www.ippnw.org/programs/nuclear-weapons-abolition/international-campaign-to-abolish-nuclear-weapons> (accessed: 20.01.2022).

⁴ Treaty on the prohibition of nuclear weapons. URL: <https://www.un.org/disarmament/ru/wmd/nuclear/tpnw/> (accessed: 20.04.2022).

⁵ Hawkins D., Sweeney D., Ruff T. ICAN's Origins – From little things, big things grow...// ICAN. 2019. URL: https://www.icanw.org/ican_origins (accessed: 01.02.2022).

Роли норм в контексте ядерного нераспространения были посвящены исследования Р. Прайса и Н. Танненвальд, М. Рубле и А. Коэна, М. Мюллера и К. Вундерлих, А. Виньо и И. Истомина [Price, Tannenwald 1996; Rublee, Cohen 2018; Muller, Wunderlich 2018; 2020; Виньо 2020]. Впервые в российском научном поле термин «транснациональные сети убеждения» был введен А. Виньо и А. Байковым [Виньо, Байков 2018]. Тем не менее в российском дискурсивном пространстве практически нет исследований роли гражданского общества и НПО в продвижении идей разоружения и запрещения ядерного оружия.

Цель статьи состоит в том, чтобы заполнить теоретическую лакуну и идентифицировать роль современных антиядерных ТСУ в формировании новых норм в рамках режима ядерного нераспространения на примере ИКАН. Источниковой базой исследования стали документы и материалы с официального сайта ИКАН, рабочие документы Обзорных Конференций ДНЯО (ОК ДНЯО) по рассмотрению действия договора, а также интервью с представителями антиядерных НПО. Новизна исследования заключается в том, что в российский научный дискурс введена новая интерпретация понятия «транснациональная сеть убеждения» и что на примере ИКАН были выявлены основные инструменты и принципы действия ТСУ. В первой части статьи рассмотрены теоретические основы формирования ТСУ, а также сформулированы теоретический подход к анализу ИКАН. После методологического раздела представлен эмпирический анализ ИКАН как особой модели ТСУ.

Методология исследования

Теоретической основой исследования выступают критические подходы к международной безопасности, которые включают постструктурализм, конструктивизм, феминизм и другие течения [Buzan, Hansen 2009; Bolton, Minor 2016]. Постструктурализм в понимании Л. Хансен позволяет расширить границы исследования, обращаясь к уже существующим институтам и

практикам, а также привлекая маргинализованные группы и голоса в анализируемое поле [Hansen 2010]. Исследователи, использующие этот подход, выступают за критическую деконструкцию способов, которыми «стратегические исследования» формируют «общественную сплочённость» и «узаконивают то, что считают необходимым» [Hansen 2010]. Постструктуралистский подход в широкой интерпретации позволяет проследить эволюцию норм в контексте режима ядерного нераспространения, а также конституирование образа «Другого» в практике ИКАН. Запрещение ядерного оружия является одной из важных практик по деконструированию рациональных норм. Нормы могут быть сдерживающими или разрешительными при наличии эффекта страха или альтернативного развития ситуации, могут быть конститутивными, то есть определять то, кто мы есть [Price, Tannenwald 1996]. Изучая примеры «табу» в отношении химического и ядерного оружия, Р. Прайс и Н. Танненвальд отмечают, что запретительная норма в отношении химического оружия была институционализована, в то время как ядерное оружие не было юридически запрещено. Существует только норма неприменения ядерного оружия, которая на практике имеет большую силу, чем запретительная норма в отношении химического оружия [Price, Tannenwald 1996]. ИКАН, выступая за деконструирование ограничительной нормы (неприменения) в отношении ядерного оружия, настаивает на его запрете. По мнению исследователей, это приводит к конфликту с существующими в рамках режима ядерного нераспространения нормами [Acheson 2019]. В исследовании роли практики ИКАН в трансформации традиционных норм и формировании новых в рамках режима нераспространения ядерного оружия может использоваться сочетание постструктуралистских, феминистских и конструктивистских подходов.

Представленное исследование основано на интервью с участниками НПО, работавшими в рамках Подготовительных комитетов ДНЯО в 2018 и 2019 годах, а также на

наблюдениях за участниками на конференциях и встречах, которые являлись частью деятельности ИКАН⁶. Критическая мобилизация вокруг продвижения ДЗЯО — это хороший случай для изучения деятельности ТСУ по двум причинам: 1) в ИКАН задействовано несколько сетей и НПО, что одновременно проблематизирует и развивает теоретическое переосмысление теорий ТСУ; 2) работа ИКАН на полях Подготовительных комитетов и ОК ДНЯО — это важное направление интернализации новой нормы, а именно стигматизации ядерного оружия.

Роль ИКАН в переговорном процессе ДНЯО и продвижении ДЗЯО — это важный пример для исследователя. Договор о запрещении ядерного оружия направлен на усиление статьи 6 Договора о нераспространении ядерного оружия⁷. В этой статье делается попытка ответить на два центральных вопроса: 1) какова роль НПО и ИКАН в процессе продвижения идеи запрещения ядерного оружия, лоббирования подписания и ратификации ДЗЯО и 2) насколько государства-члены ДНЯО были заинтересованы в поддержке ТСУ ИКАН и новых норм.

Исследование ИКАН как ТСУ состоит из четырёх этапов: (1) определение теоретического поля исследования; (2) анализ деятельности НПО в переговорном процессе ДНЯО; (3) определение особенностей ИКАН как ТСУ, основных направлений и методов её работы; (4) выяснение проблем и ограничений деятельности ИКАН в режиме ядерного нераспространения.

Теоретические основы ТСУ

Термин «транснациональная сеть убеждения» был введён в научный оборот М. Кек и К. Сиккинк в работе «Активисты выходят за границы: адвокативные сети в международной политике» [Keck, Sikkink 1998]. За последние двадцать лет вышло немало работ, посвящённых теоретизации и изучению конкретных ТСУ [Kelly 2007; Strange 2011; Pieck 2013; Zayak 2017; Crowley-Vigneau, Baykov 2020]. Тем не менее почти все теоретические исследования транснациональных сетей убеждения опираются на концепцию М. Кек и К. Сиккинк.

ТСУ представляют собой «формы организации, характеризующиеся добровольными, взаимными и горизонтальными моделями коммуникации и обменом мнениями» [Keck, Sikkink 1998: 8]. Так же как и адвокаты, эти сети отстаивают и защищают права других. Они могут формироваться вокруг таких важных ценностных и правозащитных тем, как права женщин и экология. Как только появляется лидер, который может предложить стратегию для решения непреодолимой задачи, эта сеть превращается в «сеть действия» [Keck, Sikkink 1998: 9]. По мнению М. Кек и К. Сиккинк, ТСУ могут включать разных участников: международные и местные негосударственные исследовательские и активистские группы, локальные социальные движения, объединения, медиа, религиозные, торговые, потребительские и интеллектуальные организации, ячейки международных организаций и представителей исполнительной и

⁶ Автором исследования в ходе работы в Подготовительных комитетах ДНЯО в качестве наблюдателя (23 апреля — 6 мая 2018 и 29 апреля — 10 мая 2019) было проведено 12 развёрнутых интервью о роли ДЗЯО в трансформации режима ДНЯО и роли ИКАН в этом процессе, 15 коротких опросов представителей делегаций и НПО. Опрос включал 3 вопроса: «Зачем нужен ДЗЯО? Вступит ли в силу ДЗЯО? Какую роль ДЗЯО играет в контексте режима ядерного нераспространения?» Большая часть представителей официальных делегаций стран, обладающих ядерным оружием стран-членов ДН отказалась давать какие-либо комментарии по этой теме. Список представителей НПО и членов официальных делегаций государств-членов ДНЯО, у которых удалось взять интервью, указан в приложении 1.

⁷ Статья 6 ДНЯО гласит: «Каждый Участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем» // Договор о нераспространении ядерного оружия. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml (дата обращения: 20.04.2022).

парламентской ветвей власти. Транснациональные сети убеждения объединяют участников, которые разделяют общие ценности и общий дискурс. В центре их деятельности лежит обмен информацией и координация действий. Задача ТСУ заключается в мобилизации информации с целью создать новую информационную повестку и оказать давление на правительства и международные организации. Транснациональные сети убеждения привносят новые идеи, нормы и дискурсы в политические дебаты, служат источниками информации и аргументов. Это большие коммуникативные группы.

Деятельность ТСУ, как и любых социальных движений, может реализовываться разными путями: диффузно, когда благодаря современным технологиям идеи и движения могут начать распространяться от региона к региону, через интернализацию, или выход движения за пределы территории, государства, где оно возникло, и, наконец, посредством экстернализации, которая предполагает выход на глобальный уровень [della Porta, Tarrow 2005: 3–5].

Идеи и нормы важны для ТСУ, как и для любого социального движения. М. Кек и К. Сиккинк выделяют три причины появления ТСУ: неспособность решить вопрос на национальном уровне, появление идейных лидеров, полагающих, что формирование сети может в большей степени способствовать достижению цели, а также развитие коммуникативных средств (международные конференции, мероприятия) [Keck & Sikkink 1999]. С. Пик считает, что мобилизацию социальных движений, как и их исчезновение, можно объяснить через изучение эмоций [Pieck 2013: 123]. Коалиции формируются вокруг таких эмоций, как гнев по поводу несправедливости или исключения, чувство солидарности или надежда на перемены. Они становятся основой веры в то, что транснациональное взаимодействие может привести к желаемым социальным преобразованиям. В процессе бюрократизации, когда движение институционализируется, эмоции также могут играть важную роль. Сочувствие и соли-

дарность могут служить связующим звеном между активистами, даже несмотря на географические или культурные различия. В организациях эмоции могут дать чувство общности и цельности. Проблема исследования ТСУ состоит в том, что процесс бюрократизации может быть слабым или даже вредным, так как может привести к созданию иерархий и централизованному принятию решений, что противоречит первоначальной цели этого движения или коалиции [Pieck 2013: 124]. В целом сложно типологизировать ТСУ, поскольку каждый пример является особенным.

Транснациональные сети убеждения в своей работе используют разные инструменты: информационную политику (information politics), политику символов (symbolic politics), политику давления (leverage politics) и политику ответственности (accountability politics) [Keck & Sikkink 1999: 95–98]. Информационная политика предполагает возможность получать политический результат от используемых НПО данных [Keck & Sikkink 1998: 16]. Особенностью информационной политики НПО является то, что это «информация от первого лица», включающая в себя, например, свидетельства очевидцев [Keck & Sikkink 1998: 19]. Инструментарий информационной политики сегодня становится всё более разнообразным, к традиционным медиа добавляются социальные сети, которые всё чаще признаются в качестве важного инструмента защиты интересов [Borrie, Spies, Wan 2018: 11]. Всё больше исследователей рассматривает использование социальных сетей в массовых и социальных движениях, а также вопросы, связанные с гражданской активностью, социальным капиталом и явкой избирателей [Chalmers, Shotton 2015; Borrie, Spies, Wan 2018]. Используя политику символов, НПО находят сильные аргументы, содержащие конкретные примеры, персональные истории и образы, которые позволяют привлечь внимание аудитории, а также сплотить сторонников кампании [Keck & Sikkink 1998: 22]. Политика давления включает возможность использовать материаль-

ные инструменты давления через привлечение значимых политических персоналий или через участие в международных организациях, а также нематериальные (моральные рычаги), позволяющие оказать давление на государства, которые традиционно хотели бы иметь положительный образ в глазах избирателей [Keck & Sikkink 1998: 23]. Политика ответственности нацелена на достижение конкретных результатов, выходящих за пределы «обсуждения проблемы» [Keck & Sikkink 1998: 24–25]. НПО привлекают не только представителей правительств к решению того или иного вопроса, но и работают с ними с целью достижения результата. Таким образом, политики и представители правительств берут на себя ответственность за решение вопроса.

Деятельность НПО может реализовываться в формах транснациональных групп давления (transnational pressure groups), транснациональных организаций общественного движения (transnational social movement organizations), транснациональных сетей убеждения (transnational advocative networks) и в качестве глобального гражданского общества (global civil society) [Kelly 2007]. Отличительная особенность ТСУ в сравнении с другими транснациональными движениями и группами давления заключается в примате идей или ценностей, которые лежат в основе их формирования [Kelly 2007: 87]. Если группы давления сосредоточены на внутренних лоббистских интересах, а транснациональные организации общественных движений представляют собой институционализированные формы политики глобального протеста, то сети убеждения сочетают политику убеждения и экспертизу, что позволяет им успешно работать с международными организациями и государствами.

Особенность ТСУ заключается в том, что они способны не только мобилизовать

разные типы игроков, но и побуждать государства интернализировать новые нормы, следование которым далее начинает восприниматься как само собой разумеющееся [Finnemore, Sikkink 1998: 904]. Конечной целью ТСУ является посредством социализации и институционализации сделать ту или иную норму «естественной, как законы природы» [Keck, Sikkink 1998: 35].

При анализе ТСУ важно выяснить, при каких условиях они скорее достигнут цели, а также что будет с ними после выполнения миссии. Действительно, критерием результативности транснациональных сетей убеждения может быть формирование новой повестки дня у международных организаций, изменение поведения государства, влияние на институциональные процедуры международных организаций [Keck, Sikkink 1999: 98–99]. Современные транснациональные сети убеждения, работающие на международном уровне и с международными институтами, имеют более широкий спектр вопросов и задач. По этой причине важно понимать, каков жизненный цикл современных ТСУ и какова их роль в современных международных отношениях.

Роль НПО в переговорном процессе ДНЯО

НПО активно участвуют в переговорном процессе ДНЯО. Их деятельность в контексте режима ядерного нераспространения можно условно разделить на три этапа. Первый был связан с формированием антиядерного движения и участием гражданского общества в формировании антиядерной повестки на национальном и международном уровнях с 1950-х годов до 2000 года. На ОК ДНЯО в 1995 г. было принято решение о приглашении представителей межправительственных организаций и НПО в качестве наблюдателей и о разрешении им присутствовать на заседаниях, начиная со следующей Обзорной Конфе-

⁸ Final Document. Part II. Documents issued at the Conference. 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. URL: http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2016/07/1995_FD_Part_II.pdf (accessed: 22.02.2022).

ренции⁸. Второй этап (2000–2005) характеризовался официальным участием НПО в переговорном процессе в рамках Конференций ДНЯО по рассмотрению действия Договора и Подготовительных комитетов. Третий — с 2007 по 2020 год — связан с формированием ТСУ и её деятельностью в контексте переговорного процесса ДНЯО.

Первый этап был отмечен движением гражданского общества за ядерное разоружение. В 1950-х — 1960-х годах произошла консолидация старейших антивоенных НПО и новых организаций за ядерное разоружение. Одной из первых инициатив было предложение организации «Международное бюро мира»⁹ созвать специальные сессии ООН по разоружению, за ядерное разоружение, а также признать незаконность ядерного оружия. Борьба за запрещение ядерного оружия была связана с ухудшением отношений между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединёнными Штатами Америки и опасением активистов о возможном применении ядерного оружия [Santoro, Ogilvie-White 2010]. НПО выступали в качестве групп давления на национальные правительства, а также формировали общее гражданское движение за мир. Формально представители НПО и академических кругов не имели статуса на ОК ДНЯО, но могли либо участвовать в качестве внешних экспертов-консультантов в делегациях, либо неформально присутствовать в залах заседаний и общаться с делегатами¹⁰. Например, накануне и в ходе Третьей ОК ДНЯО в 1985 г. делегация США провела несколько встреч с представителями НПО. Вместе с тем часть дипломатов полагала, что участие НПО плохо влияет на процесс. Председатель ОК ДНЯО 1990 г. старался не допускать их представителей к делегатам конференции. Тем не менее неправи-

тельные организации смогли повлиять на группу неприсоединившихся стран, и те заблокировали принятие заключительного документа конференции¹¹.

Начиная с 2000 г. НПО получили возможность официально участвовать в качестве наблюдателей на ОК ДНЯО. Неправительственные организации, участвующие в ОК ДНЯО с 2000 года, можно отнести к двум типам: исследовательские и пропагандистские [Williams, Viotti 2017: 174]. Для исследовательских НПО характерно наличие организованной структуры, технических специалистов, стремление к регулярному взаимодействию с политиками на основе экспертных консультаций, активное продвижение разрабатываемых ими стратегий. Примером подобного типа НПО является Центр по изучению проблем нераспространения имени Дж. Мартина (США). В эту организацию в качестве членов входят ведущие эксперты в области ядерного нераспространения. Как правило, представители исследовательских НПО до 2000 г. активно участвовали в переговорном процессе ДНЯО в составе официальных делегаций. Пропагандистские НПО — это организации, продвигающие конкретную политику, в первую очередь, для воздействия на общественное мнение и для получения поддержки со стороны гражданского общества [Williams, Viotti 2017: 174]. Они и формируют основу антиядерного движения. Таким образом, в рамках переговорного процесса ДНЯО участвует более 200 НПО, имеющих разные подходы к вопросам ядерного нераспространения и использующие разные инструменты работы с делегациями.

Первой сетевой структурой, объединившей в 1995 г. пропагандистские неправительственные организации под своей эгидой, стала ассоциация «Ликвидация

⁹ Оригинальное название International Peace Bureau. URL: <https://www.ipb.org>. (accessed: 20.01.2022).

¹⁰ См., напр., Expert member of the German Delegation on the NPT review conference. Oral History Interview with Harold Muller. November 15, 2016. Wilson Center Digital Archives. URL: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/177544> (accessed: 22.02.2022).

¹¹ *Pilat J.F.* Arms Control and the 1990 NPT Review Conference. Workshop Summary. Occasional Paper # 25. 1990. Los Alamos: CNSS. 16 p.

2000»¹². Она включила в себя практически все антиядерные НПО («Международное бюро мира», «Врачи мира за предотвращение ядерной войны», «Международная ассоциация юристов против ядерного оружия»¹³, «Международная сеть инженеров и ученых против распространения»¹⁴ и другие). В 1996 г. в рамках деятельности организации «Ликвидация 2000» была сформулирована конвенция о запрещении ядерного оружия¹⁵. Этот документ получил поддержку Генерального секретаря ООН и был распространён среди государств-участников ООН в качестве руководства для многосторонних переговоров по ядерному разоружению. Важно отметить, что проект Конвенции послужил в дальнейшем своеобразным основанием для создания Договора о запрещении ядерного оружия. Вопрос о легитимности ядерного оружия поднимался неоднократно. В 1995 г. решение Канберрской комиссии по уничтожению ядерного оружия призвало страны, обладающие ядерным оружием, взять обязательство ликвидировать свои арсеналы¹⁶. В переговорном процессе ДНЯО эту задачу взяли на себя ряд коалиций: «Инициатива средних держав» (MPI), «Коалиция новой повестки дня» (NAC), Форум по Статье VI (A6F). Тем не менее ещё в 1996 г. было при-

нято Консультативное заключение Международного суда ООН относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения¹⁷, которое оправдывало наличие ядерного оружия как инструмента защиты безопасности государства. Гуманитарные конференции 2012–2015 годов дали толчок к новому раунду переговоров. Деятельность по продвижению идеи запрещения ядерного оружия началась в рамках работы Рабочей группы открытого состава ООН в 2016 г. (РГОС ООН), и ИКАН активно приняла в ней участие¹⁸.

В 2005 г. по инициативе Рона Маккоя, сопредседателя МНПО «Врачи мира за предотвращение ядерной войны», была создана ИКАН, цель которой состояла в том, чтобы запретить и ликвидировать ядерное оружие. Поскольку ОК ДНЯО 2005 г. считается одной из наиболее провальных конференций обзорного цикла ДНЯО, а прогресса в процессе ядерного разоружения не было, Маккой предложил при создании ИКАН использовать успешный опыт Международной кампании по запрещению противопехотных мин, которая содействовала заключению международной конвенции благодаря совместной работе гражданского общества и правительств нескольких государств¹⁹. Первый

¹² Оригинальное название Abolition 2000. URL: <https://www.abolition2000.org/en/> (accessed: 05.01.2022).

¹³ Оригинальное название The International Association of Lawyers against Nuclear Arms (IALANA). URL: <https://www.ialana.info/> (accessed: 05.01.2022).

¹⁴ Оригинальное название International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation (INESAP). URL: <http://www.inesap.org/what-inesap> (accessed: 05.01.2022).

¹⁵ Model Nuclear Weapons Convention. Convention on the Prohibition of the Development, Testing, Production, Stockpiling, Transfer, Use and Threat of Use of Nuclear Weapons and on Their Elimination // INESAP. 1997. URL: http://inesap.org/sites/default/files/inesap_old/publ_nwvc_english.pdf (accessed: 05.01.2022).

¹⁶ The Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons. URL: Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons (accessed: 05.01.2022).

¹⁷ Консультативное заключение Международного суда ООН относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения. Записка Генерального секретаря // Пятьдесят первая сессия ООН. 19 июля 1998. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-ru.pdf> (дата обращения: 20.01.2022).

¹⁸ Решение Генеральной Ассамблеи ООН об открытии работы Рабочей группы открытого состава: United Nations. General Assembly. Seventieth session. First Committee. Agenda item 97 (bb). General and complete disarmament: taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations. 29 October 2015. URL: <https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com15/resolutions/L13Rev1.pdf> (accessed: 14.02.2022).

¹⁹ Hawkins D., Sweeney D., Ruff T. ICAN's Origins — From little things, big things grow...// ICAN. 2019. URL: https://www.icanw.org/ican_origins (accessed: 01.02.2022).

офис ИКАН был открыт в Мельбурне в 2006 году, ещё один — в Осло в 2010-м. Благодаря финансированию, в основном со стороны правительства Норвегии, в период 2010–2015 годов ИКАН смогла привлечь сотрудников, базирующихся в Женеве, для расширения охвата и координации кампании первоначально в Европе, а потом на Ближнем Востоке и в Африке. В ходе ОК ДНЯО в 2010 г. страны-участницы выразили глубокую озабоченность «катастрофическими гуманитарными последствиями»²⁰ любого применения ядерного оружия. Это заявление привело к созыву трёх конференций в 2013 и 2014 годах, посвящённых гуманитарным последствиям ядерных взрывов. ИКАН выступала в качестве координатора НПО на каждой конференции. Представители этой кампании активно работали в рамках дискуссионных заседаний РГОС ООН в 2016 г. с целью формирования конкретных предложений по продвижению ядерного разоружения. В мае 2016 г. в ходе второго раунда работы РГОС ООН ИКАН координировала консультативные встречи представителей НПО²¹. В результате работы гуманитарных конференций и рекомендаций РГОС ООН было решено создать в 2017 г. Конференцию ООН для согласования текста юридически обязывающего договора о запрещении ядерного оружия²². Обсуждение и разработка положений текста ДЗЯО прошли в ООН в Нью-Йорке в марте, июне и июле 2017 г. с участием более 135 стран, Международного комитета Красного Кре-

ста (МККК) и членов организаций гражданского общества. 7 июля 2017 г. за принятие ДЗЯО проголосовало 122 государства. Он был открыт для подписания 20 сентября 2017 года, а после получения 50 ратификаций вступил в силу 22 января 2021 года. В декабре 2017 г. ИКАН получила Нобелевскую премию мира. К 2017 г. кампания включала в себя 468 партнёрских организаций в 101 стране [Ruff 2018: 5–6], в декабре 2021 г. у кампании было уже 607 партнёров²³.

Таким образом, ИКАН, подхватив идею по разработке ДЗЯО, смогла консолидировать большую часть НПО, работающих в переговорном процессе ДНЯО, а также успешно использовать сетевые формы работы с гражданским обществом и официальными делегациями.

Особенности деятельности ИКАН

Официальным стартом кампании в рамках переговорного процесса ДНЯО можно считать участие ИКАН в ОК ДНЯО в 2010 году, на полях которой страны-участницы выразили глубокую озабоченность «катастрофическими гуманитарными последствиями применения ядерного оружия»²⁴. Антиядерное движение существует достаточно давно, большое количество НПО участвует в переговорном процессе Договора о нераспространении ядерного оружия. Как отмечалось ранее, в качестве наблюдателей участвуют разные типы неправительственных организаций: пропагандистские и исследовательские. В контексте переговорного процесса ДНЯО есть

²⁰ Final document NPT (Vol.II). 2010 Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to Review the Treaty, 2010. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/451/51/PDF/N1045151.pdf?OpenElement>. P. 721 (accessed: 14.02.2022).

²¹ May session of the 2016 open-ended working group on nuclear disarmament // Reaching Critical Will. URL: <https://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/owwg/2016/may>. (accessed: 14.02.2022).

²² Резолюция A/RES/71/258. Продвижение вперед процесса многосторонних переговоров по ядерному разоружению, 2016. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/258> (дата обращения: 27.02.2022).

²³ Partner Organizations // ICAN [website], <https://www.icanw.org/partners> (accessed: 01.12.2021).

²⁴ Final Document. Volume I. Part I. Review of the operation of the Treaty, as provided for in its article VIII (3), taking into account the decisions and the resolution adopted by the 1995 Review and Extension Conference and the Final Document of the 2000 Review Conference. Conclusions and recommendations for follow-on actions. Part II. Organization and work of the Conference. New York, 2010 // UN. URL: [http://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I)) (accessed: 01.12.2021).

ещё условное разделение НПО на сторонников контроля над вооружениями, которые в большей степени представлены исследовательскими организациями, и сторонников ядерного разоружения, которые включают всех антиядерных активистов и часть исследовательских НПО. ИКАН смогла объединить обе группы организаций, участвуя в качестве координатора в конференциях, посвящённых гуманитарным вопросам.

Формированию ТСУ способствовало несколько причин. *Во-первых*, речь идёт о нарастании противоречий в переговорном процессе ДНЯО по поводу реализации статьи 6 Договора. Внутри переговорного процесса не только сформировались группы НПО, лоббирующие ядерное разоружение, но и возник новый дискурс вокруг гуманитарных последствий применения ядерного оружия. *Во-вторых*, научно-исследовательские институты и неправительственные организации начали активно формулировать и продвигать его в научном поле, усиливая аргументацию в пользу ядерного разоружения²⁵. *В-третьих*, среди государств, не обладающих ядерным оружием, сформировалась группа государств-активистов, которые выступили не только инициаторами продвижения гуманитарной инициативы по ядерному разоружению, но и донорами для ИКАН и поддерживающих кампанию НПО. Норвегия, Швеция, Австрия, Мексика, Новая Зеландия выразили активную поддержку этой инициативе. Наконец, ИКАН привлекла в организационный комитет главных координаторов неправительственных организаций в переговорном процессе ДНЯО — Женскую лигу за мир и свободу и ряд других активных организаций. Так сформировалась сеть, которая, в отличие от МНПО и различных групп давления, объединила разнородный состав участников. В её состав вошли ИКАН и несколько НПО, входившие в руководящую группу, ряд госу-

дарств, в частности и те, кто подписал первое «совместное заявление о гуманитарном измерении ядерного разоружения», сделанное Подготовительным комитетом ДНЯО в 2012 году, а также ряд межправительственных организаций и аналитических центров (таких как Институт Организации Объединённых Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР), Международный комитет Красного Креста и расположенный в Осло Институт международного права и политики) [Ritchie, Egeland 2018: 10].

Международная кампания по запрещению ядерного оружия выступила как создатель новых норм, разрушающих рационалистские интерпретации в ядерном дискурсе. В их число входят такие принципы, как «неприменение ядерного оружия», «неприобретение ядерного оружия» или «нераспространение», «разоружение» [Ruble, Cohen 2018] и «политическая сдержанность», предполагающая отказ от использования угрозы применения ядерного оружия [Muller, Wunderlich 2020: 173]. Эти нормы сформировались внутри режима ядерного нераспространения. Соблюдение норм укрепляет идентичность государств и их статус как законных членов международного сообщества и/или как государств некоторого типа [Price, Tannenwald 1996]. Процесс оспаривания норм идёт внутри режима ДНЯО непрерывно. Споры между участниками Договора о нераспространении ядерного оружия происходят по многим статьям, разные группы государств предлагают различные варианты развития режима ядерного нераспространения. Аморальность ядерного оружия, опасность спекуляций на теориях сдерживания, патриархальность режима ДНЯО, в котором существуют «старшие» государства, отвечающие за безопасность мира, стали основой для нового дискурса ИКАН. Гуманитарный дискурс подрывает леги-

²⁵ Humanitarian Impact of Nuclear Weapons // UNIDIR. URL: <https://unidir.org/projects/humanitarian-impact-nuclear-weapons-2> // UN. URL: [http://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I)) (accessed: 01.02.2022).

тимность ядерного оружия, а гендерный анализ ядерного дискурса помогает деконструировать ядерное оружие как символ власти и инструмент господства. Обладание ядерным оружием как эмблемой мужской силы является гендерно обусловленной социальной конструкцией, призванной поддерживать существующий порядок [Acheson 2018: 4]. ИКАН не просто создаёт гуманитарные нормы внутри режима ядерного нераспространения, а деконструирует традиционные устои внутри режима ДНЯО.

Сформировавшийся новый дискурс внутри переговорного процесса ДНЯО получил развитие в инициативе по запрещению ядерного оружия. ИКАН начала работу в рамках конференций по гуманитарным вопросам, в которых участвовали представители как государств, не обладающих ядерным оружием (НЯОГ), так и представители исследовательских центров и институтов (также участие принимали НПО). Участие в конференциях рассматривалось многими государствами как необходимость поиска новых форм коллективных действий для снижения неизбежных ядерных рисков. Каждая из стран-организаторов (Норвегия, Мексика и Австрия) пыталась не только собрать государства и НПО для выявления рисков, связанных с ядерным оружием, но и выработать политико-правовые нормы для дальнейшей ликвидации ядерного оружия²⁶. В то же время государства, обладающие ядерным оружием (ЯОГ), и их союзники заявляли о необходимости действовать в рамках Плана действий 2010 г. ОК ДНЯО, отметившей подтверждение государствами, обладающими

ядерным оружием, своего недвусмысленного обязательства осуществить, на основе принципа необратимости, полную ликвидацию своих ядерных арсеналов, ведущую к ядерному разоружению²⁷. В п. 81 документа предлагалось «рассмотреть вопрос» о переговорах по рамочному соглашению по ядерному оружию. Великобритания и США как ЯОГ, участвовали только на третьей конференции, посвящённой гуманитарным вопросам, в Австрии в 2014 году. В дальнейшем они отказались участвовать в обсуждениях гуманитарных вопросов. ЯОГ настаивали на «постепенном процессе разоружения, учитывающем международную ситуацию», в связи с чем они открыто выступали против ДЗЯО²⁸. По этой причине внесение обсуждения ДЗЯО в повестку дня работы Подготовительных конференций 2018–2019 годов, а дальше на ОК-2020 ДНЯО стало важной задачей ИКАН. Только на полях Конференций ДНЯО можно было привлечь ЯОГ к обсуждению данной инициативы.

ИКАН практикует различные методы работы. Если обратиться к классификации М. Кек и К. Сиккинк [Keck & Sikkink 1999: 95–98], то можно проследить, как она использует различные практики в рамках политики символов, политики давления и политики ответственности на двух уровнях: общественно-просветительском и дипломатическом (табл. 1).

Антигуманность ядерного оружия — сильный аргумент в рамках политики символов. С 2007 г. ИКАН занималась распространением информации о ядерной опасности, а также призывала гражданское общество принимать участие в формирова-

²⁶ См. оценку работы гуманитарных конференций Послом Австрии Александром Кменттом [Kmentt 2015].

²⁷ Конференция 2010 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора. Заключительный документ. Т. I. Ч. I. Рассмотрение действия Договора в соответствии с пунктом 3 его статьи VIII с учётом решений и резолюции, принятых Конференцией 1995 г. по рассмотрению и продлению действия Договора, и Заключительного документа Конференции 2000 г. по рассмотрению действия Договора. Выводы и рекомендации в отношении последующих действий. NPT/CONF.2010/50 (Vol.I). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/390/23/PDF/N1039023.pdf?OpenElement>. С. 14–16.

²⁸ P5 Joint Statement on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. URL: <https://www.gov.uk/government/news/p5-joint-statement-on-the-treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons> (accessed: 20.01.2022).

Таблица 1
Методы работы ИКАН

Методы работы ИКАН / Уровни деятельности	Информационная политика (information politics)	Политика символов (symbolic politics)	Политика давления (leverage politics)	Политика ответственности (accountability politics)
Общественно-просветительский	информационные материалы о катастрофических последствиях применения ядерного оружия (сайт, буклеты, социальные сети); конференции, семинары	символизм сопротивления; символизм неравенства; феминистский дискурс (борьба с патриархией в контексте ядерного оружия)	привлечение СМИ для освещения вопросов; привлечение к кампании известных медийных личностей; антиядерные шествия, митинги	работа с парламентами стран; координация работы с другими НПО
Дипломатический	аналитическая работа с исследователями НПО и подготовка совместных материалов; аналитические материалы для обзорных конференций ДНЯО.	проведение мероприятий на полях конференций ДНЯО (side-events) с привлечением хibaкуши (выживших после ядерной атаки 1945 г.)	совместная работа с дипломатами НЯОГ по выработке алгоритма воздействия на представителей ЯОГ; выступление от лица всех НПО по вопросу запрещения ядерного оружия на конференциях ДНЯО	работа в рамках рабочей группы открытого состава ООН (2016–2017); проведение совместных встреч с представителями ЯОГ и НЯОГ на полях конференций; координация работы НПО, консолидация НПО в переговорном процессе ДНЯО

Источник: составлено автором на основании классификации М. Кек и К. Сиккинк [Keck, Sikkink 1999].

нии безъядерного мира. Кампания регулярно организует конференции, семинары, выставки, показы фильмов о ядерном оружии и его катастрофических последствиях. Важное направление деятельности ИКАН состоит в информировании о гуманитарных последствиях ядерного взрыва, что, в свою очередь, нацелено на изменение психоэмоционального состояния общест-венности²⁹. Кроме печатных брошюр, в свободном доступе также находятся короткометражные видеоролики³⁰, призывающие не только ознакомиться с катастрофическими последствиями ядерного взрыва, но и стать частью Международной

кампании по запрещению ядерного оружия. На первой странице веб-сайта ИКАН был размещён «мем» с участием актёра Мартина Шина, заявившего, что он считает себя сторонником ИКАН, в котором говорится, что «если бы Ганди и Мартин Лютер Кинг-младший были живы сегодня, они были бы частью ИКАН» [Ritchie, Egeland 2018: 13].

Описание возможных последствий ядерного взрыва — одно из главнейших направлений в деятельности организации. Гуманитарная инициатива стала рассматриваться в качестве «дипломатии сопротивления», цель которой заключается в подрыве

²⁹ Catastrophic humanitarian harm // ICAN. URL: <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/08/CHN-Booklet-WEB-2015.pdf> (accessed: 10.01.2022); Unspeakable suffering — the humanitarian impact of nuclear weapons // ICAN. URL: <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/08/Unspeakable.pdf> (accessed: 10.01.2022).

³⁰ “Time to abolish nuclear weapons” // Vimeo. 2010. URL: <https://vimeo.com/11047167> (accessed: 10.01.2022); “Million Pleas” // Vimeo. 2011. URL: <https://vimeo.com/14532530> (accessed: 10.01.2022).

«ядерной гегемонии» через «фундаментальную нормативную перезагрузку» [Ritchie, Egeland 2018]. Особенность дипломатии сопротивления ИКАН состоит в соединении антиядерной риторики и гендерных вопросов. Несправедливость режима ядерного нераспространения стала рассматриваться в том числе через призму феминистского дискурса, согласно которому ядерное оружие — это элемент патриархии [Acheson 2019].

Цель политики давления и дипломатии сопротивления ИКАН заключается не только в изменении дискурса вокруг ядерного оружия, но и в оказании влияния на поведение государств. Они подразумевают привлечение средств массовой информации для формирования общественного мнения. На сайте организации опубликована подробная инструкция относительно общения с журналистами на тему запрета ядерного оружия. Ключевым моментом при работе со СМИ является формирование как можно более чётких и кратких формулировок вопросов и проблем (как указано в инструкции, самый логичный способ для освещения основных проблем — дебаты среди активистов, экспертов и журналистов)³¹. Также в документе предложена «карта сообщений» (message map), которая представляет собой перечень аргументов в ответ на скептические высказывания о ДЗЯО³².

Политика ответственности нацелена на вовлечение более влиятельных игроков для продвижения идей и норм [Keck, Sikkink 1999: 97–98]. На сайте ИКАН указано, что в настоящий момент к призыву организации о запрещении ЯО присоединилось уже почти 1600 парламентариев по всему миру³³. Здесь же дана подробная инструкция для обоснования точки зрения сторонников ДЗЯО в рамках деятельности парла-

ментов разных стран. На сайте организации есть инструкция, описывающая, как можно присоединиться к «Парламентской инициативе» (ICAN Parliamentary Pledge), которая представляет собой «обязательство парламентариев всего мира работать над содействием подписанию и ратификации ДЗЯО соответствующими странами»³⁴. Подписать этот документ может любой действующий член национального, государственного / муниципального или регионального парламента или конгресса из любой страны мира.

На дипломатическом уровне ИКАН использовала как аналитические методы работы, так и лоббистские уже в ходе самих Конференций. До 2012 г. Международная кампания по запрещению ядерного оружия специализировалась на аналитической работе. В 2013–2015 годах представители ИКАН занимались анализом информации, подготовкой документов и отчётов о возможности продвижения ДЗЯО. В этот же период времени начался обмен информацией с правительствами НЯОГ. Важным моментом стала совместная работа на гуманитарных конференциях с государствами и аналитическими НПО, например с Чатем Хаус³⁵, СИПРИ и ЮНИДИР. На ОК ДНЯО 2015 г. Председатель конференции г-жа посол Таус Ферухи пыталась собрать неформальную группу из ведущих государств по выработке раздела по ядерному разоружению. Столкнувшись с полным отсутствием согласия, Председатель остановила переговоры за два дня до окончания конференции и объявила, что под свою ответственность подготовит итоговый документ. Для многих государств текст, представленный Председателем, не оправдал ожиданий в отношении ядерного разоружения и важности гуманитарной инициативы [Kmentt 2015 : 703]. Тем не менее

³¹ Media. ICAN campaigners meeting // ICAN. URL: http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/08/WEB_media_final.pdf (accessed: 11.01.2022).

³² Ibid.

³³ Full list of pledge takers // ICAN. URL: https://pledge.icanw.org/full_list_of_pledge_takers https://pledge.icanw.org/full_list_of_pledge_takers (accessed: 11.01.2022).

³⁴ Parliamentary Pledge // ICAN Australia. URL: <https://icanw.org.au/pledge/> (accessed: 11.01.2022).

³⁵ Организация признана нежелательной на территории Российской Федерации.

работа на ОК ДНЯО 2015 г. продемонстрировала, что гуманитарная инициатива теперь прочно вошла в международную повестку дня и, следовательно, должна быть неотъемлемой частью будущей многосторонней работы над ядерным оружием [Kmentt 2015 : 704]. После провала ОК ДНЯО в 2015 г. сформировался консенсус между НЯОГ и ИКАН. Появилась идея о том, что к ядерному разоружению можно идти «без участия ядерных держав» [Mekata 2018 : 82]. Все прошлые усилия были направлены на государства, обладающие ядерным оружием. Сложилось понимание, что «надо двигаться вперед в этом направлении, не оглядываясь на те государства, которые не готовы участвовать» [Mekata 2018 : 82].

На дипломатическом уровне политика символов реализуется в рамках параллельных заседаний (side-events) конференций ДНЯО. Как правило, на эти заседания приглашаются антиядерные активисты из Японии, хibaкуши (жертвы атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки в 1945 году)³⁶, которые рассказывают о своих переживаниях и впечатлениях о последствиях атомной атаки.

Политика давления в рамках переговорного процесса ДНЯО реализуется совместно с представителями НЯОГ. В связи с закрытостью ИКАН можно предположить, что проходят встречи с дипломатами НЯОГ по выработке алгоритма воздействия на представителей ЯОГ. Публичное дипломатическое давление на конференциях ДНЯО

выражается в выступлениях представителей ИКАН от лица всех НПО по вопросу запрещения ядерного оружия³⁷. В 2019 г. выступление ИКАН было произнесено на русском языке³⁸, так как его зачитывал представитель казахстанского НПО Алимжан Ахметов, что также можно рассматривать как политику давления на дипломатов постсоветского пространства.

В рамках действия рабочей группы открытого состава ООН в 2016–2017 годах представители ИКАН занимались сбором информации, формированием позиций и подготовкой аналитических материалов. НЯОГ, поддерживающие ИКАН, выступали в качестве переговорщиков. Таким образом, ИКАН выступала консолидирующим органом, предоставлявшим аргументацию государствам, которые непосредственно участвовали в переговорном процессе.

Отличительная особенность ИКАН как современной ТСУ заключается в совмещении традиционных форм активизма, таких как антиядерные митинги и шествия, с высокой степенью использования информационных технологий в продвижении идей и освещении событий. Социальные сети *Twitter*, *Facebook* и *Instagram*³⁹ являются важными информационными инструментами для сторонников разоружения. Рэй Ачесон, одна из координаторов Международной женской лиги за мир и свободу и член координационного совета ИКАН, использует хэштег «#NuclearBan» во всех своих публикациях⁴⁰.

³⁶ См., напр., Identifying concrete steps to move forward nuclear disarmament // Calendar of side events for the 2018 NPT Preparatory Committee. URL: <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom18/documents/Hiroshima-Prefecture-side-event.pdf> (accessed: 20.04.2022).

³⁷ Statement of the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) to the Non-Proliferation Treaty Preparatory Committee. Geneva, 25 April 2018. Delivered by Ms. Isabella Vargas // Reaching Critical Will. URL: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom18/statements/25April_ICAN.pdf (accessed: 01.02.2022).

³⁸ Выступление Международной кампании за уничтожение ядерного оружия по вопросам ДНЯО. Третий Подготовительный Комитет Десятой Обзорной Конференции ДНЯО. Нью-Йорк, 1 мая 2019 года // URL: Reaching Critical Will. URL: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom19/statements/1May_ICAN.pdf (accessed: 01.02.2022).

³⁹ Признаны экстремистскими и запрещены на территории Российской Федерации.

⁴⁰ Reaching Critical Will on Twitter, https://twitter.com/RCW_/status/1480887219007143937?t=TpaTtCbckEuKDnOWdRfQUA&s=08 (accessed: 11.01.2022).

В управленческой команде Международной кампании по запрещению ядерного оружия много молодых и высококвалифицированных специалистов, что позволяет использовать технологичный подход к управлению сетью. На закрытых сессиях ИКАН на полях Подготовительных комитетов ОК ДНЯО в 2018–2019 годах было видно, что её члены поделены по региональным зонам ответственности и каждый ответственный за конкретный регион должен проводить работу с представителями стран–участниц ДНЯО этой зоны/региона. В целом координационный комитет ИКАН проводит существенную организационную работу с использованием широкого инструментального арсенала средств, включая современные технологии.

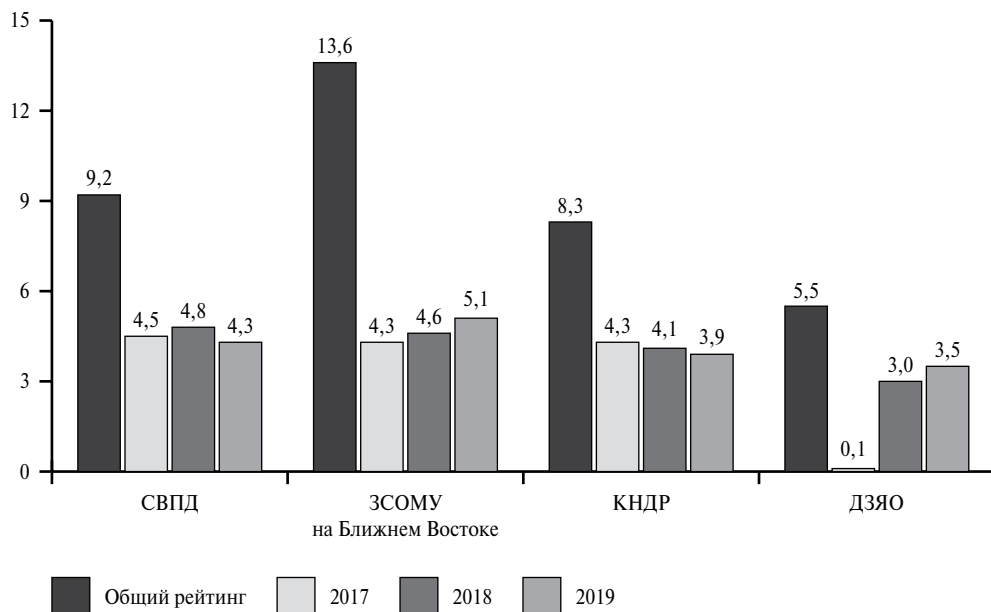
Дипломатия ИКАН

ИКАН как одна из сильных и масштабных ТСУ сформировалась благодаря участию в работе на полях Подготовительных комитетов и ОК ДНЯО. Неудовлетворённость результатами Обзорной конференции Договора о нераспространении ядерного оружия в 2005 году, появление гуманитарного дискурса в 2010 году, а также отсутствие консенсуса по результатам ОК ДНЯО в 2015 г. позволили консолидироваться разным игрокам вокруг идеи запрещения ядерного оружия. ДЗЯО как самостоятельный договор не сможет иметь серьёзного значения, в том числе в интернализации норм, без признания его действенным и важным инструментом реализации статьи 6 ДНЯО всеми странами–участницами. По этой причине работа ИКАН на полях ООН относится к ключевым. Влияние Международной кампании по запрещению ядерного оружия не только на дискурс внутри ОК ДНЯО, но и на формирование дипломатических решений зависит от степени вовлечённости государств–членов в работу этой ТСУ.

Переговорный процесс Договора о нераспространении ядерного оружия – это сложный комплекс взаимоотношений государств и групп государств, НПО, межправительственных и региональных групп.

М. Мюллер и К. Вундерлих пишут о расколе между странами–участницами ДНЯО по их ценностным установкам и намерениям реформировать режим [Muller, Wunderlich 2018]. ЯОГ относятся к категории государств, движимых стратегическими интересами. Они намерены сохранить статус-кво. Напротив, Лига арабских государств занимает позицию радикальных реформаторов. ИКАН смогла привлечь те государства, которые М. Мюллер называет «добросовестными создателями консенсуса» (common good-driven bridge-builders) [Muller, Wunderlich 2018: 11–15]. Это малые и средние государства, которые по своей специфике стараются сохранять режим ДНЯО и искать консенсус. Активность в области разоружения и контроля над вооружениями – это составная часть их идентичности. Эти государства демонстрируют желание реформировать, а не заменить существующую нормативную структуру ДНЯО и работают над укреплением норм режима изнутри. Данные, собранные на полях Подготовительных комитетов Обзорной конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия в 2018–2019 годах, показали, что представители последней группы охотно шли на интервью. Представители делегаций Австрии, Мексики, Ирландии, Южной Африки и Новой Зеландии неоднократно повторяли, что поддерживают оптимизм ИКАН, считают ДЗЯО важным договором, нацеленным на формирование новых норм запрещения ядерного оружия и на усиление статьи 6 ДНЯО, а также говорили о продуктивности своего взаимодействия с НПО. В кулуарах представители этих делегаций активно вели разъяснительную работу с представителями других делегаций и демонстративно поддерживали представителей координационного совета ИКАН. Тем не менее, когда один из представителей координационного совета ИКАН, Тим Райт, обратился к Кейт Доннелли, представителю Новой Зеландии, действовать более радикально и вывести ЯОГ «из зоны комфорта», та ответила, что НЯОГ продолжают работать в продвижении разоружения и что

Рисунок 1
Частота упоминаний «ДЗЯО» на Конференциях ДНЯО в 2017–2019 годах, в %



Источник: составлено И. Адами и Е.Б. Михайленко на основе анализа документов Подготовительных комитетов ДНЯО в 2017–2019 годах [Адами, Вербицкая, Гилева и др. 2020: 156]⁴².

«дискомфорт уже существует»⁴¹. Представители ЯОГ и дипломаты стран Африки, за исключением Южно-Африканской Республики, а также представители государств Ближнего Востока старались избегать каких-либо комментариев.

Анализ документов Подготовительных конференций ОК ДНЯО за 2017–2019 годы демонстрирует рост числа упоминаний ДЗЯО (рис. 1). Вместе с тем количество упоминаний ДЗЯО существенно проигрывает другим темам, таким как Североко-

рейская ядерная проблема, формирование зоны, свободной от оружия массового уничтожения на Ближнем Востоке, Иранская ядерная программа. В связи с тем что в 2022 г. должна пройти первая Конференция по рассмотрению действий ДЗЯО, есть высокая вероятность, что тематика запрета ядерного оружия может стать маргинальной на Конференциях ДНЯО. Есть понимание, что НЯОГ, поддерживающие ИКАН, не заинтересованы в серьёзном обострении переговорного процесса, хотя

⁴¹ Вопрос был задан на мероприятии «Panel discussion on the nexus between the nuclear weapons ban treaty and Article VI of the Non-Proliferation Treaty» в ходе дискуссии с участниками 25 апреля 2018 г. (18.00–20.00), Женева, Дом мира.

⁴² Составлено по результатам классической текстовой статистики инструмента программного обеспечения IRaMuTeQ. Цель — сравнительно проиллюстрировать динамику повышения или понижения релевантности использования термина «ДЗЯО» от одной конференции к другой. Значения выявлены путём пересечения различных факторов. Фактор 1 (необработанная частота) является вертикальным и указывает на интенсивность, с которой термин упоминается. Фактор 2 (частота текста) является горизонтальным и указывает на количество различных речей по количеству различных состояний, о которых было упомянуто. Фактор 3 (сегменты текста) рассчитывается программным обеспечением как гибрид вертикального и горизонтального факторов.

и будут настаивать на выполнении обязательств ЯОГ в области разоружения.

Государства, обладающие ядерным оружием, негативно встретили инициативы ИКАН. ЯОГ считают ДЗЯО «опасным и подрывающим основы ДНЯО» и призывают к поэтапному процессу разоружения, учитывающему современные вызовы безопасности⁴³. Несмотря на то что ДЗЯО ратифицирован более чем 50 государствами мира, он не подписан и не ратифицирован собственно теми государствами, на ком лежит ответственность за обладание ядерным оружием. Остаётся вопрос, что будет дальше с ядерным оружием? Запрещение ядерного оружия не означает его автоматическую ликвидацию. Всё чаще в дискуссиях возникает вопрос о том, какова судьба ДЗЯО и будет ли ликвидировано ядерное оружие в действительности.

По составу участников видно, что ИКАН — это широкая ТСУ. В Международную кампанию по запрещению ядерного оружия входят не только отдельные НПО, но и сети, такие как «Ликвидация 2000». Интервью с участниками активистских неправительственных организаций показало, что они продолжают свою работу независимо от ИКАН и что у них есть свои интересы и цели. Например, в ходе интервью с Джеки Кабассо⁴⁴, входящей в координационный комитет сети «Ликвидация 2000», стало понятно, что многие её участники считают поспешной идею продвижения ДЗЯО. В предложении о формировании конвенции, запрещающей ядерное оружие в 1995 году, была заложена идея о том, что ЯОГ должны были стать основными участниками переговорного процесса по ней. ИКАН, перехватив идею, упростила процесс формулировки текста ДЗЯО и его дальнейшей ратификации, исключив из обязательных условий подписания и ратификации договора ЯОГ. Ребекка

Джонсон, представитель британского НПО «Акроним», считает⁴⁵, что Международная кампания по запрещению ядерного оружия сделала всё правильно, а время сети «Ликвидация 2000» прошло. В 2019 г. в Нью-Йорке большинство интервьюируемых представителей НПО оптимистично выступали в поддержку ДЗЯО.

Сложно прогнозировать, насколько прочным будет альянс антиядерных НПО и исследовательских центров. Несмотря на участие в ИКАН, они продолжают самостоятельную работу в рамках общественной деятельности и на полях ООН. Если говорить об исследовательских НПО, то, как правило, они формально или неформально поддерживают Международную кампанию по запрещению ядерного оружия. Вместе с тем многочисленные публикации этих неправительственных организаций, посвящённые ДЗЯО, содержат осторожные прогнозы относительно этого договора, несмотря на своевременность и важность вопроса. Джон Борри, представитель ЮНИДИР, поддерживая в целом гуманитарную инициативу, ИКАН и ДЗЯО, ставит больше вопросов, чем даёт ответов о будущем режима ДНЯО⁴⁶. Анализ публикационной активности, посвящённой Договору о запрещении ядерного оружия, демонстрирует противоречивые тенденции. Данные о числе публикаций по этой теме в рецензируемых журналах демонстрирует, что в 2018–2019 годах был всплеск активности в отношении ДЗЯО. Запрещение ядерного оружия устойчиво вошло в аналитическое поле. Тем не менее количество публикаций после 2020 г. по этому вопросу идёт на спад, что говорит о смещении акцентов на другие темы (рис. 2).

ИКАН стала успешной ТСУ, поскольку гуманитарная составляющая и спасение человечества от ядерной войны остаются важными символами, которые могут ис-

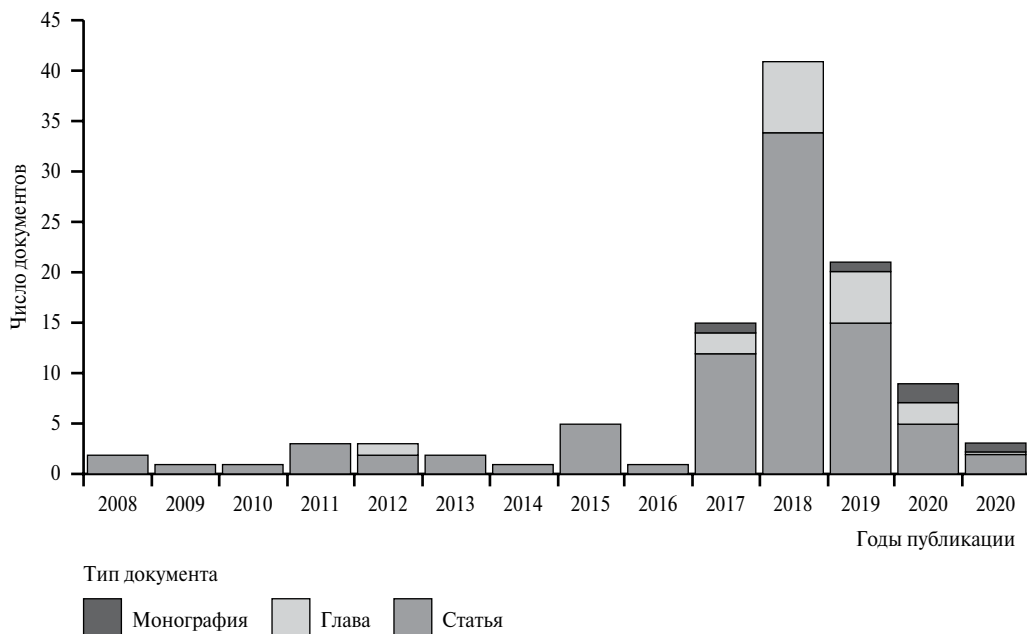
⁴³ Statement by China, on Behalf of the P5 States. General Debate. 2019 NPT PrepCom, May 1, 2019. URL: <http://statements.unmeetings.org/media2/21491982/china-behalfofthep5states-general-debate.pdf> (accessed: 20.01.2022).

⁴⁴ Интервью с Джеки Кабассо 30.04.2018. ООН, Женева, Швейцария.

⁴⁵ Интервью с Ребеккой Джонсон 27.04.2018. ООН, Женева, Швейцария.

⁴⁶ Интервью с Джоном Борри 02.05.2018. ООН, Женева, Швейцария.

Рисунок 2
Количество работ, посвященных ДЗЯО



Источник: составлено автором на основе анализа баз данных научной литературы в поисковой системе «lens.org»⁴⁷.

пользоваться этой кампанией. Формально она выполнила свою миссию, создав ДЗЯО. Тем не менее сможет ли долго сохраняться эта ТСУ? Сложно дать однозначный ответ, но, вероятнее всего, нет. ИКАН как ТСУ включала в свой состав ряд сочувствующих государств, но опыт с Норвегией показал, что смена правительства может привести к окончанию финансовой поддержки. На парламентских выборах осенью 2013 г. к власти пришло консервативное правительство. Несмотря на первоначальное обещание продолжить работу по продвижению разоружения, вскоре стало очевидно, что новое правительство дистанцировалось от прежней политики [Mæland, Akhtar 2019: 327].

Начиная с 2015 г. правительство Норвегии перестало выделять гранты на поддержку норвежского офиса ИКАН [Mæland, Akhtar 2019: 328]. НЯОГ, которые поддерживали ИКАН, не заинтересованы в создании непреодолимого конфликта внутри режима ядерного нераспространения, хотя и стремятся оказать давление на ЯОГ с целью ядерного разоружения. По этой причине НЯОГ, скорее всего, займут более консервативную позицию в рамках переговорного процесса ДНЯО и будут сдерживать радикализм антиядерных НПО. Сокращение финансирования ИКАН также может привести к снижению активности кампании. Участие государств сделало её сильной, но зависимость от их дипломатиче-

⁴⁷ lens.org — это онлайн-ресурс для поиска научной литературы, предоставляемый некоммерческой организацией Cambia, расположенной в Австралии. Для анализа данных используется широкий массив баз данных научной литературы (включая данные WoS и Scopus). Для поиска были использованы следующие комбинации на английском языке: «Договор о запрещении ядерного оружия» ИЛИ «Запрет ядерного оружия» ИЛИ ДЗЯО.

ского курса может помешать дальнейшему существованию этой ТСУ.

Устойчивость транснациональных сетей убеждения также зависит от того, насколько нежесткой будет работа координационного штаба ИКАН. В состав ТСУ ИКАН входит большое количество НПО, имеющих противоречия по ряду вопросов. Неправительственные организации консолидировались вокруг вопроса запрещения ядерного оружия. Тем не менее по ряду других вопросов, в том числе по вопросам разоружения, консенсуса достичь сложно. Большинство НПО продолжают свою работу в рамках обзорного цикла ДНЯО, будут публиковать собственные предложения и аналитические работы, но если вопрос ДЗЯО уйдёт с повестки дня Обзорных конференций Договора о нераспространении ядерного оружия, то постепенно координирующая роль ИКАН станет менее существенной.

* * *

Деятельность ИКАН в сфере ядерного нераспространения, мобилизация антиядерных НПО и формирование транснациональной сети убеждения представляют несомненный интерес для исследователя. Социальные движения, их ценностные ориентиры и методы оказывают всё большее влияние на практику мировой политики. Настоящая статья была нацелена на расширение теоретического поля, связанного с деятельностью современных ТСУ. ИКАН — показательный пример кампании, которой удалось мобилизовать практически все антиядерные НПО. Важно отметить, что условием успешности деятельности этой ТСУ является привлечение дипломатов и представителей государств для продвижения своих идей.

Деятельность современных ТСУ характеризуется сочетанием общественно-политической деятельности с элементами дипломатического участия. Инструменты давления становятся более технологичными и инструментальными. Современные ТСУ активно используют социальные сервисы.

Создание новых норм представляет собой одну из целей транснациональных сетей убеждения. ИКАН, вводя норму запрещения ядерного оружия, деконструирует норму ядерного табу и традиционных терминов «сдерживание» и «стратегическая стабильность», а также работает над созданием нового «справедливого» дискурса внутри переговорного процесса ДНЯО.

Международная кампания по запрещению ядерного оружия — это одна из успешных ТСУ, работающих в области ядерного нераспространения. Обоснование идеи запрещения ядерного оружия, а далее — лоббирование подписания и ратификации ДЗЯО, продемонстрировали, что ИКАН смогла перейти от общественной деятельности и аналитической работы к дипломатии, включив в свою сеть НЯОГ.

Результатом деятельности ИКАН стало формирование научного дискурса о ДЗЯО, продвижение тематики ДЗЯО в рамках переговорного процесса ДНЯО. В 2017 г. ИКАН получила Нобелевскую премию мира, что говорит об успехе этой ТСУ. Тем не менее есть основания полагать, что Международная кампания по запрещению ядерного оружия и её координирующая роль в переговорном процессе ДНЯО может стать менее значимой в силу смещения интересов государств и переместиться обратно в сторону общественно-просветительской деятельности.

Список литературы

- Адами И. М., Вербицкая Т.В., Гилева П.Л., Гусейнов К.К., Дегтярёв Н.С., Золотарёв Ф.Е., Казанцева А.Д., Лапанович Е.А., Михайленко В.И., Михайленко Е.Б., Муратшина К.Г., Порядина Е.С. Договор о запрещении ядерного оружия: формирование нового режима? Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2020. 180 с.
- Виньо А., Байков А.А. Почему государства заимствуют экологические нормы: опыт России // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 4(55). С. 137–153. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.8.

- Воронков Л.С. Международные межправительственные и неправительственные организации в системе международных отношений. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 2018. 354 с.
- Гуторова А.Н. Международные неправительственные организации: понятие, виды и роль в современном мире // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. № 4(73). С. 154–164. DOI 10.21869/2223-1560-2017-21-4-154-164.
- Евлаев А.Н., Зубков С.А. Глобальное гражданское общество и его роль в решении экологических проблем // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. 2020. № 2(79). С. 80–91.
- Ефимов О.И. Глобальное гражданское общество: характеристики и противоречия // Личность. Культура. Общество. 2010. Т. 12. № 4(59–60). С. 379–384.
- Иванов В.Г. Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Ч. 1 // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2010. № 4. С. 106–115.
- Иванова Е.Н., Иванов В.И. Взаимодействие международных неправительственных организаций с ООН и межправительственными организациями // Вестник РГГУ. Серия: Международные отношения. Зарубежное регионоведение. 2012. № 19(99). С. 57–67.
- Истомин И.А., Виньо А. Технологическая неопределённость нормы в области контроля над вооружениями // Будущее мировой политики: технологии, конфликты, институты / Под ред. А.А.Сушенцова, И.В.Фомина, У.К.Уолфорта. М.: Весь Мир, 2020. С. 115–161.
- Михайленко Е.Б., Дегтярёв Н.С. Эволюция идеи запрещения ядерного оружия в контексте режима ядерного нераспространения // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 62(62). С. 115–127. DOI: 10.17223/19988613/62/14.
- Наумов А.О. Международные неправительственные организации в современной мирополитической системе. М.: Красанд, 2009. 272 с.
- Стецко Е.В. «Глобальное управление» и роль неправительственных организаций в его становлении // Общество. Среда. Развитие. 2012. № 4(25). С. 110–115.
- Шагабиева Е.М. Международные неправительственные организации: их виды, особенности, категории и характеристика // Власть. 2010. № 9. С. 94–96.
- Acheson R. Impact of the nuclear ban: how outlawing nuclear weapons is changing the world // Global Change, Peace and Security. 2018. Vol. 30. No.1. P. 243–250. DOI: 10.1080/14781158.2018.1465907.
- Acheson R. The nuclear ban and the patriarchy: a feminist analysis of opposition to prohibiting nuclear weapons // Critical Studies on Security. 2019. Vol. 7. No. 1. P. 78–82. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468127.
- Bolton M., Minor E. The discursive turn arrives in Turtle Bay: the international campaign to abolish nuclear weapons' operationalization of critical IR theories // Global Policy. 2016. Vol. 7. No. 3. P. 385–395.
- Borrie J., Spies M., Wan W. Obstacles to understanding the emergence and significance of the treaty on the prohibition of nuclear weapons // Global Change, Peace and Security. 2018. Vol. 30. No. 2. P. 95–119. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467394.
- Buzan B., Hansen L. The Evolution and International Security Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 384 p.
- Carson L. Why youth and feminist activism matters: insights from anti-nuclear campaigns in practice // Global Change, Peace and Security. 2018. Vol. 30. No. 2. P. 261–269. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467395.
- Considine L. The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and the question of nuclear meaning // Critical Studies on Security. 2019. Vol. 7. No. 1. P. 87–90. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468131.
- Crowley-Vigneau A., Baykov A. Transnational expertise and experience networks and Russia's environmental policies // Mezhdunarodnye protsessy. 2020. Vol. 18. No. 1(60). P. 106–118. DOI: 10.17994/IT.2020.18.1.60.6.
- Egeland K. Introduction: the nuclear ban treaty as negation of negation // Critical Studies on Security. 2019. Vol. 7. No. 1. P. 69–72. DOI:10.1080/21624887.2018.1468102.
- Finnemore M., Sikkink K. International norm dynamics and political change // International Organization. 1998. Vol. 52. No. 4. P. 887–917. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Hansen L. Poststructuralism and Security // The International Studies Encyclopedia: Volume IX / ed.by R. Denemark, R. Martin-Bennett. Malden, MA, USA: Wiley-Blackwell, 2010. P. 5876–5892.
- Keck M.E., Sikkink K. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. New York: Cornell University Press, 1998. 228 p.
- Keck M.E., Sikkink K. Transnational advocacy networks in international and regional politics // International Social Science Journal. 1999. Vol. 51. No. 159. P. 89–101.

- Kelly R.E.* From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992 // *Journal of Civil Society*. 2007. Vol. 3. No. 1. P. 81–99. DOI: 10.1080/17448680701390786.
- Kmentt A.* The development of the international initiative on the humanitarian impact of nuclear weapons and its effect on the nuclear weapons debate // *International Review of the Red Cross*. 2015. Vol. 97. No. 899. P. 681–709. DOI:10.1017/S1816383116000059.
- Mato D.* Social production of representations of ideas of civil society: The role of transnational networks of local and global actors // *Comparative American Studies An International Journal*. 2005. Vol. 3. No. 4. P. 470–494. DOI: 10.1177/1477570005058962.
- Mæland J.G., Akhtar S.* Collaboration and confrontation: the Norwegian humanitarian initiative experience // *Medicine, Conflict and Survival*. 2018. Vol. 34. No. 4. P. 324–329. DOI: 10.1080/13623699.2018.1560622.
- Mekata M.* How Transnational Civil Society Realized the Ban Treaty: An Interview with Beatrice Fihn // *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*. 2018. Vol.1. No. 1. P. 79–92. DOI: 10.1080/25751654.2018.1441583.
- Meyer P., Sauer T.* The Nuclear Ban Treaty: A Sign of Global Impatience // *Survival*. 2018. Vol. 60. No. 2. P. 61–72. DOI: 10.1080/00396338.2018.1448574.
- Müller M., Wunderlich C.* Not lost in contestation: How norm entrepreneurs frame norm development in the nuclear nonproliferation regime // *Contemporary Security Policy*. 2018. Vol. 39. No. 3. P. 341–366. DOI: 10.1080/13523260.2017.1394032.
- Müller M., Wunderlich C.* Nuclear Disarmament without the Nuclear-Weapon States // *Daedalus*. 2020. Vol. 149. No. 2. P. 171–189.
- Pieck S.K.* Transnational Activist Networks: Mobilization between Emotion and Bureaucracy // *Social Movement Studies*. 2013. Vol. 12. No. 2. P. 121–137. DOI:10.1080/14742837.2012.664423
- Price R., Tannenwald N.* Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboo // *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* / ed. by P. Katzenstein. New York: Columbia University Press, 1996. P. 114–152.
- Ritchie N.* Inventing nuclear disarmament // *Critical Studies on Security*. 2019. Vol. 7. No. 1. P. 73–77. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468083.
- Ritchie N., Egeland K.* The diplomacy of resistance: power, hegemony and nuclear disarmament // *Global Change, Peace and Security*. 2018. Vol. 30. No. 2. P. 121–141. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467393.
- Rublee M.R., Cohen A.* Nuclear norms in global governance: A progressive research agenda // *Contemporary Security Policy*. 2018. Vol. 39. No. 3. P. 317–340. DOI: 10.1080/13523260.2018.1451428.
- Ruff T.* Negotiating the UN treaty on the prohibition of nuclear weapons and the role of ICAN // *Global Change, Peace and Security*. 2018. Vol. 30. No. 2. P. 233–241. DOI: 10.1080/14781158.2018.1465908.
- Santoro D., Ogilvie-White T.* Introduction: The Dynamics Of Nuclear Disarmament // *The Nonproliferation Review*. 2010. Vol. 17. No.1. P. 17–21. DOI: 10.1080/10736700903484645.
- Smith J., Hughes M.M., Plummer S., Duncan B.* Inter-organizational relations in transnational environmental and women's activism: multilateralists, pragmatists, and rejectionists // *Globalizations*. 2020. Vol. 18. No. 2. P. 300–320. DOI: 10.1080/14747731.2020.1789028.
- Strange M.* Why Network Across National Borders? TANs, their Discursivity, and the Case of the Anti-GATS Campaign // *Journal of Civil Society*. 2011. Vol. 7. No. 1. P. 63–79. DOI: 10.1080/17448689.2011.553432.
- Thomas D.C.* Boomerangs and Superpowers: International Norms, Transnational Networks and US Foreign Policy // *Cambridge Review of International Affairs*. 2002. Vol. 15. No. 1. P. 25–44. DOI: 10.1080/09557570220126225.
- Transnational Protest and Global Activism* / ed. by D. della Porta, S. Tarrow. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005. 304 p.
- Trommer S.* Activists beyond Brussels: Transnational NGO Strategies on EU–West African Trade Negotiations // *Globalizations*. 2011. Vol. 8. No. 1. P. 113–126. DOI: 10.1080/14747731.2011.544214.
- Williams R.E., Viotti P.R.* Arms control: history, theory, and policy. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC, 2012. 440 p.
- Zajak S.* Rethinking Pathways of Transnational Activism // *Global Society*. 2017. Vol. 31. No. 1. P. 125–143. DOI: 10.1080/13600826.2016.1235549.

Приложение

Интервью

Развернутые интервью

1. Интервью с Ребеккой Джонсон 27.04.2018 (Ms. Rebecca Johnson, Acronym Institute for Disarmament Diplomacy);
2. Интервью с Дженет Фентон 28.04.2018 (Ms. Janet Fenton, Scottish Campaign for Nuclear Disarmament, Acronym Institute for Disarmament Diplomacy);
3. Интервью с Джекки Кабассо 30.04.2018 (Ms. Jacqueline Cabasso, Western States Legal Foundation, Abolition 2000);
4. Интервью с Представитель Российского Пагуошского комитета 02.05.2018;
5. Интервью с Джоном Борри 02.05.2018 (Mr. John Borrie, United Nations Institute for Disarmament Research);
6. Интервью с Аллисон Патлак 25.04.2019 (Ms. Allison Pytlak, Women's International League for Peace and Freedom, ICAN);
7. Интервью с Шарон Долев 26.04.2019 (Ms. Sharon Dolev, British American Security Information Council (BASIC));
8. Интервью с Алимжаном Ахметовым 03.05.2019 (Mr. Alimzhan Akhmetov, Center for International Security and Policy, ICAN, Казахстан);
9. Интервью с Энтони Донован 08.05.2019 (Mr. Anthony Donovan, Pax Christi International);
10. Интервью с Кристианом Чиобану 08.05.2019 (Mr. Christian N. Ciobanu, PEAC Institute);
11. Интервью с Анн Фриш 09.05.2019 (Dr. Ann Frisch, Rotarian Action Group for Peace);
12. Интервью с Алис Слейтер 09.05.2019 (Ms. Alice Slater, Nuclear Age Peace Foundation).

Опросы представителей НПО и официальных делегаций

1. Тарик Рауф (Mr. Tariq Rauf, Geneva Centre for Security Policy (GCSP) (27.04.2018);
2. Mr. Yasuhito Fukui, Hiroshima Peace Institute (28.04.2018);
3. Представитель делегации Мексики (30.04.2018);
4. Представитель делегации Австрии (30.04.2018);
5. Представитель делегации Ирландии (01.05.2018);
6. Представитель делегации Новой Зеландии (01.05.2018);
7. Представитель делегации Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (03.05.2019);
8. Представитель делегации Аргентины (09.05.2019);
9. Представитель делегации Австралии (30.04.2019);
10. Представитель делегации Буркина-Фасо (30.04.2019);
11. Представитель делегации Японии (02.05.2019);
12. Представитель делегации Южной Африки (04.05.2019);
13. Представитель делегации Швеции (02.05.2019);
14. Представитель делегации ЕС (03.05.2019);
15. Представитель делегации ОДВЗЯИ (30.04.2019).

FROM ADVOCACY TO DIPLOMACY

THE CASE OF THE INTERNATIONAL CAMPAIGN TO ABOLISH NUCLEAR WEAPONS

EKATERINA MIKHAYLENKO

Ural Federal University, Ekaterinburg, 620002, Russia

Abstract

The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) has become known for its active engagement in the drafting and promotion of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). The success of the campaign is related to the fact that not only other anti-nuclear non-governmental organizations (NGOs), but also a number of state figures and diplomats have joined the campaign. ICAN is a "transnational advocacy network" (TAN) that has managed to engage a significant pool of state and non-state stakeholders (actors). This paper aims to explore the ICAN phenomenon and identify the features of this transnational advocacy network. The study is based on documents and materials drawn from the official ICAN website, working papers from the NPT Review Conferences, as well as interviews with representatives of anti-nuclear NGOs. The novelty of the study consists in the fact that a new interpretation of the concept of "transnational advocacy network" was introduced into Russian academic discourse and the main instruments and principles of TAN were identified on the basis of the ICAN example. The research of ICAN was carried out according to three bullet-points: (1) analysis of NGO activities in the NPT negotiation process; (2) identification of the features of ICAN as a TAN, the main trends and methods of work; (3) problems and limitations of ICAN. A hallmark of today's TANs is that they combine advocacy and examination, allowing such coalitions to work successfully with international organizations and states. ICAN is an interesting case study because there has been a convergence of interests between a number of states and anti-nuclear NGOs. However, the question still remains how long will it be able to keep functioning in the TAN format and continue to frame the agenda of the NPT Conferences? The drive to ban nuclear weapons, and then to lobby for the signing and ratification of the NPT, demonstrated that ICAN had moved from public activity to direct diplomacy. Nevertheless, there is reason to assume that ICAN and its coordinating role in the NPT negotiation process may become less important as the focus and interests of states shift back to public outreach activities.

Keywords:

ICAN; transnational advocacy network; TAN; regime; NPT; TPNW; NGOs; prohibition of nuclear weapons; nuclear norms.

References

- Acheson R. (2018). Impact of The Nuclear Ban: How Outlawing Nuclear Weapons Is Changing The World. *Global Change, Peace and Security*. Vol. 30. P. 243–250. DOI: 10.1080/14781158.2018.1465907.
- Acheson R. (2019). The Nuclear Ban and The Patriarchy: A Feminist Analysis of Opposition To Prohibiting Nuclear Weapons. *Critical Studies on Security*. Vol. 7. No.1. P. 78–82. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468127.
- Adami I., Verbitskaya T., Gileva P., Guseynov K., Dyagterev N., Zolotarev F., Kazantseva A., Lapanovich E., Mikhaylenko V., Mikhaylenko E., Muratshina K., Poryadina E. (2020). *Dogovor o zapreshchenii yadernogo oruzhiya: formirovanie novogo rezhima?* [Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: Formation of a New Regime?]. Ekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skogo universiteta. 180 p.
- Bolton M., Minor E. (2016). The discursive turn arrives in Turtle Bay: the international campaign to abolish nuclear weapons' operationalization of critical IR theories. *Global Policy*. Vol. 7. No. 3. P. 385–395.

- Borrie J., Spies M., Wan W. (2018). Obstacles to Understanding the Emergence and Significance of The Treaty on The Prohibition of Nuclear Weapons. *Global Change, Peace and Security*. Vol. 30. No. 2. P. 95–119. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467394.
- Buzan B., Hansen L. (2009). *The Evolution and International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press. 384 p.
- Carson L. (2018). Why Youth and Feminist Activism Matters: Insights from Anti-Nuclear Campaigns in Practice. *Global Change, Peace and Security*. Vol. 30. No.2. P. 261–269. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467395.
- Considine L. (2019). The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons and the Question Of Nuclear Meaning. *Critical Studies on Security*. Vol. 7. No. 1. P.87–90. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468131.
- Crowley-Vigneau A., Baykov A. (2018). Pochemu gosudarstva zaimstvuyut ekologicheskie normy: opyt Rossii [Transnational Networks and Russia's Environmental Policies]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 16. No. 4(55). P. 137–153. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.8.
- Crowley-Vigneau A., Baykov A. (2020). Transnational expertise and experience networks and Russia's environmental policies. *Mezhdunarodnye Protsessy*. Vol. 18. No. 1(60). P. 106–118. DOI 10.17994/IT.2020.18.1.60.6.
- della Porta D., Tarrow S. (eds.). (2005). *Transnational Protest & Global Activism*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 304 p.
- Efimov O. I. (2010). Global'noe grazhdanskoe obshchestvo: harakteristiki i protivorechiya [Global civil society: characteristics and contradictions]. *Lichnost'. Kultura. Obschestvo*. Vol.12. No. 4(59-60). P. 379–384.
- Egeland K. (2019). Introduction: The Nuclear Ban Treaty as Negation of Negation. *Critical Studies on Security*. Vol. 7. No. 1. P. 69–72. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468102.
- Evlaev A. N., Zubkov S. A. (2020). Global'noe grazhdanskoe obshchestvo i ego rol' v reshenii ekologicheskikh problem [Global civil society and its role in solving environmental problems]. *Poisk: Politika. Obshchestvovedenie. Iskusstvo. Sociologiya. Kultura*. Vol. 2. No. 79. P. 80–91.
- Finnemore M., Sikkink K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International organization*. Vol. 52. No. 4. P. 887–917. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Gutorova A. N. (2017). Mezhdunarodnye nepravitel'stvennyye organizatsii: ponyatie, vidy i rol' v sovremennom mire [International non-governmental organizations: concept, types and role in the modern world]. *Izvestiya YUgo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*. Vol. 4. No. 73. P. 154–164. DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-4-154-164.
- Hansen L. (2010). Poststructuralism and Security. In: Denemark R., Marlin-Bennett R. (eds.) *The International Studies Encyclopedia: Volume IX*. Malden, MA. USA: Wiley-Blackwell. P. 5876–5892.
- Istomin I., Crowley-Vigneau A. (2020). Tekhnologicheskaya neopredelennost' normy v oblasti kontrolya nad vooruzheniyami [Technological Uncertainty of the Norm in Arms Control]. In: Sushentsov A., Fomin I., Wolforth W. (eds.). *Budushchee mirovoj politiki: tekhnologii, konflikt*. Moscow: Ves' mir. P. 115–161.
- Ivanov V.G. (2010). Global'noe grazhdanskoe obshchestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. CHast' 1 [Global Civil Society: Formation of a New Actor in World Politics. Part 1]. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov*. No. 4. P. 106–115.
- Ivanova E. N., Ivanov V. I. (2012). Vzaimodejstvie mezhdunarodnykh nepravitel'stvennykh organizatsiy s OON i mezhpriavitel'stvennyimi organizatsiyami [Interaction of international non-governmental organizations with the UN and intergovernmental organizations]. *Vestnik RGGU. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya. Zarubezhnoe regionovedenie*. Vol. 19. No. 99. P. 57–67.
- Keck M.E., Sikkink K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks In International Politics*. New York: Cornell University Press. 228 p.
- Keck M.E., Sikkink K. (1999). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*. Vol. 51. P. 89–101.
- Kelly R. E. (2007). From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992. *Journal of Civil Society*. Vol. 3. No. 1. P. 81–99. DOI: 10.1080/17448680701390786.
- Kmentt A. (2015). The development of the international initiative on the humanitarian impact of nuclear weapons and its effect on the nuclear weapons debate. *International Review of the Red Cross*. Vol. 97. No. 899. P. 681–709. DOI:10.1017/S1816383116000059.
- Mato D. (2005). Social Production of Representations of Ideas of Civil Society: The Role of Transnational Networks of Local and Global Actors. *Comparative American Studies. An International Journal*. Vol. 3. No. 4. P. 470–494. DOI: 10.1177/1477570005058962.
- Mæland J. G., Akhtar S. (2018). Collaboration and confrontation: the Norwegian humanitarian initiative experience. *Medicine, Conflict and Survival*. Vol. 34. No. 4. P. 324–329. DOI: 10.1080/13623699.2018.1560622.

- Mekata M. (2018). How Transnational Civil Society Realized the Ban Treaty: An Interview with Beatrice Fihn. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*. Vol.1. No.1 P. 79–92. DOI: 10.1080/25751654.2018.1441583.
- Meyer P., Sauer T. (2018). The Nuclear Ban Treaty: A Sign of Global Impatience. *Survival*. Vol.60. No. 2. P. 61–72. DOI: 10.1080/00396338.2018.1448574.
- Mikhaylenko E.B., Degtyarev N.S. (2019). Evolyutsiya idei zapreshcheniya yadernogo oruzhiya v kontekste rezhima yadernogo nerazprostraneniya [The Evolution of The Prohibition of Nuclear Weapons Idea In The Context Of The Nuclear Non-Proliferation Regime]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. Vol. 62(62). P. 115–127. DOI: 10.17223/19988613/62/14.
- Müller M., Wunderlich C. (2018). Not lost in contestation: How norm entrepreneurs frame norm development in the nuclear nonproliferation regime. *Contemporary Security Policy*. Vol. 39. No. 3. P. 341–366. DOI: 10.1080/13523260.2017.1394032.
- Müller M., Wunderlich C. (2020). Nuclear Disarmament without the Nuclear-Weapon States. *Daedalus*. Vol. 149. No. 2. P. 171–189.
- Naumov A.O. (2009). *Mezhdunarodnye nepravitel'stvennye organizatsii v sovremennoj miropoliticheskoy sisteme* [International Non-Governmental Organizations in the Modern World Political System]. Moscow: Krasand. 272 p.
- Pieck S. K. (2013). Transnational Activist Networks: Mobilization between Emotion and Bureaucracy. *Social Movement Studies*. Vol. 12. No. 2. P. 121–137. DOI:10.1080/14742837.2012.664423.
- Price R., Tannenwald N. (1996). Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboo. In: Katzenstein P. (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. P. 114–152.
- Ritchie N. (2019). Inventing Nuclear Disarmament. *Critical Studies on Security*. Vol. 7. No. 1. P. 73–77. DOI: 10.1080/21624887.2018.1468083.
- Ritchie N., Egeland K. (2018). The Diplomacy of Resistance: Power, Hegemony And Nuclear Disarmament. *Global Change, Peace and Security*. Vol. 30. No. 2. P. 121–141. DOI: 10.1080/14781158.2018.1467393.
- Rublee M. R., Cohen A. (2018). Nuclear norms in global governance: A progressive research agenda. *Contemporary Security Policy*. Vol. 39. No. 3. P. 317–340. DOI: 10.1080/13523260.2018.1451428.
- Ruff T. (2018). Negotiating The UN Treaty on The Prohibition of Nuclear Weapons and The Role of ICAN. *Global Change, Peace and Security*. Vol. 30. No. 2. P. 233–241. DOI: 10.1080/14781158.2018.1465908.
- Santoro D., Ogilvie-White T. (2010). Introduction: The Dynamics Of Nuclear Disarmament. *The Nonproliferation Review*. Vol. 17. No. 1. P. 17–21. DOI: 10.1080/10736700903484645.
- Shagabieva E. M. (2010). Mezhdunarodnye nepravitel'stvennye organizatsii: ih vidy, osobennosti, kategorii i harakteristika [International non-governmental organizations: their types, features, categories and characteristics]. *Vostok*. Vol. 9. P. 94–96.
- Smith J., Hughes M. M., Plummer S., Duncan B. (2020). Inter-Organizational Relations in Transnational Environmental and Women's Activism: Multilateralists, Pragmatists, and Rejectionists. *Globalizations*. Vol. 18. No. 2. P. 300–320. DOI: 10.1080/14747731.2020.1789028.
- Stetsko E. V. (2012). "Global'noe upravlenie" i rol' nepravitel'stvennykh organizatsiy v ego stanovlenii ["Global governance" and the role of non-governmental organizations in its development]. *Obschestvo. Sreda. Razvitie*. Vol. 4. No. 25. P. 110–115.
- Strange M. (2011). Why Network Across National Borders? TANs, their Discursivity, and the Case of the Anti-GATS Campaign. *Journal of Civil Society*. Vol. 7. No. 1. P. 63–79. DOI: 10.1080/17448689.2011.553432.
- Thomas D. C. (2002). Boomerangs and Superpowers: International Norms, Transnational Networks and US Foreign Policy. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 15. No. 1. P. 25–44. DOI: 10.1080/09557570220126225.
- Trommer S. (2011). Activists beyond Brussels: Transnational NGO Strategies on EU–West African Trade Negotiations. *Globalizations*. Vol. 8. No. 1. P. 113–126. DOI: 10.1080/14747731.2011.544214.
- Voronkov L. S. (2018). *Mezhdunarodnye mezhpavitel'stvennye i nepravitel'stvennye organizatsii v sisteme mezhdunarodnykh otnoshenij* [International intergovernmental and non-governmental organizations in the system of international relations]. Moscow: Moskovskij gosudarstvennyj institut mezhdunarodnykh otnoshenij (universitet) Ministerstva inostrannykh del Rossijskoj Federacii. 354 p.
- Williams R.E., Viotti P.R. (2012). *Arms Control: History, Theory, and Policy*. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC. 440 p.
- Zajak S. (2017). Rethinking Pathways of Transnational Activism. *Global Society*. Vol. 31. No.1. P. 125–143. DOI: 10.1080/13600826.2016.1235549.

СКОРОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ

НИКОЛАЙ КАВЕШНИКОВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия
Институт Европы РАН, Москва, Россия

АЛЕКСЕЙ ДОМАНОВ

Институт Европы РАН, МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В настоящей работе проведено количественное эмпирическое исследование факторов, влияющих на скорость процесса принятия решений (законодательный процесс) в ЕС. Базу эмпирических данных составили директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах (1124 директивы). Исследование проведено по методике анализа выживаемости (модель Кокса). Мы выяснили, что после 2004 г. порядок голосования в Совете (единогласие или квалифицированное большинство) не оказывает влияния на скорость законодательного процесса, что меняет традиционное представление о функционировании Совета. Доказано, что из всех расширений состава ЕС лишь расширение 1995 г. оказало замедляющее влияние на законодательный процесс. Прочие расширения ЕС, в том числе и вступление 10 стран ЦВЕ в 2004 году, не оказали значимого влияния. В ходе исследования было показано, что из всех реформ основополагающих договоров, имевших место после 1990 г., лишь Амстердамский договор способствовал ускорению процесса принятия решений. Помимо этого, сделан вывод, что Межинституциональное соглашение 2007 г. между Советом и Европарламентом способствовало ускорению процесса принятия решений за счёт консолидации кооперативных практик (триалогов) между институтами ЕС. Исследование на новом материале подтверждает некоторые выводы предшествовавших работ: более активное подключение Европарламента к законодательному процессу (обычная законодательная процедура), новизна и сложность рассматриваемого акта замедляют принятие решений. Проведённое исследование демонстрирует, что анализ выживаемости, в частности модель Кокса, является эффективным инструментом изучения процесса принятия решений в ЕС.

Ключевые слова:

Европейский Союз; принятие решений; законодательный процесс; анализ выживаемости; модель Кокса; скорость принятия решений; институциональные параметры принятия решений; расширение ЕС; реформы договоров.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00867.

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.10.2021

Дата принятия к публикации: 01.03.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Данное исследование имеет целью выявить факторы, влияющие на скорость процесса принятия решений (законодательный процесс) в Европейском Союзе, и количественно оценить степень их влияния. Исследование проведено по методике анализа выживаемости, для расчётов использована модель Кокса. Исследование проведено на основе собранной авторами базы эмпирических данных: директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах (1124 директивы). Авторы не анализируют предпочтения политических субъектов, ограничившись задачей выявить, какое влияние на процесс принятия решений оказывают существующие в ЕС институты (формальные и неформальные правила принятия решений). В ходе исследования протестированы семь гипотез о влиянии на скорость принятия решений используемых процедур, особенностей принимаемых законодательных актов, расширений ЕС и реформ основополагающих договоров.

Полученные результаты расширяют наше знание о функционировании Европейского Союза и его устойчивости. Выявленные закономерности и использованные методики представляют интерес для исследований законодательного процесса (legislative studies) на национальном уровне и функционирования иных организаций региональной интеграции.

В первой части статьи представлен обзор теоретических подходов к исследованию процесса принятия решений в ЕС, существующих эмпирических исследований с использованием количественных методов. Особый акцент сделан на исследованиях продолжительности процесса принятия решений и влияющих на это факторов (duration studies). Используемая нами методика (модель Кокса) недостаточно известна отечественным политологам и международникам. Поэтому во второй части статьи дано детальное описание модели Кокса и объясняется, каким образом следует интерпретировать результаты расчётов. В третьей части установлены лакуны и противоречия в имеющихся исследованиях о влиянии институциональных параметров ЕС на про-

цесс принятия решений. На этой основе сформулированы частные задачи нашего исследования и рабочие гипотезы. Четвёртая часть описывает основные характеристики собранной нами базы эмпирических данных. В пятой части представлены результаты математического моделирования, дана интерпретация полученных результатов и сформулированы основные выводы.

Теоретические основания и состояние исследований

Исследователи деятельности институтов Европейского Союза и процесса принятия решений разработали большой набор концепций и методологических подходов, основанных на базовых постулатах рационалистических школ, таких как либеральный межправительственный подход, школа управления, теория рационального выбора. С начала 1990-х годов начинает формироваться широкий консенсус о том, что Европейский Союз является политической системой. В частности, Саймон Хикс [Hix 2005: 2–5] показал, что ЕС удовлетворяет всем критериям политической системы, которые в 1950-е годы сформулировали Габриэль Алмонд и Дэвид Истон. Основоположник либерального межправительственного подхода Эндрю Моравчик [Moravcsik 1998: 1] охарактеризовал ЕС как «уникальную многоуровневую транснациональную *политическую систему* (выделено *Н.К.*)».

Это дало возможность применять для исследования ЕС классические подходы, разработанные для анализа национальной политики. В частности, активно начинает использоваться институционализм рационального выбора, основанный на «фундаментальном уравнении политики», согласно которому политическое(ий) решение/курс являются результатом предпочтений политических субъектов и институтов (формальных и неформальных правил принятия решений) [Hinich, Munger 1997: 17]. Институционалисты рационального выбора разработали ряд формальных, иногда даже математических моделей, описывающих конкретные переговорные ситуации

и нацеленных на предсказание результатов переговоров (см., напр.: [Schneider, Cederman 1994; Tsebelis 1994; Pollack 1997; Jupille 2004]).

Важное место среди используемых методов занял пространственный анализ процесса принятия решений [Enelow, Hinich 1984] и тесно связанная с ним теория вето-игроков [Tsebelis 2002]. Пространственный анализ исходит из базового предположения, что эффективность принятия решений связана со степенью различий в позициях субъектов политики и институциональными параметрами процесса принятия решений. В качестве ранних примеров исследований деятельности институтов ЕС на основе пространственного анализа упомянем работы Штойненберга, Цебелиса и Гаррета [Steunenbergh 1994; Tsebelis & Garrett 2000].

Вместе с тем значительная часть работ о деятельности институтов ЕС и процессе принятия решений имеет теоретический характер. Их авторы сосредоточены на формулировании гипотез и либо воздерживаются от их эмпирической проверки, либо ограничиваются их иллюстрацией на отдельных примерах. Таким образом, большинство исследований процесса принятия решений в ЕС носят либо характер кейс-стадии (анализ процесса принятия отдельного законодательного акта), либо описательный характер¹.

В то же время с начала 1990-х годов появляются исследования, основанные на применении количественных методов, которые позволяют более корректно протестировать теоретические построения различных школ.

В явном виде пространственный анализ и теория вето-игроков используются преимущественно для исследования принятия решений в Совете министров либо для сопоставления влияния Европейского парламента и Совета министров в законода-

тельном процессе [Hage, Kaeding 2007; Thomson 2009; Thomson, Hosli 2006; Tsebelis, Garrett 1997; Tsebelis et al. 2001].

Отдельные исследования с использованием количественных методов посвящены таким специфическим аспектам законодательного процесса в ЕС, как прозрачность документов Совета министров [Cross, Bølstad 2015], особенности мобилизации групп интересов в Европейском парламенте в зависимости от процедур принятия решений [Coen, Katsaitis 2019], влияние электоральных циклов на активность законодателей [Kovats 2009], эффективность транспозиции директив ЕС в национальное законодательство [Haverland et al. 2011].

Наиболее активно количественные методы используются для анализа продолжительности процесса принятия решений и факторов, влияющих на его продолжительность (duration studies). Поскольку специфика данных о законодательном процессе в ЕС (большинство параметров являются бинарными) не позволяет использовать широко известные методы множественной регрессии, исследователи обратились к различным вариантам моделей, основанных на анализе выживаемости (survival analysis). При этом специалисты по ЕС опирались на исследования такого рода, основанных на материалах Конгресса США и законодательных органов некоторых других стран, а также на требования к моделям и базам данных, разработанных с целью обеспечить корректное применение математических методов в принципе [Grambsch, Therneau 1994], и в политологических исследованиях, в частности в работах Бокса-Штеффенсмайера и Зорна [Box-Steffensmeier, Zorn 2001; Box-Steffensmeier, Bradford 2004; Zorn 2000].

Накопленный к середине 2000-х годов материал стал поводом для дискуссии о том, какие математические модели более

¹ Процессу принятия решений в ЕС в узком смысле, не считая реформы договоров и имплементацию решений, посвящены сотни политологических и юридических исследований. Что касается исследований, использующих количественные методы на основе большого массива документов, то их на сегодняшний день имеется немногим более 20 (большинство из них указаны в библиографии к данной статье).

приемлемы для анализа данных, описывающих процесс принятия решений в ЕС: параметрические логистические (*parametric log-logistic*) [König 2008] или полупараметрические, прежде всего модель Кокса [Zorn 2007; Golub 2008], а также о том, какие формальные требования к базам данных, их обработке и интерпретации следует принимать во внимание, чтобы получить достоверные результаты. По итогам дискуссии сформировалось мнение о приемлемости модели Кокса, получившей широкое применение [Golub, Steunenberg 2007; Zorn, 2007; König 2008; Hertz, Leuffen 2011; Klüver, Sagarzazu 2013; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020].

Первоначально исследования имели общий характер и ставили цель оценить влияние на процесс принятия решений базовых институциональных факторов, таких как процедура голосования в Совете министров, роль Европарламента, тип акта, новизна акта, сложность акта [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; König 2007; Schulz, König 2000], а также изменение скорости законодательного процесса в результате реформ учредительных договоров [Golub 2007; Golub, Steunenberg 2007].

Сложнее обстояло дело с учётом предпочтений политических игроков. Основное ограничение использования пространственного анализа связано со сложностью получения данных о позициях основных игроков (прежде всего государств-членов ЕС). Поэтому многие исследователи не учитывают этот элемент при проведении исследования [Bolstad, Cross 2016; Golub 1999; Rasmussen, Toshkov 2013; Schulz, König 2000]. Информация о дискуссиях в Совете министров обнаруживается лишь в самой общей форме, что не позволяет идентифицировать позицию большинства государств-членов. Анализ открытых выступлений национальных политиков редко даёт информацию о позиции страны по множеству спорных аспектов законопроекта, акцентируя лишь некоторые из них, что делает собранный массив данных несопоставимым и фрагментарным. К тому же оба эти способа сбора информации можно

реализовать лишь при исследовании отдельных кейсов (ограниченного числа документов), но они не пригодны при исследовании больших массивов документов.

Наиболее корректный способ сбора данных о позиции государств-членов – это проведение экспертных интервью. Однако этот способ требует больших усилий и поэтому возможен лишь для ограниченного массива документов. Например, Роберт Томпсон в ходе экспертных интервью собрал базу данных о позициях всех государств-членов, Комиссии и Европейского парламента по 158 вопросам из 52 законопроектов [Thomson 2009], позднее расширив её до 331 вопроса из 125 законопроектов [Thomson et al. 2012]; эта база данных активно используется другими авторами [Toshkov 2017; Drüner et al. 2018]. Она является наиболее обширной базой данных такого рода, однако и она не может считаться в полной степени релевантной для анализа процесса принятия всего массива законодательства в ЕС.

В качестве паллиативных методов измерения предпочтений государств-членов используются данные не о позиции стран по конкретным законопроектам, а об общем отношении государств-членов к деятельности ЕС в той или иной сфере [König 2007], общие идеологические различия по шкале левые-правые, «за» или «против» углубления интеграции [Hertz, Leuffen 2011; Hurka, Haag 2020; Klüver, Sagarzazu 2013]. Такого рода общие данные обычно берутся из базы данных партийных манифестов (Manifesto Project). В некоторых случаях используются данные о голосовании в Совете министров (против и/или воздержался) [Toshkov 2017]. Между тем большинство законодательных актов ЕС принимаются консенсусом, и потому выводы подобных исследований имеют ограниченную валидность.

В рамках исследований продолжительности процесса принятия решений не ставится задача объяснить содержание итогового решения. В этом случае имеют значение не столько сами предпочтения игроков, сколько различия между ними, поскольку

именно различие позиций определяет «длину пути», которую должны пройти участники для достижения компромисса. Некоторые исследователи законодательного процесса в ЕС исходили из предпосылки, что степень различий в достаточной мере описывается числом государств-членов [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; Schulz, König 2000]. Тем не менее следует понимать, что в общем случае это неверно, поскольку предпочтения новых государств-членов (например, по итогам расширения 2004 года) могут оказаться внутри диапазона предпочтений старых государств-членов. В таком случае увеличение числа акторов при прочих равных не должно изменить продолжительность процесса принятия решений, хотя суть решения может измениться в соответствии с новым балансом предпочтений.

В 2010-х годах появились исследования более сложного дизайна, нацеленные на детальное изучение влияния отдельных факторов или событий. Робин Херц и Дирк Лёффен исследовали эффект, который оказывали расширения ЕС на скорость принятия решений на материале, охватывающем период с 1976 г. по 2006 г. [Hertz, Leuffen 2011]. Димитер Тошков детально проанализировал влияние расширения 2004 г. на процесс принятия решений в ЕС [Toshkov 2017]. Йорген Болстадт и Джеймс Кросс оценили, какое влияние на скорость принятия решений оказали Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский договоры [Bolstadt, Cross 2016]. Проведено исследование, показавшее, что сложность документов (*policy complexity*) существенно замедляет процесс принятия решений [Hurka, Naag 2020]. Доказано, что идеологические различия между Комиссией, Советом и Европарламентом замедляют процесс принятия решений [Klüver, Sagatzu 2013]. Отчасти с этим результатом соотносятся выводы о негативном влиянии политической сложности документа (*policy complexity*), которую измеряли, в частности, 1) по числу поправок, внесённых Европейским парламентом, и 2) по уровню, на котором Совет принимал решение

о начале триалога с Европейским парламентом (встреча на уровне послов или министров) [Brandsma, Meijer 2020]. Доказано, что активные консультации со всеми заинтересованными сторонами замедляют законодательный процесс [Chalmers 2014; Rasmussen, Toshkov 2013]. А вот прозрачность законодательного процесса (как минимум в части раскрытия результатов триалогов) не оказывает значимого влияния на скорость законодательного процесса [Brandsma, Meijer 2020].

В целом теоретическая проработка вопроса и накопленный массив эмпирических исследований позволяют утверждать, что анализ выживаемости, в частности метод Кокса, является адекватным инструментом для исследования эффективности законодательного процесса в ЕС и выявления влияющих на него факторов.

Подавляющее большинство отечественных исследований институтов и процесса принятия решений в ЕС носят описательный или теоретический характер. Лишь единичные работы представляют результаты эмпирических исследований: функционирование ЕС в конкретных сферах деятельности [Стрежнева 2011] или кейс-стади, анализирующие процесс принятия отдельных документов [Кавешников 2017; 2021a]. В строгом смысле к количественным исследованиям можно отнести работу Н. Кавешникова [Кавешников 2020], однако и она имеет преимущественно дескриптивный характер.

Методика исследования

Методы оценки выживаемости (*survival analysis*) заключаются в изучении закономерностей появления ожидаемого события у представителей наблюдаемой выборки во времени в зависимости от воздействующих на них факторов. Изначально анализ выживаемости использовался в медицинских исследованиях для прогнозирования летального исхода или иного события, например рецидива заболевания или выздоровления. Обзор различных методик анализа выживаемости в медицинских исследованиях и их особенностей пред-

ставлен в работах П.О. Румянцева [Румянцев и др. 2009].

Модель пропорциональных рисков Кокса (Cox proportional hazards model)² в настоящее время — наиболее используемый и рекомендуемый инструмент анализа данных в медицинских исследованиях. Модель Кокса [Cox 1972] активно используется в политической науке со второй половины 1990-х годов [Box-Steffensmeier, Bradford 2004]. При проведении анализа выживаемости ключевой выбор делается между параметрическими и полупараметрическими моделями (наиболее известная из которых — модель Кокса). Параметрические модели чувствительны к распределению базового уровня риска, а модель Кокса, напротив, можно использовать, даже если интенсивность риска может отличаться при разных значениях фактора. По результатам состоявшейся в первой половине 2000-х годов дискуссии был сделан вывод, что специфика доступных эмпирических данных о законодательном процессе в ЕС и неоднородное распределение вероятности принятия актов делают модель Кокса наиболее релевантной для исследования продолжительности законодательного процесса в интеграционном объединении [Golub 2007: 162; Zorn 2007: 568].

С начала 2010-х годов модель Кокса стала наиболее часто используемым методом при исследовании деятельности институтов ЕС в контексте анализа выживаемости / продолжительности законодательного процесса. Из десяти исследований такого рода в семи использовалась модель Кокса [Hertz, Leuffen 2011; Rasmussen, Toshkov 2013; Klüver, Sagarzazu 2013; Chalmers 2014; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020; Brandsma, Meijer 2020]; в двух — различные варианты линейной и логистической регрессии [Rasmussen, Toshkov 2011; Crombez & Hix 2015]; и ещё в одном —

метод прерванных временных рядов [Bolstad, Cross 2016].

В основе модели Кокса лежит метод множественной регрессии. Этот полупараметрический метод предполагает прогнозирование риска наступления события (hazard risk) для рассматриваемого объекта и оценивает влияние независимых переменных на этот риск. В качестве результата модель даёт значение отношения рисков и его доверительный интервал. Отношение рисков (hazard ratio — HR) — это оценка отношения показателей риска в экспериментальной и контрольной группах, рассчитанная для любого момента времени наблюдения.

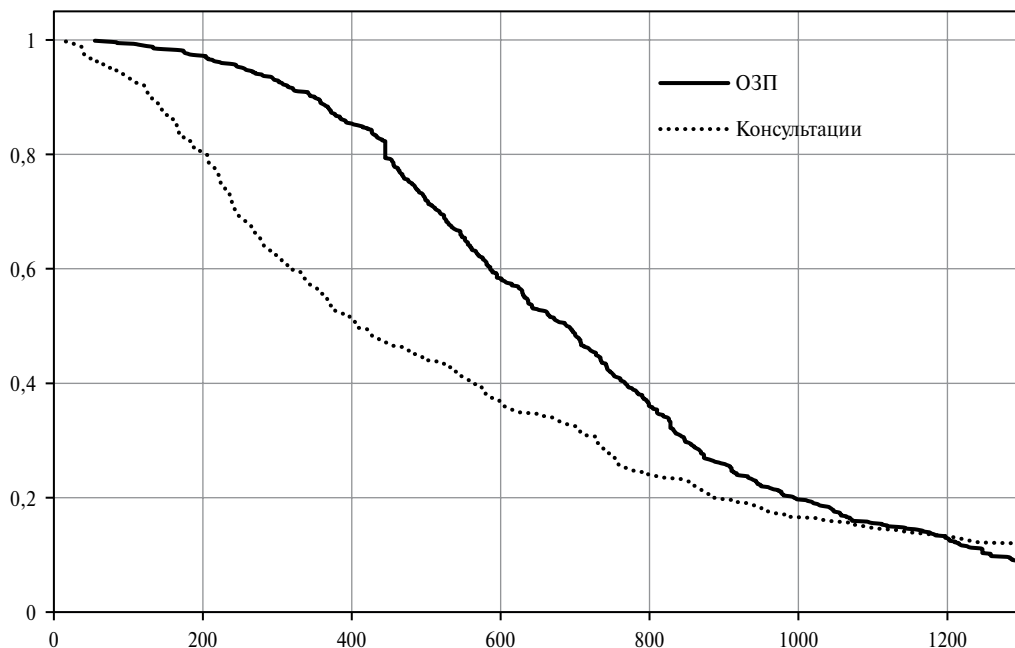
Применительно к исследованию процесса принятия решений в ЕС событие — это принятие законодательного акта. Экспериментальная группа — это массив документов, на процесс принятия которых действуют различные факторы, например документы, принимаемые по обычной законодательной процедуре (ОЗП). Контрольная группа — документы, на которые данный фактор не действует (в нашем примере это документы, принимаемые по иным процедурам). Риск — это вероятность того, что документ, не принятый в день N с момента начала законодательной процедуры, будет принят в день N+1. Соответственно, отношение рисков (HR) показывает, в какой степени отличается вероятность принятия в любой день законодательного процесса документа по ОЗП, в сравнении с документом, принимаемым в соответствии с другими процедурами.

Для лучшего понимания сути анализа выживаемости обратим внимание на рис. 1, где представлена так называемая кривая выживаемости, отражающая продолжительность принятия законодательного акта в зависимости от используемой процедуры³. На горизонтальной оси указа-

² Также называется регрессия Кокса, или пропорциональная модель Кокса.

³ Традиционно график интерпретируется как кривая накопленной выживаемости, то есть вероятности, что принятие акта не произойдет в течение периода наблюдения. Однако, учитывая специфику нашей базы данных (все наблюдения выровнены по началу законодательного процесса, все законодательные процессы закончились принятием акта), мы вправе интерпретировать график в терминах продолжительности принятия акта.

Рисунок 1
Продолжительность принятия законодательного акта (дней), в зависимости от процедуры



Период: 01.01.1990–31.12.2019

Выборка: N = 1124; ОЗП – 746 актов, процедура консультации – 378 актов.

Источник: составлено авторами.

но количество дней, прошедших с момента обнародования Комиссией законодательного предложения. На вертикальной — доля законодательных процедур, продолжающихся на соответствующий момент времени (рис. 1). К примеру, на 200-й день продолжались 97% законодательных процедур по ОЗП, то есть за первые 200 дней были приняты лишь 3% инициированных законопроектов. К этому моменту продолжались лишь 80% процедур по процедуре консультации, то есть за первые 200 дней были приняты 20% инициированных законопроектов. На кривой выживаемости видно, что в первые год-полтора число актов, принимаемых по ОЗП, невелико; основная масса таких актов начинает приниматься после 400–450 дней с момента начала процедуры. Между тем по процедуре консультации значительное число актов принимается в самом начале законодательного про-

цесса. Различие между процедурами по доле принятых актов становится максимальным (33–34 процентных пункта) примерно через 300 дней; оно сокращается до пренебрежимо малого примерно через 900 дней после начала законодательного процесса.

Однако дескриптивный анализ на основе кривой выживаемости позволяет дать лишь качественную оценку и оставляет простор для субъективных суждений при интерпретации. К тому же он не позволяет оценить влияние совокупности факторов; а ведь на скорость принятия актов влияет не только используемая процедура, но и иные факторы, например правила голосования в Совете министров, количество государств-членов и др. Результаты расчётов по модели Кокса позволяют количественно оценить влияние исследуемого фактора и роль всей их совокупности, вли-

яющей на процесс принятия решения, а также идентифицировать влияние каждого из них.

Для примера обратимся к табл. 1, где представлены результаты расчёта однофакторных моделей. Разберём подробнее результат расчётов на примере фактора «процедура». Для обычной законодательной процедуры отношение рисков (HR) составляет 0,80. Значение больше 1,0 означает, что фактор ускоряет принятие решений. Отношение рисков 1,25 для процедуры консультации означает, что эта процедура увеличивает скорость принятия документов. Поскольку в нашей базе данных представлены лишь документы, принятые по одной из этих двух процедур, количественные результаты получились симметричными. Отношение рисков менее 0,8 или более 1,2 свидетельствует о заметном влиянии фактора на скорость принятия решений; значение в пределах $0,8 < HR < 1,2$ означает, что соответствующий фактор не оказывает заметного однозначного влияния на скорость принятия решений. В отдельных случаях во внимание принимались существенно менее значимые коэффициенты отношения рисков, например 0,835 и 1,076 [Klüver 2013: 401–402].

Модель Кокса построена на предположении, что каждый день число непринятых законопроектов монотонно убывает (proportionality assumption), что не соответствует реальности, но необходимо для проведения моделирования. Стандартная ошибка (SE) характеризует погрешность, возникающую по этой причине.

Показатель статистической значимости (p) характеризует достоверность проведённых расчётов и, соответственно, достоверность выявленной взаимосвязи. Для относительно небольшой выборки, каковой является наша ($N = 1124$), считается, что $p < 0,005$ — это отличная значимость, $p < 0,01$ — хорошая значимость, $p < 0,05$ — приемлемая значимость. Во всех известных нам работах о принятии решений в Евро-

союзе $p < 0,05$ считается достаточной для того, чтобы делать содержательные выводы [Hertz, Leuffen 2011; Rasmussen, Toshkov 2011; Drüner et al. 2018; Bolstad, Cross 2016]. Изредка авторы принимают во внимание результаты расчётов даже при $p < 0,1$ [Hurka, Naag 2020]. В данной работе авторы принимают во внимание результаты при $p < 0,05$.

Приведённые в табл. 1 результаты расчётов подтверждают качественное суждение, сделанное на основе рис. 1: показатель отношения рисков (HR) позволяет количественно оценить влияние исследуемого фактора (процедура) на скорость принятия решений.

Завершая краткий обзор модели Кокса, обратим внимание на нюансы интерпретации. Отношение рисков $HR = 1,25$ для процедуры консультации не означает, что процесс принятия решений по ней идёт на 25% быстрее, чем по процедуре ОЗП. Это значение HR означает, что документ, не принятый в день N , имеет на 25% больше шансов быть принятым в день $N+1$. В более широком смысле HR более 1,0 означает, что входящий в эту группу документ имеет шансы быть принятым раньше, чем документ, не входящий в эту группу. Вероятность того, что событие (принятие документа) наступит раньше, может быть рассчитана из показателя HR по формуле $p = HR / (1 + HR)$. Таким образом, $HR = 1,25$ соответствует 55%-ному шансу более раннего принятия документа по процедуре консультации, чем по процедуре ОЗП⁴.

По сравнению с иными методами оценки выживаемости модель Кокса предоставляет возможность провести более точный и всесторонний анализ, помогает включить в исследование большой набор факторов, положительно влияющих на наступление события, и оценить степень влияния этих факторов по отдельности. В этой связи для исследования процесса принятия решений в ЕС мы решили использовать эту модель.

⁴ Распространённая ошибка — интерпретировать вероятность (p) так, будто срок принятия такого документа будет на 55% короче.

Рабочие гипотезы

Наше исследование посвящено законодательному процессу в ЕС, который представляет собой комплекс процедур принятия вторичного законодательства: базовые регламенты, директивы, решения (эмпирические данные нашего исследования — директивы). Законодательные акты принимаются Советом министров (далее — Совет) и Европейским парламентом (ЕП) в рамках обычной законодательной процедуры, специальных законодательных процедур, а в ограниченных случаях — Советом без участия ЕП (настоящее исследование построено на эмпирических данных о ходе двух процедур: консультации и обычная законодательная процедура). Комиссия является третьим участником законодательного процесса (но не законодателем), она обладает исключительной законодательной инициативой (выносит законопроекты на рассмотрение Совета и ЕП).

Как было указано выше, институционализм рационального выбора постулирует, что политические решения являются результатом предпочтений политических игроков и институтов (формальных и неформальных правил принятия решений) [Hinich, Munger 1997: 17]. В данном исследовании авторы не рассматривают предпочтения политических субъектов, поскольку задача исследования состоит в выявлении того, какое влияние на процесс принятия решений оказывают существующие в ЕС институты. В число рассмотренных институциональных параметров вошли тип законодательной процедуры; порядок голосования в Совете министров; число государств—членов ЕС; общая нормативная база, определяемая основополагающими договорами и их реформами. Кроме того, авторами исследовано, какое влияние на процесс принятия решений оказывают такие параметры принимаемых документов, как

их новизна, срочность и сложность. Далее указанные институциональные параметры именуются факторами, влияющими на процесс принятия решений.

В рамках исследования авторы проверяют несколько гипотез о влиянии различных факторов на скорость принятия решений в ЕС. Некоторые из них уже проверялись на иных массивах данных или более коротких временных периодах (например, о влиянии различных процедур принятия решений). Детальный обзор результатов предыдущих работ проведён ниже, в ходе разбора гипотез исследования. В этой части новизна исследования заключается в проверке полученных другими исследователями результатов на массиве документов, принятых за 30-летний период (с 1990 по 2019 год); собранная база документов включает 1124 директивы вторичного законодательства ЕС. Некоторые из гипотез, в особенности о влиянии расширений ЕС, также ранее были предметом изучения, но результаты различных исследований противоречат друг другу (подробнее см. ниже). В этом случае новизна работы заключается в попытке объяснить причины различий в результатах предыдущих исследований и обосновать непротиворечивое объяснение характера влияния соответствующих факторов. Часть гипотез (например, о влиянии такого фактора, как срочность документа) выдвигаются впервые, их эмпирическая проверка имеет очевидную новизну.

Гипотезы 1–2 нацелены на дополнительную проверку устоявшихся концептуальных взглядов на влияние процедур принятия решений на скорость законодательного процесса.

Гипотеза 1. Использование обычной законодательной процедуры (ОЗП) замедляет принятие документа по сравнению с использованием процедуры консультации⁵.

⁵ Общее описание обычной законодательной процедуры и особенностей её функционирования см. в следующих работах: [Brandsma 2015; Rasmussen 2012; Roederer-Rynning 2019; Кавешников 2021b]. Процедура консультации в основных чертах сформировалась в 1970-х — 1980-х годах и по причине своей простоты сегодня практически не привлекает внимания исследователей. Изложение её сути можно найти в учебниках, например, [Lenaerts, Nuffel 2005: 586–590].

Такое мнение является практически общепринятым. На концептуальном уровне это объясняют необходимостью обеспечить одобрение документа со стороны обоих законодателей (Совета министров и Европарламента) и сложностью правил ОЗП, в частности наличием трёх чтений. Существующие эмпирические исследования на иных массивах данных подтверждают эту закономерность [Golub 1999, 2007; Golub, Steunenberg 2007; Hertz, Leuffen 2011; Klüver, Sagarzazu 2013; König 2007; Schulz, König 2000; Rasmussen, Toshkov 2011].

Вместе с тем есть и альтернативные мнения. К примеру, Д. Дрюнер с соавторами [Drüner et al. 2018] в своей модели обосновали, что размер выигрывающей (*winset*) коалиции (в Совете министров с учётом позиций ЕС и Комиссии) является ключевым фактором, определяющим скорость принятия решений. В ходе исследования они рассматривали тип законодательной процедуры как один из вспомогательных параметров и в итоге пришли к выводу, что не существует значимых различий между ОЗП и консультациями.

Гипотеза 2. Использование голосования квалифицированным большинством (ГКБ) в Совете министров ускоряет принятие документа по сравнению с правилом единогласия. Существует устоявшееся мнение о том, что в Совете министров укоренилась консенсусная культура, в рамках которой большинство в Совете, даже имея возможность принять решение голосованием, стремится обеспечить поддержку решения со стороны имеющих иные мнения государств-членов [Hayes-Renshaw, Wallace 2006; Heisenberg 2005]. Вместе с тем документально не зафиксировано, чтобы кто-либо на этом основании высказывал сомнения относительно более высокой скорости законодательного процесса при ГКБ. Существующие эмпирические исследования на иных массивах данных и предыдущих периодах подтверждают эту закономерность [Golub 2007; Golub, Steunenberg 2007; Hertz, Leuffen 2011; König 2007; Schulz, König 2000].

Гипотезы 3–5 нацелены на выяснение частных зависимостей между характеристиками акта и скоростью процесса принятия решений.

Гипотеза 3. Принятие новых документов требует большего времени, нежели принятие поправок в действующие законодательные акты. Это предположение звучит логично, поскольку принятие нового документа требует комплексных компромиссов. Кроме того, это зачастую требует принципиального решения об ограничении государственного суверенитета за счёт создания на уровне ЕС норм, регулирующих вопрос, в отношении которого ранее государства-члены обладали абсолютной свободой. Существующие эмпирические исследования на иных периодах и выборках документов подтверждают эту взаимосвязь [Rasmussen, Toshkov 2011, 2013; Drüner et al. 2018; Hurka, Haag 2020].

Гипотеза 4. Принятие бессрочных документов требует большего времени, нежели принятие срочных документов. Логично предположить, что временное регулирование текущих вопросов требует меньше усилий для согласования позиций, нежели формирование долгосрочных правил.

Гипотеза 5. Принятие более сложных документов требует большего времени, нежели принятие менее сложных документов.

Стефен Хурка и Максимилиан Хааг детально исследовали влияние сложности документов (*policy complexity*) и пришли к выводу, что оно существенно замедляет принятие документов. Для оценки сложности документа они использовали комплексный набор параметров, который включал структурную и лингвистическую сложности, а также сложность взаимосвязей) [Hurka, Haag 2020]. Между тем Анн Рамусен и Димитер Тошков, используя число пунктов в преамбуле в качестве параметра, описывающего сложность документа, не выявили значимого влияния сложности документов на скорость принятия решений [Rasmussen, Toshkov 2011]. В данном исследовании для оценки сложности используется более простой для обработки параметр — размер документа

(число страниц), что позволяет проанализировать большой массив документов⁶. В связи с отличиями в операционализации, имеющиеся результаты обоих исследований не могут предопределить итоги нашего исследования.

Гипотезы 6 и 7 касаются влияния на скорость законодательного процесса базовых институциональных параметров ЕС: увеличение числа государств-членов и реформы правил и сферы применения законодательных процедур (прежде всего в результате реформ основополагающих договоров). По этим вопросам был проведен ряд эмпирических исследований, но полученные результаты имеют неоднозначный характер (см. ниже).

Гипотеза 6. Увеличение числа государств-членов ЕС замедляет принятие документа. На первый взгляд, это предположение выглядит очевидным, но на результат и скорость законодательного процесса влияет не столько само число государств-членов, сколько уровень гетерогенности их предпочтений. Если предпочтения новых государств-членов находятся в пределах диапазона предпочтений старых государств-членов, это может и не оказать значимого влияния на скорость принятия решений (хотя суть принимаемых решений изменится в соответствии с изменением распределения предпочтений в пределах имеющегося диапазона). Таким образом, с концептуальной точки зрения увеличение числа государств-членов само по себе может и не повлиять на скорость принятия решений. Это оставляет открытым вопрос об эффекте имевших место расширений Европейского Союза.

Ряд эмпирических исследований показал, что увеличение состава интеграционного объединения до ЕС-9, ЕС-10, ЕС-12 и даже ЕС-15 ускорило процесс принятия решений [Golub 2007; Golub, Steunenberg

2007]. Впрочем, эти исследования были проведены на массиве данных за 1968–1998 годы; можно предположить, что ускорение оказалось заметно лишь на фоне медленного процесса принятия решений в 1968–1972 (до расширения 1973 года), отчасти связанного с поведением Франции при Шарле де Голле. Более поздние работы также не дают однозначного ответа. Робин Херц и Дирк Лёффен утверждают, что расширения ЕС-10, ЕС-12 и особенно ЕС-15 и ЕС-25 замедлили процесс принятия решений [Hertz, Leuffen 2011]. А Димитер Тошков детально исследовал результат расширения 2004 г. и не нашел «доказательств сильного и системного эффекта». Чрезвычайно осторожно формулируя свои выводы, он тем не менее констатирует: «Мы можем быть уверены, что расширение не оказало существенного негативного эффекта» на процесс принятия решений [Toshkov 2017: 189]. К выводу, что число государств-членов не влияет на скорость принятия решений, также пришли Клювер и Сагарзazu [Klüver, Sagarzazu 2013].

Учитывая противоречивость результатов предыдущих исследований, авторы данной статьи отталкиваются от гипотезы, что увеличение числа государств-членов замедляет законодательный процесс. При этом мы предполагаем, что чем больше масштаб каждого конкретного расширения, тем больше его влияние. Таким образом, расширение с 12 до 15 государств (увеличение числа членов на 25%) и особенно с 15 до 25 государств (увеличение на 67%) теоретически должно существенно замедлить принятие решений, а расширения с 25 до 27 и с 27 до 28 вряд ли оказали заметное влияние.

Гипотеза 7 касается влияния, которое реформы основополагающих договоров оказывают на процесс принятия решений. С концептуальной точки зрения реформы

⁶ Это самый простой из существующих подходов, уже использовавшийся в ряде работ, напр. [Golub 2006]. Другие исследователи использовали такие параметры, как число слов [Kousser 2006; Brandsma, Meijer 2020], статей законопроекта [Brandsma, Meijer 2020] или пунктов в преамбуле [Kaeding 2006; Toshkov 2008; Steunenberg, Rhinard 2010; Rasmussen, Toshkov 2011]. Понимая все недостатки выбранного нами параметра, мы всё же полагаем, что число страниц может достоверно отражать сложность документа.

договоров могут повлиять на законодательный процесс тремя способами.

Во-первых, они меняют сферу использования процедур, как правило, расширяя использование более коммунитаризованных процедур. Потенциально это может замедлить процесс принятия решений за счёт усиления роли Европейского парламента (см. Гипотезу 1). С другой стороны, расширение сферы использования ГKB вместо единогласия должно способствовать ускорению принятия решений (см. Гипотезу 2). Имеющиеся исследования дают неоднозначный ответ на вопрос, влияние какого из факторов сильнее: ускорение принятия решений за счёт перехода на ГKB [König 2007] или замедление за счёт подключения ЕП [Hertz, Leuffen 2011]. Всё же с учётом Гипотезы 1, мы полагаем, что *само по себе расширение сферы использования ОЗП в целом замедляет законодательный процесс*.

Во-вторых, реформы договоров меняют сами процедуры принятия решения. Это касается прежде всего ОЗП, так как процедура консультации не претерпела каких-либо изменений за рассматриваемый период. Поскольку одной из целей реформ договоров всегда было повышение эффективности процесса принятия решений в целом и ОЗП в частности, можно полагать, что *реформы договоров ведут к ускорению ОЗП*.

В-третьих, реформы договоров меняли правила определения квалифицированного большинства в Совете министров.

При формулировании гипотезы каждый из договоров следует оценивать самостоятельно. Маастрихтский договор (МД) создал процедуру совместного принятия решения (которую мы в рамках этой статьи называем современным названием ОЗП). Подключение ЕП должно замедлить законодательный процесс, введение ГKB как неотъемлемой части обычной законодательной процедуры — ускорить его. Также МД ввёл правило квалифицированного

большинства в ряде сфер, где решение принимается на основе процедуры консультации. С учётом последнего мы предполагаем, что *МД ускорил процесс принятия решений*.

Амстердамский договор (АД) расширил сферу применения ОЗП. Помимо этого, была модифицирована третья стадия обычной законодательной процедуры: если согласительный комитет не может выработать компромиссный вариант, то документ считается непринятым. Новая конфигурация ОЗП подталкивает Совет министров и ЕП к конструктивному взаимодействию [Кавешников 2021b]. Мы предполагаем, что в целом *Амстердамский договор ускорил процесс принятия решений*.

Ниццкий договор (НД) существенно усложнил правила расчёта квалифицированного большинства в Совете, введя принцип двойного большинства. Поэтому мы предполагаем, что в целом *Ниццкий договор замедлил процесс принятия решений*.

Лиссабонский договор (ЛД) существенно расширил сферу применения обычной законодательной процедуры. ЛД также упростил предусмотренное в Ницком договоре правило расчёта двойного большинства при определении квалифицированного большинства. При этом в полной мере упрощённые правила стали применяться лишь после длительного переходного периода с 1 ноября 2014 года. Подразумевая, что реформа правил ГKB имеет большее значение, мы предполагаем, что *Лиссабонский договор в целом ускорил процесс принятия решений*.

Помимо реформ основополагающих договоров, мы включили в число анализируемых событий принятие в 2007 г. Межинституционального соглашения (МИС), зафиксировавшего сложившийся ранее порядок проведения триалогов⁷. Триалог — это организация неформальных встреч ключевых представителей Совета министров, ЕП и Европейской комиссии для обсуждения законопроекта.

⁷ Joint Declaration on Practical Arrangements for the Codecision Procedure. 13 June 2007, Official Journal, C. 145.

Подобная практика стала развиваться во второй половине 1990-х годов. Изначально триалог проводился в третьем чтении и основывался на обсуждении позиций Совета и Европейского парламента, которые оба института ранее выработали и зафиксировали в виде поправок ЕП и Общей позиции Совета. Постепенно представители обоих институтов стали всё чаще встречаться на стадии первого чтения до формальной фиксации собственных позиций (подробнее см.: [Кавешников 2021b]). Возможность обмена мнениями между представителями обоих институтов на ранних стадиях обсуждения законопроекта обеспечивает эффективность ОЗП и ускоряет её. При этом речь не идёт об одной встрече; в среднем в ходе первого чтения законопроекта проходит три заседания триалога, а по наиболее спорным и политически значимым число заседаний может достигать десяти [Brandsma 2015]. С учётом вышеизложенного мы полагаем, что *Межинституциональное соглашение 2007 г. существенно ускорило процесс принятия решений*.

С учётом сформулированных выше соображений мы сформулировали Гипотезу 7 следующим образом: *Маастрихтский, Амстердамский и Лиссабонский договоры, а также Межинституциональное соглашение 2007 г. ускорили процесс принятия решений, а Ниццкий договор — замедлил*.

Описание базы данных

Базу эмпирических данных исследования составили директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 годах. Для сбора информации использовались данные официального портала законодательства EUR-Lex (www.eur-lex.europa.eu).

После вступления в силу Лиссабонского договора становится проще отличить вторичное (законы) и третичное (подзаконные акты) право. Акты третичного права в своём названии содержат термины «делегированный» или «имплементационный». Тем не менее ранее такого разделения не существовало. В целях сбора эмпирических данных мы использовали ключевое различие между актами вторичного и третичного

права. Акты вторичного права в качестве юридической базы имеют статьи основополагающих договоров. Акты третичного права в качестве юридической базы имеют акты вторичного законодательства. Для анализа были отобраны только документы, имеющие юридической базой статьи основополагающих договоров.

Директивы были выбраны как законодательный акт в полном смысле этого слова. Решения не создают нормы права общего действия, а многие регламенты вторичного права призваны регулировать технические вопросы, например, в области сельскохозяйственной или торговой политики [Nix 2005: 76]. Известно немало примеров, когда при проведении количественных исследований использовался массив данных, состоящий только из директив [Drüner et al 2018; Hosli, Thomson 2006]. Даже в ряде исследований, использовавших массив данных из всего корпуса вторичного законодательства, анализ процесса принятия директив часто проводился отдельно, например исследования Р. Хертца, Д. Лейффена и Д. Тошкова [Hertz, Leuffen 2011; Toshkov 2017].

Из собранной базы данных были исключены директивы, связанные с объединением Германии и вступлением новых членов. Такие документы Совет министров принимает за очень короткий срок. Эти документы лишь фиксируют договорённости, достигнутые ранее в ходе переговоров о вступлении новых стран.

Кроме того, для целей настоящего исследования не учитывались следующие две группы документов.

1. Акты, принятые по процедуре сотрудничества в 1990–1999 годах. Поскольку в течение 20 лет эта процедура не используется, авторы статьи для упрощения дизайна исследования посчитали возможным исключить эти акты из анализа.

2. Акты, принятые Советом министров самостоятельно, без участия ЕП. Незначительное количество таких актов не позволяет провести заслуживающий доверия количественный анализ.

Итоговая база эмпирических данных для исследования включает 1124 директивы,

принятые в период 1990–2019 годов. Из них 746 директив были приняты по обычной законодательной процедуре, 218 – по процедуре консультации при ГKB в Совете, 160 – по процедуре консультации при единогласии в Совете.

При подготовке базы данных к исследованию кодировались следующие параметры.

1. Процедура принятия акта: консультация при единогласии в Совете; консультация при квалифицированном большинстве в Совете; обычная законодательная процедура, которая подразумевает применение правила квалифицированного большинства в Совете.

2. Новизна акта: новый акт или поправки в действующий акт.

3. Тип акта: срочный или бессрочный. Для срочных документов в самом акте определяется срок его действия (в практике директив ЕС обычно два-три года). Бессрочные документы не имеют ограничения по сроку действия, для их отмены требуется принятие нового акта.

4. Сложность акта. Для оценки сложности акта использован параметр длины акта (число страниц). С учётом частотного анализа все документы были разделены на три группы: несложные (1–9 страниц), средние (10–24 страницы) и сложные (25 и более страниц).

5. Состав интеграционного объединения на момент принятия акта: ЕС-12, ЕС-15, ЕС-25, ЕС-27, ЕС-28.

6. Правовая база на момент принятия акта: до Маастрихтского договора, Маастрихтский договор (МД), Амстердамский договор (АД), Нишский договор (НД), Межинституциональное соглашение от 13.06.2007 г. (МИС), Лиссабонский договор (ЛД).

Параметры 5 и 6 являются изменяющимися во времени переменными (*time-varying covariate*) и кодировались с учётом даты соответствующих расширений ЕС и даты вступления в силу (а не подписания) соответствующих документов.

7. Продолжительность законодательного процесса кодировалась как количество дней с обнародования законодательного предложения Комиссии до принятия директивы.

Результаты математического моделирования

Общие закономерности

На первом этапе исследования был проведён однофакторный анализ, то есть влияние каждого из факторов на скорость принятия решений оценивалось по отдельности. Результаты расчётов представлены в табл. 1. Как было рассмотрено выше, результаты однофакторного анализа на материале 1990–2019 годов подтверждают следующую закономерность: использование ОЗП замедляет принятие актов по сравнению с процедурой консультации (Гипотеза 1). Результаты расчётов также подтверждают Гипотезу 3: новые акты принимаются медленнее, чем поправки к действующим документам.

Однофакторный анализ также подтверждает Гипотезу 5: скорость принятия актов зависит от сложности документа. Более сложные акты принимаются медленнее, менее сложные – быстрее, акты средней сложности – со средней скоростью. На первый взгляд показатель значимости $p=0,15$ означает, что для средних по сложности актов влияние фактора сложности является незначимым. Однако отметим отличие скорости их принятия от скорости принятия сложных и несложных актов. Нельзя утверждать, что подавляющее большинство средних по сложности актов будет принято со средней скоростью, то есть быстрее, чем сложные акты, и медленнее, чем несложные. В этом случае показатель p был бы существенно меньше, соответственно, значимость фактора выше. В реальности некоторая часть средних актов принимается быстро, некоторая часть – медленно, а некоторая – со средней скоростью, что видно на рис. 2. Таким образом, для средних по размеру актов характерны такие же тенденции, как и для всей выборки. Средние акты являются средними не только по сложности, но и по скорости принятия (то есть скорость их принятия в целом соответствует скорости принятия типичных для всей выборки актов). Этим они отличаются и от сложных, и от несложных актов. С учётом этой интерпретации мы можем полагать, что влияние этого фактора имеет

Таблица 1
Факторы, влияющие на скорость принятия решения (однофакторные модели)

Факторы	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Процедура			
ОЗП	0,80	0,06	<0,005
консультация	1,25	0,06	<0,005
Новизна акта			
поправки	1,67	0,07	<0,005
новый акт	0,60	0,07	<0,005
Тип акта			
бессрочный	0,81	0,14	0,12
срочный	1,23	0,14	0,12
Сложность акта			
длина. Кор	1,35	0,06	<0,005
длина. Ср	0,91	0,07	0,15
длина. Дл	0,72	0,08	<0,005
Состав ЕС			
состав ЕС-12	1,37	0,09	0,2
состав ЕС-15	0,77	0,07	<0,005
состав ЕС-25	0,97	0,11	0,80
состав ЕС-27	1,27	0,07	<0,005
состав ЕС-28	1,00	0,08	0,99
Правовая база			
дог. до МД	1,21	0,09	0,09
дог. МД	0,85	0,08	0,05
дог. АД	0,85	0,08	0,05
дог. НД	0,98	0,08	0,82
дог. МИС	1,18	0,06	0,01
дог. ЛД	1,06	0,07	0,40

Период: 01.01.1990 – 31.12.2019.

Выборка: N=1124; акты, принятые по ОЗП и процедуре консультации.

Источник: составлено авторами.

место, несмотря на недостаточное значение показателя статистической значимости *p*.

Расчёты не выявили зависимости скорости принятия актов от типа актов (срочный / бессрочный), поскольку значимость результатов расчётов не соответствует требованиям ($p=0,12$). Таким образом, Гипотеза 4 не нашла подтверждения.

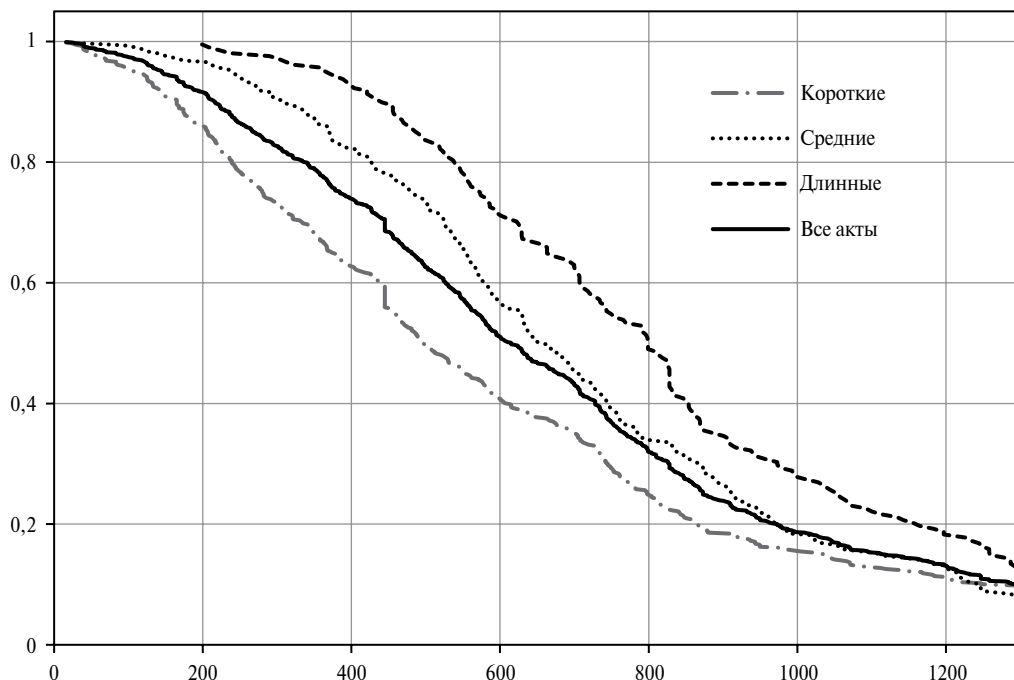
Однофакторный анализ дал неоднозначные результаты влияния состава ЕС на скорость принятия решений. Расширение

1995 года (с ЕС-12 до ЕС-15) существенно замедлило процесс принятия решений. Между тем расширение 2004 года (с ЕС-15 до ЕС-25) не оказало влияния на процесс принятия решений⁸. Вступление в 2007 г. Болгарии и Румынии совпало с ускорением законодательного процесса (далее будет показано, что это случайное совпадение, ускорение вызвано иными факторами). Детальный анализ таких результатов проведён в следующем подразделе.

⁸ Впрочем, это соответствует противоречивым результатам предыдущих эмпирических исследований.

Рисунок 2

Продолжительность принятия законодательного акта (дней) в зависимости от сложности (длины) акта



Период: 01.01.1990 – 31.12.2019

Выборка: N = 1124; короткие – 597 актов, средние – 319 актов, длинные – 208 актов.

Источник: составлено авторами.

Наконец, однофакторный анализ позволяет сделать предварительные выводы о влиянии на скорость принятия решений изменения нормативной базы. На первый взгляд Маастрихтский и Амстердамский договоры замедлили процесс принятия решений. Впрочем, показатель значимости $p=0,05$ находится на грани приемлемого, что говорит о необходимости дополнительных исследований. Гипотеза о том, что МИС заметно ускорило принятие решений, подтверждается. Более детальный анализ влияния изменений нормативной базы представлен в следующем подразделе.

Дополнительно в рамках однофакторного анализа была проверена Гипотеза 2 о том, что правило единогласия в Совете министров замедляет процесс, а правило квалифицированного большинства — ускоряет. Специфика собранной базы данных ограни-

чила возможности проведения такого исследования: большинство закодированных директив за рассмотренный период были приняты по ОЗП (746 актов), которая подразумевает ГKB при активном участии ЕП. Чтобы корректно оценить влияние процедуры в Совете, мы провели отдельный расчёт только на массиве директив, принятых по процедуре консультации: всего 378 актов, в том числе 160 актов по процедуре единогласия, 218 актов — по процедуре ГKB.

Расчёты на основе эмпирического материала за 30-летний период не выявили зависимости скорости принятия акта от процедуры голосования в Совете (табл. 2). Мы обратили внимание, что известные нам эмпирические исследования, подтверждающие, что ГKB ускоряет принятие решений, были проведены на материале весьма давних периодов: 1965–1999 годов [König

Таблица 2

Факторы, влияющие на скорость принятия решения: единогласие и ГКБ (многофакторные модели)

Период	Состав ЕС	Выборка, число актов (N)	Факторы	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Период 1: 01.01.1990–31.12.2019	ЕС-12 – ЕС-28	378	ГКБ	0,88	0,11	0,26
			единогласие	1,14	0,11	0,26
Период 2: 01.01.1990–31.12.1994	ЕС-12	146	ГКБ	1,72	0,20	0,01
			единогласие	0,59	0,20	0,01
Период 3: 01.01.1995–30.04.2004	ЕС-15	134	ГКБ	0,70	0,19	0,07
			единогласие	1,41	0,19	0,07
Период 4: 01.05.2004–31.12.2019	ЕС-25 – ЕС-28	98	ГКБ	0,78	0,28	0,39
			единогласие	1,27	0,28	0,39

Период: 01.01.1990 – 31.12.2019.

Выборка: акты, принятые по процедуре консультации.

Каждый период рассчитывался отдельно по многофакторной модели, включающей контрольные параметры: новизна акта, сложность акта, состав ЕС, правовая база.

Источник: составлено авторами.

2007], 1968–1998 годов [Golub, Steunenberg 2007], 1976–2006 годов [Hertz, Leuffen 2011]. Кроме того, Джонатан Голуб и Бернард Стёненберг отмечают, что использование ГКБ существенно ускоряло принятие решений до Единого европейского акта (ЕЕА), влияние этого фактора было меньше в период от ЕЕА до Маастрихтского договора и было весьма небольшим после Маастрихтского договора и вплоть до 1998 г. [Golub, Steunenberg 2007].

Это дало основание предположить наличие долгосрочной тенденции, снижающей роль ГКБ как фактора, ускоряющего принятие решений; возможно, сохранение этой тенденции в 2000-х – 2010-х годах привело к качественному изменению. Для проверки мы провели дополнительный анализ по более коротким периодам. Поскольку речь идёт о принятии решений в Совете, основанием для разграничения периодов стало число государств-членов. Как видно из табл. 2, в 1990–1994 годах (ЕС-12) использование ГКБ существенно ускоряло процесс

принятия решений, что подтверждает выводы ранее приведённых авторов. Между тем в составе ЕС-15 (с начала 1995 г. по 30 апреля 2004) и в составе ЕС-25/28 достоверной зависимости между процедурой голосования и скоростью принятия не выявлено.

Мы можем сделать однозначный вывод, что начиная со второй половины 1990-х годов в рамках процедуры консультации порядок голосования в Совете (единогласие или ГКБ) не оказывал влияния на скорость законодательного процесса. Полученные результаты меняют наше представление о функционировании Совета: они подтверждают, что описанный многими экспертами консенсусный характер принятия решений в Совете получил такое развитие, что свёл на нет влияние формальных процедур голосования, как минимум, на скорость принятия решений. Можно обоснованно предположить, что влияние формальных процедур на итоговое содержание решений также нивелировалось или существенно уменьшилось⁹.

⁹ Этот вывод достоверен лишь в отношении тех сфер деятельности, в которых ЕС принимает законодательство *stricto sensu* (директивы). Этот вывод не следует распространять на некоторые специфические сферы деятельности ЕС, в особенности ОВПБ и политики, реализуемые на основе метода координации, такие как экономическая политика, политика занятости и координация бюджетной политики государств-членов.

Влияние изменений нормативной базы и увеличения состава ЕС

Ранее мы обратили внимание на неоднозначные результаты однофакторного анализа в отношении того, как состав ЕС влияет на скорость принятия решений. На первый взгляд расширение 1995 г. существенно замедлило процесс принятия решений, расширение 2004 г. не оказало никакого влияния, вступление Болгарии и Румынии в 2007 г. существенно ускорило законодательный процесс (см. табл. 1).

В данном случае однофакторный анализ не может дать адекватных результатов, поскольку одновременно имели место два процесса: расширение и изменение нормативной базы (реформы договоров). Более того, двухфакторный анализ тоже не может дать адекватный результат, поскольку оба параметра являются изменяющимися во времени переменными, а промежутки между событиями в некоторых случаях составляют два-три года или даже менее. Поскольку продолжительность законодательного процесса в среднем составляет полтора-два года, двухфакторный анализ не может однозначно разделить влияние, которое оказало на скорость принятия акта каждое из двух предшествовавших событий (расширение или изменение нормативной базы). К примеру, на скорость принятия документа, принятого 1 февраля 2005 года, влияет одновременно фактор Ниццкого договора, который вступил в силу 1 февраля 2003 г., и фактор расширения 1 мая 2004 г.

Для того чтобы разделить влияние этих двух факторов, мы использовали логику анализа прерванных временных рядов (*interrupted time series analysis*) [Morgan, Winship 2007]. Мы провели серию расчётов по периодам, в пределах которых один параметр менялся, а другой оставался неизменным в течение всего периода времени (прерванный временной ряд). Таким образом, все возможные изменения скорости законодательного процесса до и после

рассматриваемого события (расширение или вступление в силу нового договора/МИС) можно трактовать как влияние этого события. Результаты расчётов представлены в табл. 3.1 и 3.2. К примеру, для оценки влияния Амстердамского договора (см. табл. 3.1) был выбран период с 01.01.1995 (расширение до ЕС-15) до 31.01.2003 (вступление в силу Ниццкого договора). На протяжении всего этого периода состав ЕС был стабилен (ЕС-15), а момент вступления в силу Амстердамского договора (01.05.1999) разделяет период на две части. Исходя из этого, мы можем количественно оценить чистое (проконтролированное) влияние Амстердамского договора на скорость принятия решений.

Метод имеет своё ограничение. Использование данных за слишком короткие периоды вынуждает использовать выборки малого размера, что снижает статистическую значимость полученных при моделировании результатов, а иногда не позволяет провести расчёты (расчёты по модели Кокса не сводятся к единым коэффициентам).

Расчёты по прерванным временным рядам были проведены отдельно для актов, принятых по ОЗП, по процедуре консультации и для всей совокупности актов. Значимые результаты — имеющие значимое значение отношения рисков (HR) и показатель значимости (p) — получены лишь для актов, принятых по процедуре ОЗП. Отчасти это может быть связано с тем, что анализируемые периоды во многих случаях довольно невелики и число актов, принятых по процедуре консультации в течение такого короткого периода, также невелико. С содержательной точки зрения это может быть связано с тем, что изменение нормативной базы меняло лишь правила ОЗП, но никак не изменяло процедуру консультации¹⁰. В связи с этим в табл. 3.1 и 3.2 представлены лишь результаты расчетов по актам, принятым по ОЗП.

¹⁰ Следует отметить, что реформы договоров меняли сферу использования процедуры консультации и поэтому косвенно могли повлиять на скорость принятия актов по этой процедуре. Однако расчёты не выявили этого влияния.

Таблица 3.1

Влияние изменений нормативной базы на скорость принятия решения по ОЗП при стабильном составе ЕС
(однофакторные модели)

Событие (изменение нормативной базы)	Дата	Стабильный фактор (состав ЕС)	Период анализа	Выборка, число актов (N)	Фактор	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
МД ¹	01.03.1993	ЕС-12	01.11.1990 – 31.12.1994	21	дог. МД			
АД	01.05.1999	ЕС-15	01.01.1995 – 31.01.2003	217	дог. АД	1,51	0,14	<0,005
НД	01.02.2003	ЕС-15	01.05.1999 – 31.04.2004	203	дог. НД ⁴			
МИС	13.06.2007	ЕС-27 ²	01.01.2007 – 30.11.2009	150	дог. МИС	0,84	0,59	0,77
		ЕС-25/27 ²	01.05.2004 – 30.11.2009	219	дог. МИС	1,35	0,15	0,04
ЛД	01.12.2009	ЕС-27 ³	13.06.2007 – 30.06.2013	213	дог. ЛД ⁴			
		ЕС-27/28 ³	13.06.2007 – 31.12.2019	367	дог. ЛД ⁴			

¹ До Маастрихтского договора ОЗП не использовалась, поэтому расчёт невозможен.

² Поскольку, как мы выяснили, расширение 2007 г. не оказало значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период начиная с расширения 2004 г.

³ Поскольку, как мы выяснили, расширение 2013 г. не оказало значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период вплоть до конца 2019 г.

⁴ Расчёты по модели Кокса не сошлись к единому показателю.

Источник: составлено авторами.

Таблица 3.2

Влияние расширений ЕС на скорость принятия решения по ОЗП при стабильной нормативной базе
(однофакторные модели)

Событие (изменение состава ЕС)	Дата	Стабильный фактор (нормативная база)	Период анализа	Выборка, число актов (N)	Фактор	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
ЕС-12 => ЕС-15	01.01.1995	МД	01.01.1990 – 31.04.1999	107	состав ЕС-15	0,51	0,26	0,01
ЕС-15 => ЕС-25	01.05.2004	НД ¹	01.02.2003 – 31.12.2006	138	состав ЕС-25	0,84	0,17	0,32
		АД и НД ¹	01.05.1999 – 31.12.2006	272	состав ЕС-25	0,89	0,14	0,42
ЕС-25 => ЕС-27	01.01.2007	НД ²	01.05.2004 – 12.06.2007	72	состав ЕС-27 ³			
		НД и МИС ²	01.05.2004 – 30.11.2009	219	состав ЕС-27	1,38	0,15	0,03
ЕС-27 => ЕС-28	01.07.2013	ЛД	01.12.2009 – 31.12.2019	220	состав ЕС-28	0,78	0,15	0,09

¹ Поскольку, как мы ранее выяснили, НД не оказал значимого влияния на скорость принятия решений, мы провели контрольный расчёт за период с момента вступления в силу АД.

² Поскольку выборка N = 72 оказалась недостаточна для проведения значимого расчёта, мы провели дополнительный расчёт за период вплоть до вступления в силу ЛД.

³ Расчёты по модели Кокса не сошлись к единому показателю.

Источник: составлено авторами.

Мы видим, что из всех случаев изменения нормативной базы влияние на скорость принятия решений оказали лишь Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение, причём в обоих случаях ускорение было существенным (см. табл. 3.1). Это подтверждает изначальную гипотезу и объясняется тем, что именно эти документы изменили формальные правила ОЗП (Амстердамский договор) либо зафиксировали сложившийся комплекс неформальных практик взаимодействия Совета и ЕП в ходе реализации ОЗП (Межинституциональное соглашение 2007 года).

Расширение 1995 г. значительно замедлило принятие решений. Расчёты также показывают, что расширение 2004 г. не оказало влияния на скорость принятия решений, а расширение 2007 г. — ускорило законодательный процесс. Вместе с тем теперь мы имеем больше данных для интерпретации этого парадокса. Вступление Болгарии и Румынии в ЕС состоялось 1 января 2007 года, а Межинституциональное соглашение было принято 13 июня того же года. Даже при анализе коротких периодов в логике метода прерванных временных рядов сложно разделить влияние этих двух событий на скорость принятия решений. Тем не менее это возможно сделать аналитически. Вступление в ЕС-25 ещё двух стран вряд ли могло значимо повлиять на скорость законодательного процесса (разница между 25 и 27 государствами-членами не столь велика), тем более ускорить его. Косвенным доказательством этого является тот факт, что расчёты не показывают какого-либо влияния на законодательный процесс в связи со вступлением Хорватии в 2013 году. Таким образом, мы с высокой степенью достоверности можем сделать вывод, что ускорение процесса принятия решений после 2007 г. связано не со вступлением Болгарии и Румынии, а с влиянием Межинституционального соглашения.

Несколько сложнее интерпретировать тот факт, что расчёты не показывают изменения скорости принятия решений после расширения 2004 года. Увеличение числа государств-членов с 15 до 25 — это значимое изменение. Неслучайно оно было предметом политических опасений при подготовке к приёму новых членов. Впрочем, не следует забывать, что имеет значение не само по себе увеличение числа государств, а увеличение гетерогенности их предпочтений.

Для понимания эффекта расширения 2004 г. следует вспомнить, что принятое в 2007 г. Межинституциональное соглашение не создавало абсолютно новых правил взаимодействия Совета и ЕП. МИС зафиксировало сложившиеся в предыдущие годы практики взаимодействия, упорядочило их и сделало несколько более эффективными преимущественно за счёт упорядочивания [Rasmussen 2012; Кавешников 2021b]. Учитывая, что интенсивное развитие триалогов началось ещё в первой половине 2000-х годов, и с этого же времени растёт доля документов, принятых в первом чтении ОЗП [Rasmussen 2012; Brandsma 2015], мы можем интерпретировать полученные результаты расчётов следующим образом.

Уже в первой половине 2000-х годов развитие системы триалогов начинает оказывать позитивное (ускоряющее) влияние на процесс принятия решений. Расширение 2004 года, возможно, привело к некоторому замедлению процесса принятия решений¹¹, но оно произошло на фоне постепенного ускорения процесса за счёт развития системы триалогов. Количественный анализ показывает, что какого-либо изменения скорости принятия решений после 2004 г. не произошло (то есть замедление и ускорение в целом компенсировали друг друга). Совершенствование практики триалогов продолжалось и после 2004 года; как до принятия МИС в 2007 году, так и после. Если вступление Болгарии и Румынии и

¹¹ Не исключено, что предпочтения новых государств-членов ЕС в тот период преимущественно находились внутри диапазона предпочтений старых государств-членов, а потому уровень гетерогенности предпочтений увеличился незначительно. Вопрос требует дальнейшего исследования.

привело к какому-либо торможению принятия решений, то оно было крайне незначительным и оказалось незаметным на фоне влияния, связанного с совершенствованием кооперативных практик взаимодействия Совета и ЕП. Количественный анализ подтверждает это, показывая, что Межинституциональное соглашение 2007 г. позитивно (ускоряюще) повлияло на законодательный процесс.

Поскольку эти два анализируемых нами фактора выражены в изменяющихся во времени переменных (*time-varied parameters*), мы для дальнейшего исследования вправе объединить те периоды, события в пределах которых не влияли на скорость принятия решений. К примеру, по результатам математического моделирования мы вправе утверждать, что Маастрихтский договор не повлиял на скорость принятия решений. В этой связи мы объединяем периоды до и после Маастрихтского договора и получаем объединённый период 1) «до Амстердамского договора». Нормативная база, предусмотренная Амстердамским договором в части правил ОЗП, действовала и после вступления в силу Ниццкого договора. Последний, как мы уже выяснили, не повлиял на скорость принятия решений. Поэтому мы объединяем эти периоды и получаем период 2) «от Амстердамского договора до Межинституционального соглашения 2007 года». Наконец, зная, что Лиссабонский договор не повлиял на скорость принятия решений, мы фиксируем единый период: 3) «от момента принятия Межинституционального соглашения до конца исследуемого нами периода (конец 2019 года)». Равным образом, выяснив, что фактор количества государств-членов значимо повлиял на скорость принятия решений лишь при расширении 1995 г. (ЕС-15), мы выделяем два периода: 1) «ЕС-12»; 2) «от ЕС-15 и далее вплоть до конца 2019 года».

Итоговые результаты

Однофакторный анализ не исключает выявления ложных зависимостей. К примеру, на основе результатов, представленных

в табл. 1, мы сделали вывод, что увеличение сложности актов замедляет принятие решений. Не исключено, что подавляющее большинство несложных актов принимались по процедуре консультации, а сложных — по процедуре ОЗП. Таким образом, при однофакторном анализе есть риск принять влияние фактора «процедура» за влияние фактора «сложность акта». Многофакторный анализ одновременно оценивает влияние всей совокупности факторов и позволяет устранить подобного рода ошибки.

На завершающем этапе исследования был проведён многофакторный анализ с учётом всех факторов, значимость которых мы выявили ранее. Для факторов «состав ЕС» и «правовая база» были использованы объединённые периоды (см. предшествующий подраздел). Расчёты были проведены в двух вариантах: 1) для всех актов, включённых в нашу базу данных (ОЗП и консультация) и 2) для актов, принятых только по ОЗП.

Результаты моделирования в целом подтверждают сделанные нами предварительные выводы (табл. 4). Использование обычной законодательной процедуры замедляет принятие решений в сравнении с процедурой консультации; новизна и сложность акта замедляют процесс. Расширение 1995 г. негативно повлияло на скорость процесса принятия решений (замедлило); Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г. способствовали его ускорению.

На первый взгляд может показаться, что расчёты не подтверждают влияние Амстердамского договора: отношение рисков (HR) составляет 0,91 для выборки «все акты» и 0,93 для выборки «акты по ОЗП». Вместе с тем здесь мы сталкиваемся с ситуацией, которую ранее проанализировали при анализе фактора сложности (см. рис. 2). Акты средней сложности ведут себя, как вся выборка в целом, и этим отличаются и от более сложных, и от менее сложных актов. Равным образом акты, принятые в период от Амстердамского договора до Межинституционального соглашения, ведут

Таблица 4
Факторы, влияющие на скорость принятия решения (многофакторные модели)

Факторы	Выборка «Все акты», N = 1124			Выборка «Акты по ОЗП», N = 746		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Процедура						
ОЗП	0,80	0,08	<0,005			
консультация	1,25	0,08	<0,005			
Новизна акта						
поправки	1,60	0,06	<0,005	1,65	0,08	<0,005
новый акт	0,62	0,06	<0,005	0,61	0,08	<0,005
Сложность акта						
длина. Кор	1,23	0,06	<0,005	1,17	0,08	0,04
длина. Ср	0,99	0,07	0,88	1,02	0,08	0,78
длина. Дл	0,77	0,08	<0,005	0,82	0,09	0,03
Состав ЕС						
состав. ЕС-12	0,97	0,10	0,76	1,74	0,25	0,02
состав. ЕС-15&более	0,94	0,10	0,50	0,57	0,25	0,02
Правовая база						
дог. до АД	0,77	0,09	<0,005	0,65	0,12	<0,005
дог. АД&доМИС	0,91	0,07	0,15	0,93	0,08	0,35
дог. МИС&позднее	1,32	0,07	<0,005	1,33	0,08	<0,005

Период: 01.01.1990–31.12.2019.

Источник: составлено авторами.

себя, как выборка в целом (за весь период 1990–2019 годов), и этим отличаются как от актов, принятых до Амстердамского договора, так и от актов, принятых после МИС (рис. 3). Отметим, что до Амстердамского договора действовавшая правовая база замедляла процесс принятия решений, после него фактор правовой базы способствовал ускорению принятия решений. После Межинституционального соглашения фактор правовой базы в ещё большей степени способствовал ускорению принятия решений.

На рис. 3 видно, что примерно в течение 450 дней с момента законодательного предложения Комиссии скорость принятия актов за все 30 исследуемых лет была практически одинаковой. Различия появляются лишь на последующих этапах законодательного процесса. Это связано с тем, что Амстердамский договор изменил правила третьего чтения, не меняя правила первого и второго чтений. Позднее практика триа-

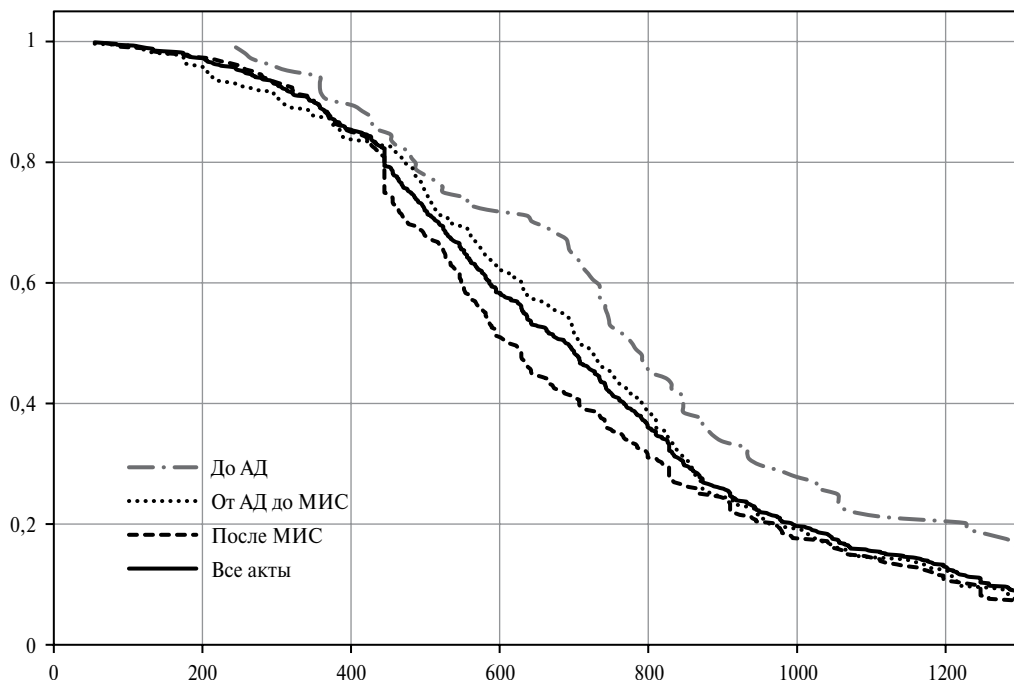
логов способствовала урегулированию всех (большинства) разногласий между Советом и ЕП на стадии первого чтения. В этой связи продолжительность первого чтения увеличилась, но зато очень многие акты принимаются по итогам первого чтения.

* * *

Проведённое исследование позволило на эмпирическом материале подтвердить ряд закономерностей, описывающих процесс принятия решений в Европейском Союзе, и прояснить ряд вопросов, в отношении которых не имело однозначного, доказанного на практике мнения. Было подтверждено, что более активное подключение ЕП к законодательному процессу (обычная законодательная процедура) замедляет принятие решений, равно как его замедляют новизна и сложность рассматриваемого акта. В данном случае новизна связана с подтверждением существующих представлений о процессе при-

Рисунок 3

Продолжительность принятия законодательного акта (дней) в зависимости от действовавшей нормативной базы

**Период:** 01.01.1990—31.12.2019.**Выборка:** только акты, принятые по ОЗП, N = 746; до АД — 104 акта, от АД до МИС — 275 актов, после МИС — 367 актов.*Источник: составлено авторами.*

принятия решений на массиве данных 30-летнего периода.

Мы выяснили, что начиная со второй половины 1990-х годов порядок голосования в Совете (единогласие или квалифицированное большинство) более не оказывает влияния на скорость законодательного процесса (для процедуры консультации), что кардинально меняет традиционное представление о функционировании Совета. Доказано, что из всех расширений состава ЕС лишь расширение 1995 г. оказало негативное (замедляющее) влияние на законодательный процесс. Прочие расширения ЕС не оказали значимого влияния. Следует особо подчеркнуть, что расширение 2004 года, несмотря на политические опасения и устоявшееся в академической литературе мнение, также не оказало замедляющего

влияния на процесс принятия решений. Если вступление десяти стран ЦВЕ и усложнило процесс принятия решений, то этот эффект был полностью компенсирован развитием между институтами ЕС кооперативных практик на основе триалогов.

Мы также доказали, что из всех реформ основополагающих договоров, имевших место после 1990 года, лишь Амстердамский договор способствовал ускорению процесса принятия решений. Сделан вывод, что Межинституциональное соглашение 2007 г. оказало на законодательный процесс более сильное влияние, чем большинство реформ договоров. Оно, как и Амстердамский договор, способствовало ускорению процесса принятия решений.

Исследование подтверждает, что анализ выживаемости, и в частности модель Кокса,

является эффективным инструментом изучения процесса принятия решений в ЕС. Эти методы позволяют эмпирически проверять умозрительные концептуальные построения. Сформированная база данных позволит в будущем провести исследования специфики принятия реше-

ний в отдельных сферах деятельности ЕС. Планируемое дополнение базы данных за счет включения в нее информации о регламентах (более 4000 актов) даст возможность уточнить полученные результаты и повысить достоверность сделанных выводов.

Список литературы

- Кавешников Н.Ю. Создание системы торговли выбросами парниковых газов ЕС: кто определил дизайн? // Современная Европа. 2017. № 6. С. 58–69.
- Кавешников Н.Ю. Эволюция процедур принятия решений в ЕС как параметр глубины интеграции // Современная Европа. 2020. №5. С. 77–88.
- Кавешников Н.Ю. Анализ влияния Европейского парламента и Совета ЕС на примере реформы Системы торговли парниковыми газами // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 6. С. 21–32.
- Кавешников Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. №1. С. 126–147.
- Румянцев П.О., Саенко В.А., Румянцева У.В., Чекин С.Ю. Статистические методы анализа в клинической практике. Ч. II. Анализ выживаемости и многомерная статистика // Проблемы эндокринологии. 2009. Т. 55. № 6. С. 48–56.
- Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. 2011. № 4. С. 106–125.
- Bolstad J. and Cross J.P. Not all Treaties are Created Equal: The Effects of Treaty Changes on Legislative Efficiency in the EU // Journal of Common Market Studies. 2016. Vol. 54. No. 4. P. 793–808.
- Box-Steffensmeier J.M. and Zorn C.J.W. Duration Models and Proportional Hazards in Political Science // American Journal of Political Science. 2001. Vol. 45. No. 4. P. 972–988.
- Box-Steffensmeier J. and Bradford J. Event History Modeling in Political Science. Cambridge: Cambridge University Press. 2004. 218 p.
- Brandsma G.J. Co-decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking // European Union Politics. 2015. Vol. 16. No. 2. P. 300–319.
- Brandsma G.J. and Meijer A. Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union // International Review of Administrative Sciences. 2020. P. 1–18.
- Chalmers A.W. In over their heads: Public consultation, administrative capacity and legislative duration in the European Union. // European Union Politics. 2014. Vol. 15. No. 4. P. 595–613.
- Coen D. and Katsaitis A. Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament. // The Journal of Legislative Studies. 2019. Vol. 25. No. 2. P. 278–294.
- Cox D.R. Regression Models and Life Tables (with Discussion) // Journal of the Royal Statistical Society, Series B. 1972. Vol. 34. P. 187–220.
- Crombez C. and Hix S. Legislative activity and gridlock in the European Union // British Journal of Political Science. 2015. Vol. 45. No. 3. P. 477–499.
- Cross J.P. and Bolstad J. Openness and censorship in the European Union: An interrupted time series analysis. European Union Politics. 2015. Vol. 16. No. 2. P. 216–240.
- Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E. and Schneider G. The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union // Comparative European Politics. 2018. Vol. 16. P. 271–289.
- Enelow J. and Hinich M. The Spatial Theory of Voting: An Introduction, Cambridge: Cambridge University Press, 1984. 238 p.
- Golub J. and Steunenberg B. How Time Affects EU Decision-Making // European Union Politics. 2007. Vol. 8. No. 4. P. 555–566.
- Golub J. In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community // International Organization. 1999. Vol. 53. P. 733–764.
- Golub J. Did the Luxembourg compromise have any consequences? / Palayret J.-M., Wallace H. and Winand P. (eds.) Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2006. P. 279–300.

- Golub J.* Survival Analysis and European Union Decision-making // *European Union Politics*. 2007. Vol. 8. No. 2. P. 155–179.
- Golub J.* The Study of Decision-Making Speed in the European Union. Methods, Data and Theory // *European Union Politics*. 2008. Vol. 9. No. 1. P. 167–179.
- Grambsch P.M., Therneau T.M.* Proportional Hazards Tests and Diagnostics Based on Weighted Residuals // *Bionietrika*. 1994. Vol. 81. P. 515–526.
- Hage F., Kaeding M.* Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures // *Journal of European Integration*. 2007. Vol. 29. No. 3. P. 341–361.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H.* The Council of Ministers. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2006. 320 p.
- Heisenberg D.* The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. // *European Journal of Political Research*. 2005. Vol. 44. Issue 1. P. 65–90.
- Haverland M., Steunenberg B., Van Waarden F.* Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union // *Journal of Common Market Studies*. 2011. Vol. 49. No. 2. P. 265–291.
- Hertz R., Leuffen D.* Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making // *European Union Politics*. 2011. Vol. 12. No. 2. P. 193–215.
- Hinich H.J., Munger M.C.* Analytical Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. 253 p.
- Hix S.* The Political System of the European Union. Palgrave Macmillan, 2005. 490 p.
- Hosli M., Thomson R.* Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Hurka S., Haag M.* Policy complexity and legislative duration in the European Union // *European Union Politics*. 2020. Vol. 21. No. 1. P. 87–108.
- Jupille J.* Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 296 p.
- Kaeding M.* Determinants of transposition delay in the European Union // *Journal of Public Policy*. 2006. Vol. 26. P. 229–253.
- Klüver H., Sagarzazu I.* Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions // *European Union Politics*. 2013. Vol. 14. No. 3. P. 388–407.
- König T.* Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making // *European Journal of Political Research*. 2007. Vol. 46. P. 417–444.
- Kovats L.* Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation // *Journal of European Public Policy*. 2009. Vol. 16. No. 2. P. 239–255.
- Lenaerts K., Nuffel P. van.* Constitutional Law of the European Union. 2nd ed. London: Sweet and Maxwell, 2005. 971 p.
- Moravcsik A.* The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London, Ithaca: UCL Press, Cornell University Press, 1998. 514 p.
- Morgan S.L., Winship C.* Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research. New York: Cambridge University Press, 2007. 328 p.
- Pollack M.A.* Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community // *International Organisations*. 1997. Vol. 51. No. 1. P. 99–134.
- Rasmussen A.* Twenty Years of Co-decision since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications // *European Integration*. 2012. Vol. 34. No. 7. P. 735–751.
- Rasmussen A., Toshkov D.* The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament // *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 71–96.
- Rasmussen A., Toshkov D.* The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union // *European Union Politics*. 2013. Vol. 14. P. 366–387.
- Roederer-Rynning C.* Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*. 2019. Vol. 17. P. 957–973.
- Schneider G., Cederman L.-E.* The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration // *International Organisations*. 1994. Vol. 48. No. 4. P. 633–662.
- Schulz H. and König T.* Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union // *American Journal of Political Science*. 2000. Vol. 44. No. 4. P. 653–666.
- Steunenberg B. and Rhinard M.* The transposition of European law in EU member states: Between process and politics // *European Political Science Review*. 2010. Vol. 2. P. 495–520.
- Steunenberg B.* Decision making under different institutional arrangements: legislation by the European Community // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1994. Vol. 150. No. 4. P. 642–669.
- Thomson R.* Actor alignments in the European Union before and after enlargement // *European Journal of Political Research*. 2009. Vol. 48. No. 6. P. 756–781.
- Thomson R. and Hosli M.* Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.

- Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R. and Jensen T. A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII) // *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. No. 4. P. 604–622.
- Toshkov D. Embracing European law: Compliance with EU directives in Central and Eastern Europe // *European Union Politics*. 2008. Vol. 9. P. 379–402.
- Toshkov D. The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2017. Vol. 24. No. 2. P. 177–196.
- Tsebelis G. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 88. No. 1. P. 128–142.
- Tsebelis G. Veto players: How political institutions work. New York: Sage, 2002. 317 p.
- Tsebelis G. and Garrett G. Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure // *The Journal of Legislative Studies*. 1997. Vol. 3. P. 74–92.
- Tsebelis G. and Garrett G. Legislative politics in the European Union // *European Union Politics*. 2000. Vol. 1. P. 9–36.
- Tsebelis G., Jensen C.B., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative procedures in in the European Union: An empirical analysis // *British Journal of Political Science*. 2001. Vol. 31 (4). P. 573–599.
- Zorn Ch. Modeling Duration Dependence // *Political Analysis*. 2000. Vol. 8. P. 367–380.
- Zorn Ch. Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. // *European Union Politics*. 2007. Vol. 8. No. 4. P. 567–576.

FACTORS BEHIND LEGISLATIVE DURATION IN THE EUROPEAN UNION QUANTITATIVE ANALYSIS*

NIKOLAY KAVESHNIKOV

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 125009, Russia

ALEKSEY DOMANOV

Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 125009, Russia

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

This article investigates the impact of various institutional factors on the duration of legislative process negotiations in the European Union. The empirical data consists of EU secondary law directives adopted in 1990–2019 (1124 directives). We use the methodology of survival analysis (Cox model). We detected that after 2004 the rules of voting in the Council (unanimity or qualified majority) do not affect the duration of the legislative process; this conclusion changes the traditional vision of the functioning of the Council. We prove that of all the EU enlargements, only that of 1995 has influenced the legislative process and slowed it down. Other EU enlargements, including one in 2004 when 10 CEE countries joined the EU, did not show a significant impact. We demonstrate that of all basic treaty reforms that have taken place since 1990 only the Amsterdam Treaty has accelerated the decision-making process. In addition, we conclude that the Interinstitutional Agreement of 2007 between the Council and the European Parliament had a stronger impact on the legislative process than most treaty reforms. It favoured the acceleration of decision-making by consolidating cooperative practices between EU institutions based on trilogues.

* The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00867.

Besides, the study confirms some previous conclusions tested on the new dataset: more active involvement of the European Parliament in the legislative process (ordinary legislative procedure), the novelty and complexity of the act slow down the decision-making process.

Keywords:

European Union; decision making; legislative process; survival analysis; Cox model; decision making duration; institutional parameters of decision making; EU enlargement; Treaty reforms.

References

- Bolstad J., Cross J.P. (2016). Not all Treaties are Created Equal: The Effects of Treaty Changes on Legislative Efficiency in the EU. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 54. No. 4. P. 793–808.
- Box-Steffensmeier J.M., Zorn C.J.W. (2001). Duration Models and Proportional Hazards in Political Science. *American Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 4. P. 972–988.
- Box-Steffensmeier J., Bradford J. (2004). *Event History Modeling in Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. 218 p.
- Brandsma G.J. (2015). Co-decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking. *European Union Politics*. Vol. 16. No. 2. P. 300–319.
- Brandsma G.J., Meijer A. (2020). Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union. *International Review of Administrative Sciences*. P. 1–18.
- Chalmers A.W. (2014). In over their heads: Public consultation, administrative capacity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 15. No. 4. P. 595–613.
- Coen D., Katsaitis A. (2019). Legislative Efficiency and Political Inclusiveness: The Effect of Procedures on Interest Group Mobilization in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 25. No. 2. P. 278–294.
- Cox D.R. (1972). Regression Models and Life Tables (with Discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*. Vol. 34. P. 187–220.
- Crombez C., Hix S. (2015). Legislative activity and gridlock in the European Union. *British Journal of Political Science*. Vol. 45. No. 3. P. 477–499.
- Cross J.P., Bolstad J. 2015. Openness and censorship in the European Union: An interrupted time series analysis. *European Union Politics*. Vol. 16. No. 2. P. 216–240.
- Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E., Schneider G. 2018. The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union. *Comparative European Politics*. Vol. 16. P. 271–289.
- Enelow J., Hinich M. (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press. 238 p.
- Golub J. (1999). In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*. Vol. 53. P. 733–764.
- Golub J. (2006). Did the Luxembourg compromise have any consequences? In: Palayret J.-M., Wallace H. and Winand P. (eds.) *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang. P. 279–300.
- Golub J. (2007). Survival Analysis and European Union Decision-making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 2. P. 155–179.
- Golub J. (2008). The Study of Decision-Making Speed in the European Union. Methods, Data and Theory. *European Union Politics*. Vol. 9. No. 1. P. 167–179.
- Golub J., Steunenberg B. (2007). How Time Affects EU Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 555–566.
- Grambsch P.M., Therneau T.M. (1994). Proportional Hazards Tests and Diagnostics Based on Weighted Residuals. *Bionietrika*. Vol. 81. P. 515–526.
- Hage F., Kaeding M. (2007). Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures. *Journal of European Integration*. Vol. 29. No. 3. P. 341–361.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2006). *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 320 p.
- Heisenberg D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*. Vol. 44. Issue 1. P. 65–90.
- Haverland M., Steunenberg B., Van Waarden F. (2011). Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49. No. 2. P. 265–291.

- Hertz R., Leuffen D. (2011). Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics*. Vol. 12. No. 2. P. 193–215.
- Hinich H.J., Munger M.C. (1997). *Analytical Politics*. Cambridge, Cambridge University Press. 253 p.
- Hix S. (2005). *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan. 490 p.
- Hosli M., Thomson R. (2006) Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Hurka S., Haag M. (2020). Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 21. No. 1. P. 87–108.
- Jupille J. (2004). *Procedural Politics: Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. 296 p.
- Kaeding M. (2006). Determinants of transposition delay in the European Union. *Journal of Public Policy*. Vol. 26. P. 229–253.
- Kaveshnikov N. (2017). Sozdanie sistemy torgovli vybrosami parnikovykh gazov ES: kto opredelil dizain? [Establishment of the EU Emission Trading System: Who Defined the Design?] *Sovremennaya Evropa*. No. 6. P. 58–69.
- Kaveshnikov N. (2020). Evolyutsiya protsedur prinyatiya reshenij v ES kak parametr glubiny integratsii [The Evolution of Decision-Making Procedures in the EU as a Parameter of the Depth of Integration]. *Sovremennaya Evropa*. No. 5. P. 77–88.
- Kaveshnikov N. (2021a). Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy Sistemy torgovli parnikovymi gazami [Analysis of the Influence of the European Parliament and the Council of the EU Exemplified by the EU Emissions Trading System Reform]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 65. No. 6. P. 21–32.
- Kaveshnikov N. (2021b). Obychnaya zakonodatel'naya procedura v ES kak primer kooperativnykh praktik. [The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 14. No. 1. P. 126–147.
- Klüver H., Sagarazu I. (2013). Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions. *European Union Politics*. Vol. 14. No. 3. P. 388–407.
- König T. (2007). Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. *European Journal of Political Research*. Vol. 46. P. 417–444.
- Kovats L. (2009). Do Elections Set the Pace? A Quantitative Assessment of the Timing of European Legislation. *Journal of European Public Policy*. Vol. 16. No. 2. P. 239–255.
- Lenaerts K., Nuffel P. van (2005) *Constitutional Law of the European Union*. 2nd ed. London: Sweet and Maxwell. 971 p.
- Moravcsik A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London, Ithaca: UCL Press, Cornell University Press. 514 p.
- Morgan S.L., Winship C. (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. New York: Cambridge University Press. 328 p.
- Pollack M.A. (1997). Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organisations*. Vol. 51. No. 1. P. 99–134.
- Rasmussen A. (2012). Twenty Years of Co-decision since Maastricht: Inter- and Intrainstitutional Implications. *European Integration*. Vol. 34. No. 7. P. 735–751.
- Rasmussen A., Toshkov D. (2011). The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament. *West European Politics*. Vol. 34. No. 1. P. 71–96.
- Rasmussen A., Toshkov D. (2013). The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 14. P. 366–387.
- Roederer-Rynning C. (2019). Passage to bicameralism: Lisbon's ordinary legislative procedure at ten. *Comparative European Politics*. Vol. 17. P. 957–973.
- Rumyantsev P.O., Saenko V.A., Rumyantseva U.V., Chekin S.Yu. (2009). Statisticheskie metody analiza v klinicheskoy praktike Chast' II. Analiz vyzhivaemosti i mnogomernaya statistika. [Statistical Methods for the Analyses in Clinical Practice. Part 2. Survival Analysis and Multivariate Statistics]. *Problem of Endocrinology*. No. 6. P. 48–56.
- Schneider G., Cederman L.-E. (1994). The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. *International Organisations*. Vol. 48. No. 4. P. 633–662.
- Schulz H., König T. (2000). Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*. Vol. 44. No. 4. P. 653–666.
- Steunenberg B. (1994). Decision making under different institutional arrangements: legislation by the European Community. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 150. No. 4. P. 642–669.
- Steunenberg B., Rhinard M. (2010). The transposition of European law in EU member states: Between process and politics. *European Political Science Review*. Vol. 2. P. 495–520.

- Strezhneva M.V. (2011). Mnogourovnevoe finansovoe upravlenie na prostranstve Evropeiskogo soyuza [Multilevel Financial Governance in the European Union]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta, Seriya 25*. No. 4. P. 106–125.
- Thomson R. (2009). Actor alignments in the European Union before and after enlargement. *European Journal of Political Research*. Vol. 48. No. 6. P. 756–781.
- Thomson R. and Hosli M. (2006). Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 2. P. 391–417.
- Thomson R., Arregui J., Leuffen D., Costello R., Cross J., Hertz R. and Jensen T. (2012). A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII). *Journal of European Public Policy*. Vol. 19. No. 4. P. 604–622.
- Toshkov D. (2008). Embracing European law: Compliance with EU directives in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*. Vol. 9. P. 379–402.
- Toshkov D. (2017). The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European Public Policy*. Vol. 24. No. 2. P. 177–196.
- Tsebelis G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter. *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 1. P. 128–142.
- Tsebelis G., Garrett G. (1997). Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 3. P. 74–92.
- Tsebelis G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. New York: Sage. 317 p.
- Tsebelis G., Garrett G. (2000). Legislative politics in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 1. P. 9–36.
- Tsebelis G., Jensen C.B., Kalandrakis A., Kreppel A. (2001). Legislative procedures in the European Union: An empirical analysis. *British Journal of Political Science*. Vol. 31. No. 4. P. 573–599.
- Zorn Ch. (2000). Modeling Duration Dependence. *Political Analysis*. Vol. 8. P. 367–380.
- Zorn Ch. (2007). Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. *European Union Politics*. Vol. 8. No. 4. P. 567–576.

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ УЧАСТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

НА ПРИМЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

КИРИЛЛ ГОЛУБ

Секретариат Организации Договора о коллективной безопасности, Москва, Россия

Резюме

Статья анализирует международно-правовые рамки участия региональных организаций в операциях по поддержанию мира. На основе обзора научной литературы рассматривается эволюция юридических подходов Организации Объединённых Наций к проведению международных миротворческих операций с учётом изменившегося в последние десятилетия их содержания. Автор исследует сопряжение миротворческих механизмов ООН и региональных организаций. Основным объектом исследования становится миротворческая деятельность Организации Договора о коллективной безопасности, которая регламентируется соответствующим международным договором. Статья представляет собой попытку с помощью формально-юридических методов исследования оценить политические возможности региональной организации по расширению своего влияния в мире. Автор раскрывает три формата миротворческой операции, проведение которых возможно на основе Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ. *Во-первых*, миротворческая операция по решению Организации на территории её государств-членов. Её параметры соответствуют традиционным миротворческим миссиям первого поколения. *Во-вторых*, миротворческая операция по решению Совета Безопасности ООН. Её проведение требует наделения ОДКБ мандатом международного сообщества, что позволяет реализовывать многомерные миротворческие миссии второго поколения силами региональной организации. Третий формат миротворческих операций – участие ОДКБ в операциях ООН по поддержанию мира. Необходимые для него правовые рамки создаются недавним Протоколом о внесении изменений в Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ. Организации предстоит наделить одно из государств-членов полномочиями по включению своих многонациональных (сводных) миротворческих формирований в Систему обеспечения готовности миротворческого потенциала ООН. Заявленные таким образом миротворческие силы Организации смогут привлекаться к решению задач в опе-

Статья отражает личное мнение автора, а не официальную позицию Организации Договора о коллективной безопасности или её органов.

Дата поступления рукописи в редакцию: 11.11.2021

Дата принятия к публикации: 14.03.2022

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: kirillgoloub@gmail.com

рациях ООН по поддержанию мира под флагом ОДКБ. По итогам анализа правовых рамок взаимодействия Организации Объединённых Наций с региональными организациями в сфере миротворчества автор приходит к выводу о том, что потенциал самостоятельного проведения региональными организациями многомерных миротворческих миссий без прямого нарушения государственного суверенитета или мандата Совета Безопасности ООН существенно ограничен. Основная возможность коллективного применения миротворческого потенциала ОДКБ лежит в подключении его к операциям ООН по поддержанию мира на основе применяемых в рамках системы ООН подходов к организации международной миротворческой деятельности.

Ключевые слова:

миротворчество; операция по поддержанию мира; Устав ООН; региональные организации; ОДКБ; миротворческие силы; координирующее государство.

Несмотря на призыв Генерального секретаря ООН к немедленному и глобальному прекращению огня во всех уголках мира¹, рост международной нестабильности продолжается. В этих условиях Организация Объединённых Наций, являющаяся столпом планетарной системы обеспечения безопасности, стремится наращивать взаимодействие с региональными структурами, в том числе с Организацией Договора о коллективной безопасности.

С 2004 г. в формате Организации Договора о коллективной безопасности развивается сотрудничество в сфере миротворчества. На основе Концепции формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности ОДКБ² в 2007 г. заключено Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ³, которое наряду с другими нормативными правовыми актами выступает юридическим фундаментом миротворческих сил Организации.

Миротворческие силы ОДКБ сформированы из подразделений государств-чле-

нов в составе около трёх тысяч человек военного и полицейского (милицейского) персонала, с ними на регулярной основе проводятся мероприятия совместной подготовки, в том числе и совместные учения «Нерушимое братство».

Сотрудничество между ОДКБ и ООН в сфере миротворчества развивается на основе подписанного в 2012 г. Меморандума о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций ООН по поддержанию мира. В документе отражены основные принципы взаимодействия, включающие в себя взаимное стремление к расширению сотрудничества в области миротворчества, готовность к обмену открытой информацией, рекомендациями и опытом по подготовке и проведению операций по поддержанию мира, а также намерение сотрудничать в области подготовки миротворческих контингентов государств-членов ОДКБ⁴.

Несмотря на длительный срок существования, ОДКБ заявила о готовности

¹ Всеобщее прекращение огня. Организация Объединённых Наций. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/globalceasefire> (дата обращения: 14.04.2022).

² Концепция формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2005. Выпуск № 5, ч. 2. С. 48–51.

³ Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8. С. 132–133.

⁴ Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций ООН по поддержанию мира // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2013. Выпуск № 13. С. 287–290.

применения миротворческого потенциала лишь в 2010 году⁵, а практический опыт миротворческих операций у Организации появился только в 2022 году. Невзирая на необходимость отдельного анализа параметров (в том числе и юридических) коллективных действий ОДКБ на территории Республики Казахстан, представляется востребованным изучение международно-правовых рамок участия региональных организаций в операциях по поддержанию мира. В этой связи настоящая статья призвана продемонстрировать, что сотрудничество с ООН должно играть ведущую роль в миротворческом направлении деятельности Организации Договора о коллективной безопасности. Для этого рассмотрим юридические основания проведения операций ООН по поддержанию мира с учётом принципиально изменившегося с 1990-х годов их содержания. Сделать выводы о механизмах сопряжения миротворческих механизмов ООН и ОДКБ позволит юридический анализ положений Устава ООН об использовании региональных соглашений и органов и установленных Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ форматов миротворческих операций ОДКБ. Таким образом, на основе формально-юридических методов исследования будет предпринята попытка оценить политические возможности по расширению региональной организацией влияния в мире.

Библиографический контекст изучения миротворческой деятельности ОДКБ

В данном разделе обозначим работы, посвящённые, с одной стороны, освещению юридических основ международной миротворческой деятельности, с другой — роли Организации Договора о коллективной безопасности на евразийском пространстве безопасности.

Развитие международной миротворческой деятельности ООН находится в поле постоянного внимания исследователей многих дисциплин: юристов-международников, политологов, военных и других. Практически все специалисты единогласно отмечают принципиальный сдвиг в подходах ООН к миротворчеству, произошедший на рубеже XX–XXI веков и выразившийся в существенном расширении его содержания.

Большое значение для осмысления современных тенденций миротворческой деятельности и перспектив участия в ней России имеют публикации П.Г. Зверева, Ю.Г. Зиновского, А.И. Никитина, К.Л. Сазоновой [Зверев 2014, 2015а, 2015б; Зиновский 2010, 2011; Никитин 2010, 2016; Сазонова 2008, 2009]. В них рассматриваются геополитические и правовые последствия изменений миротворческой политики ООН, её Совета Безопасности и государств-членов. Кроме того, П.В. Шамаров подробно рассматривает теоретические и практические аспекты участия Российской Федерации в международной миротворческой деятельности, формулирует предложения по совершенствованию национальных подходов к её осуществлению [Шамаров 2019а, 2019б; Шамаров, Лавренев 2016].

Проблематику миротворческой деятельности в контексте формирования институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях исследовали А.Г. Большаков и О.И. Зазнаев, а также А.В. Годованный, А.В. Корниленко [Большаков, Зазнаев 2011а, 2011б; Годованный 2019; Корниленко 2020], Д.В. Малышев [Малышев 2011]. Они проанализировали нормативную правовую базу, нарабатываемую в формате Организации Договора о коллективной безопасности, её исторические истоки и перспективы.

При этом значительная часть мероприятий Организации Договора о коллективной

⁵ Заявление государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности о миротворческих силах Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2011. Выпуск № 11. С. 127–129.

безопасности, её Секретариата и Объединённого штаба по развитию миротворческого потенциала остаются за пределами научного рассмотрения, что предполагается компенсировать настоящей работой.

Эволюция концепции миротворчества

С 1990-х годов содержание концепции международного миротворчества существенно расширилось и не без успеха выводится западными державами за рамки, очерченные Уставом ООН — основополагающим источником международного права. Непременным условием такого процесса стали широко сформулированные положения глав VI «Мирное разрешение споров» и VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН.

Глава VI предполагает только рекомендательные по отношению к государствам полномочия ООН, прежде всего её Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Таким образом, если миротворческая операция учреждается по запросу сторон на основе статьи 33 или какой-либо другой нормы главы VI Устава, например, по рекомендации в соответствии со статьёй 36 Устава, обязательным становится согласие сторон на развёртывание миротворческой операции [Зверев 2014: 56].

В ситуациях же, когда стороны не в состоянии дать согласие или когда отсутствует спор, но имеются угроза или нарушение мира либо акт агрессии со стороны одного или нескольких государств, могут потребоваться действия Совета Безопасности на основе главы VII Устава. Наконец, даже при наличии согласия одного или нескольких государств-участников ООН Совет Безопасности может прийти к выводу о том, что вопрос должен рассматриваться в соответствии с главой VII Устава [Зверев: 57–58].

Юридически опора на главу VII примечательна тем, что она прямо не упоминает в качестве оснований для её применения

миротворчество. Статья 39 перечисляет основания, по которым Совет Безопасности уполномочен делать рекомендации или решать вопрос о принятии мер в рамках данной главы. Такими основаниями выступают: 1) угроза миру; 2) нарушение мира; 3) акт агрессии.

Термины «миротворческая деятельность» или «операции ООН по поддержанию мира» (ОПМ) в этой главе и в остальных разделах Устава ООН не упоминаются. Введение этих терминов в политический и научный оборот обычно связывают с высказыванием второго Генерального секретаря ООН Д. Хаммершельда, о «шестой с половиной главе Устава», помещая его где-то посредине между традиционными методами мирного урегулирования споров, как, например, переговоры и посредничество, в соответствии с главой VI Устава, и мерами, имеющими более принудительный характер, как предусмотрено в главе VII Устава ООН [Голодняк 2012: 141].

Тем не менее с формальной точки зрения квалификация событий по статье 39, которая неизбежно предшествует операции по главе VII, означает, что Совет Безопасности должен принять рекомендации или решение о мерах, предусмотренных статьями 41 и 42. Таким образом, именно статья 42 легла в основу современных миротворческих операций, осуществляемых в соответствии с главой VII Устава [Зверев 2014: 58]. На рубеже XX–XXI веков изменился характер операций по поддержанию мира: ООН при осуществлении миссий включает в них мероприятия, традиционно не связанные с миротворчеством, как оно описано в главе VI Устава ООН [Сазонова 2008: 35–36].

Документы ООН в этой сфере проводят прямое разграничение миротворческих миссий первого и второго поколений⁶, поскольку в современных условиях миротворческие операции эволюционировали в новую форму — комплексную модель миротворчества (peacekeeping), объединя-

⁶ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. 2008. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (accessed: 06.09.2021).

ющую военный, полицейский и гражданский компоненты. Цель этой модели заключается в оказании помощи по формированию основ устойчивого мира в кризисном районе [Голодняк 2012: 141].

Важно подчеркнуть, что при этом миротворчество может толковаться в широком смысле и включать следующие пять основных её типов, которые не всегда обладают чётким правовым содержанием:

- превентивная дипломатия (preventive diplomacy);
- установление мира или побуждение к миру либо миротворчество (peace-making);
- поддержание мира (peacekeeping);
- принуждение к миру (peace-enforcement);
- миростроительство (peace-building).

Миротворчество в узком смысле предполагает реализацию одного конкретного типа МТО – операции по поддержанию мира [Шамаров, Лавренев 2016: 99].

Документами НАТО операции по поддержанию мира классифицируются по масштабу применения силовых средств на следующие два типа:

– ОПМ пассивного уровня (peace-keeping), предусматривающие ограниченное (только в целях самообороны) использование силовых средств миротворческим контингентом;

– ОПМ активного уровня (peace-support operation, PSO), при которых допускается неограниченное применение военной силы на любом этапе операции [Шамаров, Лавренев 2016: 99].

Подобная классификация вытекает из американских подходов, в рамках которых выделяются четыре основных типа миротворческих операций:

- традиционные миссии по поддержанию мира (peacekeeping);
- многосторонние (многомерные) операции в пользу мира (multidimensional peace operations), которые располагают многочисленным гражданским компонентом и решают задачи политического урегулирования, восстановления и развития демократических институтов, проведения выборов;

– вмешательство для предотвращения гуманитарной катастрофы (humanitarian interventions), предполагающее отсутствие согласия конфликтующих сторон, нарушение государственного суверенитета с использованием силового вмешательства, несоблюдение принципа «нейтральности» миротворцев;

– операции по силовому установлению мира (peace enforcement), которые являются прямым продолжением гуманитарного вмешательства в случае продолжения сторонами вооружённого противостояния [Никитин 2010: 238–239].

Таким образом, несмотря на неизменность правовых основ международного миротворчества, закреплённых в соответствующих главах Устава ООН, начиная с 1990-х годов произошло существенное изменение содержания этой сферы человеческой деятельности. Переход от первого ко второму поколению миротворчества не ограничился распространением этого понятия на установление и поддержание мира, а вызвал попытки включения в него принуждения к миру и гуманитарных интервенций, предполагающих гораздо более широкие подходы к применению силы в рамках миротворческой операции.

Международно-правовые основания применения миротворческих сил ОДКБ

В связи с эволюцией концепции миротворчества, описанной в предшествующем разделе, представляет интерес вопрос о правовых пределах миротворческих операций, осуществляемых региональными организациями. Устав ООН предписывает Совету Безопасности поощрять развитие применения мирного разрешения местных споров при помощи региональных соглашений или региональных органов либо по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе. При этом главным критерием использования региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасно-

сти, выступает их совместимость с целями и принципами Организации Объединённых Наций.

В этой связи государства—участники Договора о коллективной безопасности, создавая Организацию Договора о коллективной безопасности, действовали в строгом соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, решениями Совета Безопасности ООН, руководствовались общепризнанными принципами международного права⁷. Аналогично государства—члены ОДКБ заявили о приверженности целям и принципам, закреплённым в Уставе ООН, решениям Совета Безопасности ООН, общепризнанным нормам международного права при заключении Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ, подписанного 6 октября 2007 года, вступившего в силу 15 января 2009 года.

Статья 1 Соглашения устанавливает основополагающие определения. Под миротворческой деятельностью ОДКБ понимается совокупность мер, включающих мирные средства и действия, направленные на разрешение споров (в соответствии с Уставом ООН), а также коллективные действия, предпринимаемые государствами—членами с использованием военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, направленные на предотвращение, сдерживание и прекращение военных действий между государствами или в пределах государства посредством вмешательства третьей стороны и способствующие поддержанию мира и безопасности.

Формулировка даёт возможность сделать несколько выводов. *Во-первых*, миротворческая деятельность ОДКБ включает как мирные средства разрешения споров, указанные в главе VI Устава ООН, так и

коллективные действия государств с использованием военного, полицейского и гражданского персонала. *Во-вторых*, такие коллективные действия как способствующие поддержанию мира и безопасности могут быть направлены не только на сдерживание и прекращение военных действий, но и на их *предотвращение*. *В-третьих*, суть указанных коллективных действий заключается во *вмешательстве* третьей стороны. *В-четвёртых*, определение ставит в один ряд межгосударственные и внутригосударственные конфликты.

Далее, под операцией ОДКБ по поддержанию мира (или миротворческой операцией) понимается совокупность взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий беспристрастного военного, милицейского (полицейского) и гражданского персонала, предпринимаемых для стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, осуществляемых в соответствии с мандатом на проведение миротворческих операций и направленных на создание условий, способствующих разрешению конфликта, и поддержание или восстановление мира и безопасности⁸.

Из второго определения вытекает, что миротворческая операция может проводиться в районе *потенциального* конфликта и может быть также направлена на создание условий, способствующих восстановлению мира. Таким образом, при детальном рассмотрении зафиксированные нормы закрепляют широкое содержание миротворческой деятельности, позволяющее при необходимости наполнить его реальными мероприятиями, отвечающими критериям международных миротворческих миссий второго поколения, в том числе превентивного и принудительного.

⁷ Устав Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2003. Выпуск № 4. С. 142.

⁸ Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8. С. 132.

тельного характера, включая даже и миростроительство.

Вместе с тем дальше такого максимального широкого охвата миротворческих усилий соглашение не идёт, поскольку механизм принятия решений о проведении миротворческой операции оказывается в прокурстовом ложе определённых международным правом ограничений. С этой точки зрения в рамках Соглашения возможна реализация трёх форматов миротворческой операции.

Во-первых, миротворческая операция в зоне ответственности ОДКБ⁹ проводится по решению Совета коллективной безопасности¹⁰ на основании официального обращения государства-члена ОДКБ о проведении на его территории миротворческой операции.

При этом важным условием проведения миротворческой операции Коллективными миротворческими силами ОДКБ выступает ясно выраженное согласие на это конфликтующих сторон, достижение ими соглашения о прекращении огня и других силовых действий в зоне конфликта и наличие необходимых условий для обеспечения безопасности миротворческого контингента и его права на самооборону [Семериков 2014].

Последнее правило приводит к тому, что Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ Организация уполномочивается только на организацию и проведение традиционных миротворческих миссий (*миссий первого поколения*), описанных главой VI Устава ООН, когда между противоборствующими сторонами достигнуто какое-то соглашение и требуется обеспечить его выполнение силами региональной организации. Исходя из установленных международно-правовых норм, ОДКБ не имеет мандата на внутригосударственное

развитие, социально-экономические меры, решение гуманитарных вопросов и не обладает соответствующими ресурсами (материальными запасами, финансированием, кадрами, технологиями, правовым регулированием и др.), переданными ей государствами-членами.

Секретариат ОДКБ отмечает установленные условия как обстоятельства, способные свести к минимуму эффективность миротворческих усилий, осуществляемых в формате Организации. С точки зрения практических действий указанные условия столкнулись с необходимостью ответа на два принципиальных вопроса:

1) Каким образом добиться согласия сторон конфликта на прекращение огня и проведение миротворческой операции, если в качестве таковых выступают неорганизованные, стихийно возникшие группы людей, не имеющие общего руководства?

2) Какова степень легитимности официального обращения о проведении миротворческой операции со стороны руководства государства, де-факто отстранённого от власти волей народа, но без соблюдения предписанных национальным законодательством процедур [Семериков 2014: 14]?

Таким образом, проведение самостоятельной миротворческой операции ОДКБ оказывается максимально «нишевым предложением» на рынке услуг безопасности, которое требует неукоснительного выполнения конкретных условий со стороны всех участников возможного миротворческого процесса.

Опыт, приобретённый Организацией в ходе миротворческой операции на территории Республики Казахстан, требует детального осмысления, в первую очередь с точки зрения практики применения Соглашения в условиях отсутствия (непризнания) второй стороны конфликта. Осо-

⁹ Зона ответственности ОДКБ — территории государств-членов, ограниченные участками государственной границы с другими государствами, не являющимися членами ОДКБ (внешними границами), включая внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними, в пределах которых обеспечиваются интересы национальной и коллективной безопасности государств-членов Организации.

¹⁰ Совет коллективной безопасности ОДКБ — высший орган ОДКБ, состоящий из глав государств-членов (правительств государств-членов) ОДКБ.

бый интерес для дальнейшего исследования представляет корреляция конкретных задач, возлагаемых на Коллективные миротворческие силы, и сроков их реализации с пониманием содержания миротворческой деятельности.

Во-вторых, ОДКБ может провести миротворческую операцию на территории государства, не являющего членом Организации, по решению Совета Безопасности ООН. В таком формате решение о миротворческой операции принимается по правилам Совета Безопасности ООН, который, руководствуясь главами VI, VII и VIII, использует региональные органы или соглашения для принудительных действий под своим руководством. В этом случае миротворческая операция ОДКБ проводится в соответствии с утверждённым мандатом.

Таким образом, максимально широкий подход к миротворческой деятельности ОДКБ, заложенный на уровне рассмотренных выше базовых определений, может быть реализован только в кооперации с ООН путём реализации имеющихся полномочий Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности. В этом заключается существенное отличие миротворческих возможностей ОДКБ. Соглашение не допускает использования Коллективных миротворческих сил за пределами зоны ответственности ОДКБ (например, по обращению третьего государства) без решения Совета Безопасности ООН. Государства, действующие в самостоятельном качестве, имеют более широкие возможности для осуществления своей миротворческой деятельности на двух- и многосторонней основе.

В соответствии со статьёй 4 Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ после получения мандата Совета Безопасности ООН Совет коллективной безопасности

ОДКБ назначает главу миротворческой миссии, который становится официальным лицом ОДКБ, наделённым соответствующими полномочиями в зоне конфликта, действующим от имени Совета коллективной безопасности и подотчётным ему. Он несёт всю полноту ответственности за политические аспекты миротворческой операции и осуществляет контроль за выполнением мандата на проведение миротворческой операции¹¹.

С изменением принципиального подхода к миротворческой деятельности с начала 2000-х годов возрастает роль Секретариата ООН. Многомерные (комплексные) миротворческие миссии (*миссии второго поколения*) планируются и проводятся Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки под руководством специального представителя Генерального секретаря ООН¹².

Несмотря на смещение полюса ответственности в сторону Секретариата ООН, в настоящее время в формате, похожем на схему, которая предусмотрена Соглашением ОДКБ, функционирует только АМИСОМ — миротворческая миссия Африканского Союза в Сомали, согласованная Резолюцией 1744 (2007) Совета Безопасности ООН, содержащей соответствующий мандат.

В-третьих, участие ОДКБ в операциях ООН по поддержанию мира.

В результате нескольких реформ организации миротворческой деятельности операции ООН по поддержанию мира планируются и проводятся Департаментом по операциям по поддержанию мира под политическим руководством Совета Безопасности ООН с привлечением ресурсов, предоставленных государствами-членами ООН.

В целях повышения оперативности развёртывания миротворческих подразде-

¹¹ Положение о Главе миротворческой миссии Организации Договора о коллективной безопасности // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности: сборник документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2007. Выпуск № 8, С. 169.

¹² United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. 2008. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (accessed: 06.09.2021).

лений, для учёта сил и средств, которые могут предоставляться государствами—членами ООН для нужд операций по поддержанию мира, используется Система обеспечения готовности миротворческого потенциала ООН (*Peace-keeping Capability Readiness System, PCRS*).

Система, пришедшая на смену резервным соглашениям, выступает в качестве инструмента управления обязательствами государств—членов ООН по предоставлению военного и полицейского персонала для нужд операций ООН по поддержанию мира. Она призвана обеспечивать предсказуемое взаимодействие между Секретариатом ООН и государствами—членами ООН в целях обеспечения готовности и своевременного выделения миротворческого потенциала.

Миротворческий контингент (ресурс), зарегистрированный в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала, должен пройти подготовку и аттестацию в соответствии с установленными уровнями готовности.

Уровень 1. Государство направляет в ООН официальную заявку (обязательство) на регистрацию сформированного контингента (ресурса). Заявленные силы и средства одобряются и регистрируются экспертами ООН в PCRS.

Уровень 2. Заявленный миротворческий контингент (ресурс) проходит экспертную проверку комиссией ООН и признаётся доступным для потенциального развёртывания.

Уровень 3. Заявленный контингент укомплектован необходимым персоналом и имуществом, проведена соответствующая подготовка по сертифицированной в ООН программе обучения. Заявленное оборудование отражено в перечне отгрузки. Согласовываются конкретные сроки готовности, порт (аэропорт) выгрузки, но это не считается окончательным обязательством о развёртывании.

Уровень RDL (уровень постоянной готовности). Заявленный миротворческий контингент должен быть готов к развёртыванию в любой полевой миссии ООН

в течение 60 дней после официального приглашения Секретариата ООН.

Присвоение одного из четырёх уровней, отличающихся сроками готовности сил и средств к развёртыванию в миротворческой миссии, по итогам регистрации государствами—членами ООН своих подразделений в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала упрощает для Секретариата ООН и участвующих государств—членов ООН решение вопросов планирования применения соответствующих сил и средств.

Заявленные таким образом в Систему обеспечения готовности миротворческого потенциала силы и средства государств—членов ООН привлекаются к решению задач операций на основе двухсторонних меморандумов о предоставлении ресурсов.

Указанный механизм не предполагает участия в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала региональных организаций, а заключение меморандумов о предоставлении ресурсов в формате «ООН — региональная организация» невозможно. В рамках нормативной правовой базы ООН отработаны, согласованы и утверждены типовые меморандумы, предполагающие взаимодействие исключительно в формате «ООН — государство-член».

Причины такого подхода понятны: *матрёшечная* структура может привести к внутренним организационным конфликтам и сложно решаемым вопросам определения юридической ответственности за те или иные решения.

В этих условиях многонациональные (сводные) формирования применяются в Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала через институт так называемого «координирующего государства» (*lead state*), то есть одного из государств—членов ООН, которое под своей эгидой формирует сводное многонациональное подразделение с участниками от других государств, заявляет его в системе обеспечения готовности и решает другие вопросы юридического и финансового

оформления участия других государств в операциях ООН по поддержанию мира. Порядок такого взаимодействия определяется двусторонними договорённостями между соответствующими странами.

Подобный механизм не предусматривается действующей редакцией Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ. В статье 8 лишь указывалась возможность для ОДКБ заключать коллективное особое (резервное) соглашение с ООН. Система резервных соглашений предшествовала Системе обеспечения готовности миротворческого потенциала, и соответствующий механизм требовал доработки в формате ОДКБ.

С учётом того, что координирующее государство будет стороной меморандума о предоставлении ресурсов, осуществлять все финансовые расчёты с ООН в связи с предоставлением миротворческого потенциала ОДКБ в её распоряжение, государствами—членами ОДКБ согласовано дополнение Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ соответствующими положениями¹³.

В частности, новая редакция статьи 8 предусматривает, что миротворческие силы могут применяться в операциях ООН по поддержанию мира. При этом для применения в операции ООН по поддержанию мира коллективные миротворческие силы ОДКБ создаются под эгидой координирующего государства. Условия их участия в операции ООН по поддержанию мира определяются в соглашении, заключаемом координирующим государством с уполномоченным подразделением ООН. Отдельные вопросы, связанные с включением миротворческих контингентов в коллективные миротворческие силы ОДКБ, предназначенные к применению в операциях ООН по поддержанию мира, регламентируются двух- и многосторонними

соглашениями между координирующим государством и другими государствами—членами.

В рамках изложенного алгоритма остаётся открытым вопрос «флага ОДКБ», то есть насколько такое использование миротворческих сил будет считаться коллективным или обозначаться таковым с политической точки зрения. Формальных препятствий для демонстрации «флага ОДКБ» в случае такого использования миротворческого потенциала государств—членов ОДКБ в нормативной правовой базе ООН не установлено.

Таким образом, в формате ОДКБ создан многомерный механизм миротворческой деятельности, предполагающий её осуществление как в зоне ответственности Организации, так и за её пределами. Соответствующим соглашением предусматривается возможность проведения миротворческих операций первого поколения на территориях государств—членов ОДКБ, а также, при наличии мандата Совета Безопасности ООН, — операций с более широкими задачами.

* * *

Анализ правовых рамок взаимодействия Организации Объединённых Наций с региональными организациями в сфере миротворчества показывает, что возможности самостоятельного проведения региональными организациями миротворческих операций существенно ограничены. С учётом того, что в последние десятилетия существенно расширяется содержание миротворчества (с включением в него миростроительства в качестве одного из элементов), его проведение в таком расширенном (многомерном) формате на уровне региональных организаций невозможно без прямого нарушения государственного суверенитета и вследствие это-

¹³ Протокол о внесении изменений в Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности от 6 октября 2007 года // Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств—членов Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. документов. М.: Секретариат ОДКБ, 2021. Выпуск № 22. С. 125.

го, в соответствии с Уставом ООН, реализуется только по решению Совета Безопасности ООН.

В связи с изложенным основная возможность применения своего коллективного миротворческого потенциала для

государств—членов ОДКБ лежит в подключении к операциям ООН по поддержанию мира на основе применяемых в рамках системы Организации Объединённых Наций подходов к организации международной миротворческой деятельности.

Список литературы

- Большаков А.Г., Зазнаев О.И. Формирование институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях (на примере ОДКБ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9): В 3 ч. Ч. II. С. 26–29.
- Большаков А.Г., Зазнаев О.И. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 3. С. 107–111.
- Годованный А.В. Миротворческая составляющая деятельности «Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ)» // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 1-1. С. 126–131.
- Голодняк А.Ю. Анализ международно-правового механизма регулирования миротворческих операций ООН // Вестник Академии. 2012. № 4. С. 140–144.
- Зверев П.Г. Правовые основы международного миротворчества ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 4 (38). С. 56–59.
- Зверев П.Г. Права человека и опыт международного миротворчества ООН в 1990-е годы // Международное право. 2015. № 1. С. 29–51.
- Зверев П.Г. Теория миротворчества с позиций ООН: «Повестка дня для мира» // Мировая политика. 2015. № 3. С. 52–67.
- Зиновский Ю.Г. Миротворческая практика в современных условиях: механизмы и проблемы реализации // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 2. С. 54–67.
- Зиновский Ю.Г. Многосторонняя дипломатия и миротворчество в условиях современного мира // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 6 (15). С. 65–74.
- Корниленко А.В. Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 707–720.
- Малышев Д.В. Революционные события 2010 года в Киргизии: основные предпосылки и реакция мирового сообщества // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 1. С. 130–148.
- Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 4 (13). С. 234–244.
- Никитин А.И. Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 3. С. 16–26.
- Сазонова К.Л. Роль операций по поддержанию мира в современной структуре миротворчества Организации Объединённых Наций // Вестник Читинского государственного университета. 2008. № 2 (47). С. 34–39.
- Сазонова К.Л. Участие «великих держав» в миротворческой деятельности Организации Объединённых Наций // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2009. № 1 (56). С. 183–189.
- Семериков В.А. Миротворческая деятельность, её роль и место в обеспечении коллективной безопасности ОДКБ // Миротворческая деятельность, её роль и место в поддержании международного мира и обеспечении коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности: Сб. докладов. М.: ИИСИ, 2014. С.10–16.
- Шамаров П.В. Международное миротворчество: политико-правовые основы // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 6 (132). С. 104–113.
- Шамаров П.В. Миротворчество России на постсоветском пространстве: политико-правовой анализ // Этносоциум и межнациональная культура. 2019. № 8 (134). С. 127–136.
- Шамаров П.В., Лавренев С.Я. Международное миротворчество: содержание понятия // Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer. 2016. № 10 (321). С. 97–114.

LEGAL FRAMEWORK OF REGIONAL ORGANIZATIONS' PARTICIPATION IN PEACEKEEPING *RECORD OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION**

KIRILL GOLUB

Collective Security Treaty Organization, Moscow, 101000, Russia

Abstract

The article analyzes the international legal framework for the participation of regional organizations in peacekeeping operations. Based on a review of scientific literature, the author examines the evolution of the legal approaches of the United Nations to international peacekeeping operations, considering the changes in their content in recent decades. The author explores the coupling between the peacekeeping mechanisms of the UN and regional organizations. The main object of the study is the peacekeeping activity of the Collective Security Treaty Organization based on the relevant international treaty. The article is an attempt to assess the political capabilities of a regional organization to expand its influence in the world using formal legal research methods. Three possible formats of a peacekeeping operation based on the Agreement on Peacekeeping Activities of the CSTO are revealed by the author. First, a peacekeeping operation by decision of the Organization within the borders of its member states. Its parameters correspond to the traditional (first generation) peacekeeping missions. Secondly, a peacekeeping operation by decision of the UN Security Council. Its deployment requires a mandate of the international community to endow the CSTO, which allows the implementation of multidimensional (second generation) peacekeeping operation by the forces of a regional organization. The third format of the CSTO peacekeeping operations is the participation of the CSTO in UN peacekeeping operations. The necessary legal framework is established by the recent Protocol on Amendments to the Agreement on the Peacekeeping Activities of the CSTO. The Organization is to endow one of the member states with the mandate to apply its multinational (consolidated) peacekeeping forces to the UN Peacekeeping Capability Readiness System. Thus applied CSTO peacekeeping forces can be involved in solving tasks during the UN peacekeeping operations under the CSTO flag. Based on the analysis of the legal framework for interaction between the United Nations and regional organizations in the field of peacekeeping, the author concludes that the potential for regional organizations to independently conduct multidimensional peacekeeping missions without direct violating state sovereignty or the UN Security Council mandate is significantly limited. The main opportunity for the collective use of the CSTO peacekeeping potential lies in its involvement in UN peacekeeping operations based on the approaches applied within the UN system to the organization of international peacekeeping activities.

Keywords:

peacekeeping; peacekeeping operation; UN Charter; regional organization; CSTO; peacekeeping forces; lead state.

References

- Bol'shakov A.G., Zaznayev O.I. (2011a) Formirovaniye institutsional'nykh mekhanizmov mirotvorchestva na sopredel'nykh s Rossiyei territoriyakh (na primere ODKB) [Development of Institutional Mechanisms of Peacemaking in the Territories Adjacent to Russia (on the Example of the Collective Security Treaty Organization)]. *Istoricheskkiye, filosofskkiye, politicheskkiye i yuridicheskkiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki*. Tambov: Gramota, No 3 (9): part II. P. 26–29.

* The content of this article reflects the personal opinion of the author and is not necessarily the official position of the Collective Security Treaty Organization or its bodies.

- Bol'shakov A.G., Zaznayev O.I. (2011b) Effektivnost' mirotvorcheskoy deyatel'nosti Rossii na postsovet'skom prostranstve: opyt i perspektivy ODKB [The Effectiveness of Russia's Peacekeeping Activities in the Post-Soviet Space: The Experience and Prospects of the CSTO]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*. No. 3. P. 107–111.
- Godovannyi A.V. (2019) Mirotvorcheskaya sostavlyayushchaya deyatel'nosti «Organizatsii dogovora o kollektivnoy bezopasnosti (ODKB)» [The Peacekeeping Component of the Activities of the Collective Security Treaty Organization (CSTO)]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*. Vol. 9. No. 1-1. P. 126–131.
- Golodnyak A.Yu. (2012). Analiz mezhdunarodno-pravovogo mekhanizma regulirovaniya mirotvorcheskikh operatsiy OON [Analysis of the International Legal Mechanism for Regulation of the UN Peacekeeping Operations]. *Vestnik Akademii*. No. 4. P. 140–144.
- Kornilenko A.V. (2020) Mirotvorcheskiy potentsial Organizatsii Dogovora o kollektivnoy bezopasnosti [Peacekeeping Potential of the Collective Security Treaty Organization]. *Vestnik RUDN*. Seriya: mezhdunarodnyye otnosheniya. Vol. 20. No. 4. P. 707–720.
- Malyshev D.V. (2011) Revolyutsionnyye sobytiya 2010 goda v Kirgizii: osnovnyye predposylki i reaktsiya mirovogo soobshchestva [Revolutionary Events of 2010 in Kyrgyzstan: Main Prerequisites and Reaction of the World Community]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 25. Mezhdunarodnyye otnosheniya i mirovaya politika. No. 1. P. 130–148.
- Nikitin A.I. (2010). Konflikty i mirotvorcheskaya deyatel'nost': tipologizatsiya, metodologicheskiye aspekty [Conflicts and Peacekeeping Activities: Typologization, Methodological Aspects]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 4 (13). P. 234–244.
- Nikitin A.I. (2016) Mirotvorchestvo OON: obnovleniye printsipov, reformirovaniye praktiki [UN Peacekeeping: Updating Principles, Reforming Practice]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. Vol. 60. No. 3. P. 16–26.
- Sazonova K.L. (2008). Rol' operatsiy po podderzhaniyu mira v sovremennoy strukture mirotvorchestva Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy [The Role of Peacekeeping Operations in the Modern Peacekeeping Structure of the United Nations]. *Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 2 (47). P. 34–39.
- Sazonova K.L. (2009) Uchastiye «velikikh derzhav» v mirotvorcheskoy deyatel'nosti Organizatsii Ob'yedinennykh Natsiy [The Participation of the "Great Powers" in the Peacekeeping Activities of the United Nations]. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya: istoriya. Politologiya. No. 1 (56). P. 183–189.
- Semerikov V.A. (2014). Mirotvorcheskaya deyatel'nost', yeye rol' i mesto v obespechenii kollektivnoy bezopasnosti ODKB [Peacekeeping Activity, Its Role and Place in Ensuring the Collective Security of the CSTO]. In: *Mirotvorcheskaya deyatel'nost', yeye rol' i mesto v podderzhanii mezhdunarodnogo mira i obespechenii kollektivnoy bezopasnosti Organizatsii Dogovora o kollektivnoy bezopasnosti: sbornik dokladov*. Moscow: Rossiyskiy institut strategicheskikh issledovaniy. P. 10–16.
- Shamarov P.V. (2019a) Mezhdunarodnoye mirotvorchestvo: politiko-pravovyye osnovy [International Peacekeeping: Political and Legal Foundations]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*. No. 6 (132). P. 104–113.
- Shamarov P.V. (2019b) Mirotvorchestvo Rossii na postsovet'skom prostranstve: politiko-pravovoy analiz [Russian Peacekeeping in the Post-Soviet Space: Political and Legal Analysis]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*. No. 8 (134). P. 127–136.
- Shamarov P.V., Lavrenov S.Ya. (2016). Mezhdunarodnoye mirotvorchestvo: soderzhaniye ponyatiya [International Peacekeeping: Content of the Concept]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal Obozrevatel' – Observer*. No. 10 (321). P. 97–114.
- Zinovskiy Yu.G. (2011) Mirotvorcheskaya praktika v sovremennykh usloviyakh: mekhanizmy i problemy realizatsii [Peacekeeping Practice in Modern Conditions: Mechanisms and Problems of Implementation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 12. Politicheskiye nauki. No. 2. P. 54–67.
- Zinovskiy Yu.G. (2010) Mnogostoronnyaya diplomatiya i mirotvorchestvo v usloviyakh sovremennogo mira [Multilateral Diplomacy and Peacekeeping in the Conditions of the Modern World]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 6 (15). P. 65–74.
- Zverev P.G. (2014). Pravovyye osnovy mezhdunarodnogo mirotvorchestva OON [Legal Foundations of UN International Peacekeeping]. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*. No. 4 (38). P. 56–59.
- Zverev P.G. (2015a) Prava cheloveka i opyt mezhdunarodnogo mirotvorchestva OON v 1990-ye gody [Human Rights and the Experience of International UN Peacekeeping in the 1990s]. *Mezhdunarodnoye pravo*. No. 1. P. 29–51.
- Zverev P.G. (2015b) Teoriya mirotvorchestva s pozitsiy OON: «Povestka dnya dlya mira» [Theory of Peacekeeping from the Position of the UN: "An Agenda for Peace"]. *Mirovaya politika*. No. 3. P. 52–67.

РАЗВИТИЕ АМЕРИКАНСКОГО РЫНКА ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ НА ПРИМЕРЕ КОНФЛИКТА В АФГАНИСТАНЕ 2001–2021 ГОДОВ

ЕЛЕНА КОРОЛЬКОВА

Российский совет по международным делам, Оренбург, Россия

МАРИЯ НЕБОЛЬСИНА

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

31 августа 2021 г. официально завершилась двадцатилетняя международная военная операция в Афганистане, возглавляемая США. Подводя предварительные итоги, американский президент Джоозеф Байден заявил об окончании эры крупных военных операций США по переустройству других стран. В настоящем исследовании мы поставили задачу изучить развитие американского рынка частных военных и охранных компаний (ЧВОК), оценив влияние на них военной операции в Афганистане. Для этого был проведён анализ изменений американского рынка услуг таких компаний, изучены методы и механизмы заключения и исполнения контрактов с ними. Также мы рассмотрели официальную позицию властей США по регулированию рынка частных военных и охранных услуг, принятые ими меры нормативного регулирования ЧВОК и развитие институциональных механизмов этого регулирования в США. Благодаря своей длительности и непрерывности афганская военная операция стала плацдармом для ЧВОК, создавшим условия для накопления и усовершенствования ими высокотехнологичного опыта. Вооружённый конфликт в Афганистане позволил сформировать такой рынок услуг, который не только задействует традиционный человеческий капитал, но и позволяет производить, использовать и обслуживать средства и технологии, способные минимизировать прямое участие специалистов в военных действиях. Одновременно с изучением развития самого американского рынка ЧВОК проведённое исследование позволило выяснить, какие расследования проводились в США в связи со злоупотреблениями подрядчиков, действовавших в Афганистане, как в связи с этим происходил пересмотр процедур и механизмов для исключения недобросовестного исполнения подрядных обязательств, как менялась законодательная практика и какие выводы были сделаны с точки зрения подходов к регулированию ЧВОК. Исследование также позволяет сделать выводы о сильных и слабых сторонах политики США в отношении ЧВОК за весь период вооружённого конфликта в Афганистане и оценить, насколько удачными были попытки США осуществлять контроль за подрядчиками. Получив существенный опыт контрактной деятельности в Афганистане, американские ЧВОК продолжают укрепляться в технологическом плане, а американские ЧВОК, прошедшие двадцатилетний опыт участия в вооружённом конфликте, создают дополнительное конкурентное преимущество США перед Россией и Китаем, где рынок частных услуг в сфере безопасности, хотя существует и развивается, подобного опыта не имеет.

Ключевые слова:

вооружённый конфликт в Афганистане; вывод войск; рынок частных подрядчиков в США; частные военные и охранные компании; субподрядчики; контракты; международное гуманитарное право (МГП).

Дата поступления рукописи в редакцию: 07.12.2021

Дата принятия к публикации: 14.03.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: neboldsinama@gmail.com

Историография в отношении различных аспектов деятельности частных военных и охранных компаний (далее – ЧВОК) представлена обширными исследованиями иностранных авторов [Singer 2007; Avant 2005; Abrahamsen, Williams 2011; Kinsey 2007a; 2007b; Verkuil 2007; Krahmann 2005; 2012; Mandel 2002]. Участие ЧВОК в вооружённых конфликтах, в частности в Ираке и Афганистане, получило широкое освещение в докладах и аналитических материалах федеральных ведомств США, крупных научных институтов, а также экспертных центров. Наибольший интерес представляют работы Исследовательской службы Конгресса США (Congressional Research Service – CRS), Счётной палаты (United States Government Accountability Office – US GAO), Комиссии по контрактам военного времени в Ираке и Афганистане (Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan), Следственного органа Палаты представителей США – Комитета по надзору и реформам (Committee on Oversight and Government Reform, the US House of Representatives), Комитета Сената США по вооружённым силам (United States Senate Armed Services Committee), независимой Комиссии по комплектованию армии и управлению программами в экспедиционных операциях, или Комиссии Ганслера (Independent Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations – Gansler Commission),

а также аналитических докладах Института международных и общественных отношений имени Уотсона Брауновского университета США (Watson Institute for International and Public Affairs, Brown University).

В докладах детально рассматриваются вопросы распределения бюджетных средств, порядок заключения контрактов с Министерством обороны США, Государственным департаментом США и с Агентством США по международному развитию (далее – USAID), механизмы контроля, отчётности и ответственности подрядчиков, недобросовестные схемы при заключении контрактов, проблемы обучения сотрудников ЧВОК, а также проблемы применения нормативной базы США при регулировании подрядчиков, действующих в вооружённых конфликтах¹. Кроме того, впервые детально исследуются проблемы нарушения прав субподрядчиков из третьих стран при найме их американскими ЧВОК [Coburn 2017]².

Хотя феномен ЧВОК хорошо изучен, наша работа – это первое комплексное междисциплинарное исследование процесса передачи государственных функций со стороны США частным подрядчикам, который развивался и формировался в условиях непрерывно продолжавшегося двадцатилетнего вооружённого конфликта в Афганистане. Мы поставили перед собой задачу выяснить, как трансформировались средства и методы ведения военных дей-

¹ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020. Congressional Research Service. 2021. 21 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf> (accessed: 02.12.2021); Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress. Congressional Research Service. Report R43074. May 17, 2013. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43074/7> (accessed: 02.12.2021); Gansler J.S. Report of the Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. October 2007. 87 p. URL: https://www.acq.osd.mil/dpap/contingency/reports/docs/gansler_commission_report_final_report_20071031.pdf (accessed: 02.12.2021); Peltier H. The Growth of the "Camo Economy" and the Commercialization of the Post-9/11 Wars. Brown University, 2020. 26 p. URL: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Peltier%202020%20-%20Growth%20of%20Camo%20Economy%20-%20June%2030%202020%20-%20FINAL.pdf> (accessed: 02.12.2021); Schwartz M. The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis, and Options for Congress. Congressional Research Service. 2011. 23 p. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf> (accessed: 02.12.2021).

² Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan. Report. Subcommittee on National Security and Foreign Affairs Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives, 2010. 79 p.

ствий США на примере длительной широкомасштабной военной кампании: от отправки крупных военных контингентов в начале операции к сокращению американского присутствия при одновременном нарастании опоры на ЧВОК. Несмотря на то что ЧВОК действуют в различных вооружённых конфликтах по всему миру, начиная с 1960-х годов [Kinsey 2007a: 90], а по некоторым оценкам с более раннего периода [Abrahamsen, Williams 2011: 43–44; Phillips 2010: 513], именно вооружённый конфликт в Афганистане позволяет наиболее полно изучить деятельность ЧВОК, изменение рынка частных услуг в сфере безопасности и подходы к механизмам контроля и регулирования их деятельности в США.

Американская политика передачи услуг в области безопасности частным лицам складывалась одновременно с развитием норм национального законодательства США в этой сфере. Развиваясь и совершенствуясь, рынок частных подрядчиков достиг расцвета в период афганского этапа американской внешней политики. Одновременно с усложнением функционала ЧВОК, развитием технологий, ростом спроса на военных специалистов и привлечением ЧВОК к видам деятельности, ранее выполнявшимся кадровыми офицерами, увеличивалось финансирование контрактов, способствуя росту злоупотреблений коррупционного характера со стороны ЧВОК.

Проблемы определения статуса сотрудников ЧВОК с точки зрения норм международного гуманитарного права (далее – МГП) ставят вопрос о правомерности их участия в вооружённом конфликте в Афганистане. Факты преступных действий подрядчиков, в том числе незаконные схемы исполнения контрактов и иные злоупотребления, остаются без надлежащей правовой оценки американскими властями, а пробелы в регулировании отношений подрядчиков с субподрядчиками приводят

к отсутствию контроля за их деятельностью. Лишь отдельные факты злоупотреблений со стороны ЧВОК в Афганистане стали предметом судебных разбирательств и уголовного преследования в отношении подрядчиков, замешанных в хищениях, коррупционных схемах, недобросовестном исполнении контрактных обязательств, несоблюдении санкционного законодательства, отмывании денег, нарушении законодательства о борьбе с терроризмом.

В 2007 г. правительство США начало принимать меры по усилению контроля за деятельностью ЧВОК, создав комиссии для разработки правовых и институциональных механизмов в различных министерствах и ведомствах США, сотрудничающих с ЧВОК по контрактам.

Законодательная практика, доклады и исследования ведущих экспертов в сфере ЧВОК позволяют оценить перспективы развития рынка частных военных и охранных услуг, механизмы взаимодействия с подрядчиками по окончании военной кампании в Афганистане, а также увидеть, как устроен американский рынок ЧВОК, как он менялся под воздействием политики Вашингтона в Афганистане, как менялись функциональные аспекты деятельности подрядчиков и создавались механизмы контроля за ними.

Обзор рынка ЧВОК в США

США – крупнейший поставщик коммерческих услуг в сфере безопасности, и военная кампания в Афганистане создала небывалый спрос на услуги частных подрядчиков. Со времени югославских войн середины 1990-х годов количество разного рода подрядчиков, включая сотрудников ЧВОК, достигало 50% и более от общей численности вооружённых сил (далее – ВС) США³, но именно непрерывно длившаяся двадцатилетняя военная кампания в Афганистане продемонстрировала всю мощь, объёмы и интенсивность использо-

³ Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress. Congressional Research Service. Report R43074. May 17, 2013. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43074/7> (accessed: 02.12.2021).

вания подрядчиков, задав тренд на формирование современного рынка ЧВОК, позволяя оценить трансформацию самих ЧВОК, характер контрактов и отношение к компаниям со стороны США.

В результате операции в Афганистане, начавшейся после терактов 11 сентября 2001 года, произошло быстрое расширение круга задач военной политики Вашингтона, и подрядчики стали играть существенную роль в поддержке войск США, использовавших экономическую и военную мощь (в том числе и ЧВОК) в борьбе с движением Талибан⁴, и выдвигая планы по демократизации Афганистана. С 2001 г. власти США выделяли крупное финансирование, в результате чего затраты на зарубежные американские операции, включая расходы на контракты с ЧВОК, неуклонно росли. По данным, приведённым на слушаниях в Конгрессе, общее число контрактов с Минобороны США в 1994–2008 годах выросло более чем в 7,5 раза: с 75 до 571 тыс. Суммы контрактов за тот же период выросли в 15 раз: с 11 до 165 млрд долларов⁵. Из доклада Брауновского университета следует, что с 2008 по 2019 г. на контракты с частными подрядчиками Минобороны США потратило более 1,2 трлн долларов⁶.

Лишь в 2019 г. на контракты с частными подрядчиками военное ведомство потратило более половины оборонного бюджета – около 370 млрд долларов⁷.

Используя стратегии лоббирования, подрядчики заключали дорогостоящие контракты на оказание подрядных услуг в Афганистане, включая расходы, направленные на продвижение собственных интересов для получения будущих контрактов. Такие гиганты в области электронных систем для оборонной промышленности, поставщики аэрокосмических технологий и авиаперевозчики, как *SAIC*, *Lockheed Martin Corp.*, *Textron*, *BAE Systems* и др., ежегодно тратят от нескольких сотен тысяч до нескольких миллионов долларов на лоббирование⁸. Одновременно с этим связанные с ЧВОК политики лоббировали и продолжение самой военной операции в Афганистане⁹.

Приведённые данные свидетельствуют не только об устоявшейся американской практике аутсорсинга – процесса, начавшегося в 1980-х годах в результате общественной критики правительства за потери личного состава ВС США во время корейской и вьетнамской войн, но и о формировании американского рынка ЧВОК.

⁴ Террористическая организация, запрещённая на территории Российской Федерации.

⁵ Inquiry into the role and oversight of private security contractors in Afghanistan. Report of The Committee on Armed Services United States Senate. 2010. URL: https://irp.fas.org/congress/2010_rpt/sasc-psc.pdf (accessed: 02.12.2021).

⁶ Peltier H. The Growth of the "Camo Economy" and the Commercialization of the Post-9/11 Wars. Brown University, 2020. 26 p. P. 2. URL: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Peltier%202020%20-%20Growth%20of%20Camo%20Economy%20-%20June%2030%202020%20-%20FINAL.pdf> (accessed: 02.12.2021).

⁷ Ibid.

⁸ Center for Responsive Politics. URL: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/lookup?lobbying-search-input> (accessed: 02.12.2021).

⁹ Rojas W., DeChalus C., Leonard K., Levinthal D. At least 15 lawmakers who shape US defense policy have investments in military contractors // Insider. 13.12.2021. URL: <https://www.businessinsider.com/congress-members-are-trading-defense-stocks-while-shaping-military-policy-2021-12> (accessed: 18.07.2022); Clifton E. Weapons Biz Bankrolls Experts Pushing to Keep U.S. Troops in Afghanistan // The Daily Beast. 16.02.2021. URL: <https://www.thedailybeast.com/weapons-industry-bankrolls-experts-pushing-to-keep-us-troops-in-afghanistan?ref=home> (accessed: 18.07.2022); Lardner R. GOP backers of defense budget hikes got millions in donations // Associated Press News. 22.02.2016. URL: <https://apnews.com/article/17c018e0528141ffa9ecb765a513f931> (accessed: 18.07.2022); Cohen A. Defense budget decision-makers are big recipients of industry funds // The Center for Public Integrity. 14.07.2015. URL: <https://publicintegrity.org/national-security/defense-budget-decision-makers-are-big-recipients-of-industry-funds/> (accessed: 18.07.2022); Roston A. Afghan Lobby Scam // The Nation. 22.12.2009. URL: <https://www.thenation.com/article/archive/afghan-lobby-scam/> (accessed: 18.07.2022).

Анализ терминов «частная военная и охранный компания», «подрядчик»

Несмотря на существование общепринятых в зарубежной и отечественной научной литературе терминов «частные военные и охранные компании» — ЧВОК (private military and security companies — PMSCs), «частные военные компании» (private military companies — PMSs), «частные охранные компании» (private security companies — PSCs) и производных от них терминов, призванных охарактеризовать выполнение функций, связанных с применением силы в зоне вооружённого конфликта, в международных договорах указанные понятия отсутствуют¹⁰. В законодательстве США применяются термины «частная охранный компания» и «подрядчик» (contractor). В отдельных случаях (например, при регулировании чрезвычайных операций) применяется термин *private security contractor*¹¹, под которым понимается подрядчик, нанятый Минобороны на контрактной основе. В определённых районах, где идут боевые операции, этот термин включает в себя всех подрядчиков, нанятых правительственными учреждениями США, выполняющих соответствующие функции по заключённому контракту¹².

По данным Минобороны США за четвёртый квартал 2020 г., в Афганистане из

общего числа подрядчиков (22 562 человека), заключивших контракты с ведомством, только 1813 были специалистами, предоставляющими услуги вооружённого характера, что составило 8% от общего числа контрактов с Минобороны США¹³. Так как некоторая доля контрактов с военным ведомством остаётся засекреченной, нет возможности определить, какие функции относятся к вооружённой, а какие — к невооружённой деятельности.

В соответствии с законодательством США подрядчиком (contractor) может быть как юридическое, так и физическое лицо¹⁴. При этом важно заметить, что термин «подрядчик» не применяется к военнослужащим и к гражданским сотрудникам Минобороны США. Также американское законодательство разделяет подрядчиков на две категории: подрядчиков, уполномоченных сопровождать ВС США за рубежом; подрядчиков, которые не сопровождают ВС США.

К первой категории относятся подрядчики и субподрядчики, имеющие разрешение на сопровождение от ВС¹⁵, участвующие в чрезвычайной операции США на территории иностранного государства, а также имеющие право ношения оружия и его использования для самообороны¹⁶. При этом они должны быть гражданами США

¹⁰ Впервые термин «частные военные и охранные компании» появляется в проекте международной конвенции ООН о регулировании, надзоре и мониторинге деятельности ЧВОК, а также в Документе Монрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооружённого конфликта. Важно отметить, что Документ Монрё носит рекомендательный характер и не имеет обязательной юридической силы. Российская Федерация в настоящее время не является его участником.

¹¹ US Code of Federal Regulations: Title 32 part 159.

¹² Ibid.

¹³ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020. Congressional Research Service. 2021. P. 5. URL: <https://fas.org/spp/crs/natsec/R44116.pdf> (accessed: 02.12.2021).

¹⁴ Подрядчик — это «любое физическое лицо, фирма, корпорация, партнёрство или другое юридическое лицо нефедерального значения, которое заключает контракт непосредственно с Минобороны США на предоставление услуг». Подробнее см.: Свод федеральных нормативных актов США (CFR). Разные аспекты деятельности подрядчиков в национальном праве США регулируются различными законами и ведомственными инструкциями федеральных агентств. Подробнее см.: [The USA Patriot Act of the CFR, titles 8, 10, 18, 22, 32; Federal Acquisition Regulation; US National Security Presidential Directive as of December 16, 2002; DoD instructions].

¹⁵ По смыслу Третьей Женевской конвенции 1949 года.

¹⁶ Подробнее см.: DoD Instruction 3020.41 “Operational Contract Support”.

либо гражданами третьего государства¹⁷. В особых случаях командующий ВС вправе включить местных жителей в состав гражданских лиц, следующих за ВС США, однако на них не распространяются положения соглашения о статусе сил США и иных двусторонних соглашений, предоставляющих привилегии и иммунитеты¹⁸. Известно, что к процессу исполнения контрактов привлекались граждане США, Афганистана и граждане третьих стран. Например, в 2012 году, когда численность подрядчиков на территории Афганистана достигла рекордного показателя, начиная с 2007 года, и превысила 117 тыс. человек, лишь 34,7 тыс. из них были гражданами США. Остальная часть распределялась между гражданами третьих стран и местными жителями¹⁹.

Ко второй категории подрядчиков, как правило, относятся граждане третьих стран, либо работающих на ЧВОК, либо заключивших контракт с Минобороны США. Они выполняют услуги, связанные с материально-техническим обеспечением. Соглашение о статусе сил может предусматривать привилегии и иммунитеты для такой категории подрядчиков.

В разные годы военной операции в Афганистане доля участия местного населения и прочего иностранного персонала в контрактах с Минобороны США была весьма значительной, а в некоторые периоды существенно превышала американских

подрядчиков²⁰. По данным доклада Конгресса США о соотношении уровня вооружённых сил и подрядчиков на территории Афганистана и Ирака за период с 2007 по 2020 г., начиная со второго полугодия 2008 г. и до четвёртого квартала 2020 г., доля иностранных подрядчиков в разные периоды колебалась от почти 40% до более чем 99%²¹. Накануне завершения военной операции США в Афганистане численность подрядчиков составляла около 7,8 тыс. человек, из которых около 2,7 тыс. американцев²². По состоянию на конец октября 2021 г. в Афганистане не осталось ни одного подрядчика²³.

Отметим, что регулирование деятельности ЧВОК в США с точки зрения терминологии отличается высокой степенью разработанности. Оно включает в себя разные категории лиц, относящихся к частным подрядчикам в сфере безопасности, которые действуют в вооружённых конфликтах. Регулирование также касается как американских граждан, выполняющих контракты с Минобороны США, так и граждан из третьих стран. Как показывает исследование, в вооружённом конфликте в Афганистане были задействованы обе категории подрядчиков.

О видах деятельности, делегированных ЧВОК правительством США

В Афганистане сотрудники американских ЧВОК традиционно осуществляли во-

¹⁷ Подробнее см.: Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS) and Procedures, Guidance, and Information (PGI). Subpart 225.74.

¹⁸ К данной категории применяется Единый кодекс военной юстиции (Uniform Code of Military Justice — UCMJ). При попадании в плен на них распространяется действие Третьей Женевской конвенции 1949 года.

¹⁹ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020. Congressional Research Service. 2021. 21 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf> (accessed: 02.12.2021).

²⁰ Ibid.

²¹ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020. Congressional Research Service. 2021. P. 9–10. URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf> (accessed: 02.12.2021).

²² Department of Defense. Contractor Support of U.S. Operations in the USCENTCOM Area of Responsibility. III Quarter, 2021. URL: https://www.acq.osd.mil/log/ps/.CENTCOM_reports.html/FY21_3Q_5A_Jul2021.pdf (accessed: 02.12.2021).

²³ Department of Defense. Contractor Support of U.S. Operations in the USCENTCOM Area of Responsibility. IV Quarter, 2021. URL: https://www.acq.osd.mil/log/ps/.CENTCOM_reports.html/FY21_4Q_5A_Oct2021.pdf (accessed: 02.12.2021).

оружённую мобильную и стационарную охрану объектов и физических лиц, оказывали логистические и консультационные услуги в сфере безопасности, обучали военнослужащих и полицейских. Иными словами, они выполняли виды деятельности, некогда считавшиеся неотъемлемыми государственными функциями. По официальным данным Министерства обороны США, только в 2020 г. в Афганистане для нужд военно-воздушных сил было заключено 33 контракта на общую сумму свыше 15 млн долларов, из которых 6 контрактов приходилось на строительство объектов инфраструктуры, 12 — на услуги материально-технического снабжения, 12 — на техническое обслуживание военной техники и оборудования, 3 — на услуги переводчиков. Для нужд армии было заключено 675 контрактов на строительство и восстановление объектов инфраструктуры, обслуживание военной техники и оборудования, в том числе электронного, на общую сумму свыше 1,5 млрд долларов. Для нужд военно-морских сил было заключено 13 контрактов по обслуживанию военной техники и обучению персонала на общую сумму свыше 23 млн долларов. Для иных нужд — 362 контракта, связанные с авиатранспортировкой, логистикой, телекоммуникационными связями, на общую сумму свыше 731 млн долларов²⁴.

Так как американская законодательная практика не предусматривает разделения подрядчиков, действующих в чрезвычайных военных операциях, по видам деятельности или по иным основаниям, в нашем исследовании также соблюдена эта логика. Мы используем термин ЧВОК в отношении контрактов самого разного свойства, как тех, которые обслуживали деятельность американской миссии в Афганистане (логистика, материально-техническое обе-

спечение, услуги перевода и пр.), так и тех, которые Минобороны США выделило в отдельную группу, охарактеризовав их как связанные с вооружённой и невооружённой деятельностью²⁵. Важно отметить, что американское законодательство включает в список функций, которые могут выполнять подрядчики за пределами территории государства (*private security functions*), «охрану персонала, зданий и сооружений, определённых объектов или собственности, принадлежащей тому или иному федеральному агентству США», а также «выполнение любой другой деятельности, требующей ношения оружия во исполнение контрактных обязательств»²⁶. Хотя для регулирования деятельности подрядчиков в США существуют различные механизмы, круг функций оказывается весьма широким и может ситуативно пополняться. Если проводить параллель с утверждением, что тенденция на «всё большую диверсификацию второстепенных элементов системы международных отношений в сочетании с быстрым ростом их численности» [Хрусталёв 2008: 11] сохраняется, то можно наблюдать, как одновременно происходит усложнение и функциональное расширение этих элементов, пополняясь ресурсом ЧВОК.

Для США, которые остаются мировым лидером на рынке ЧВОК, Афганистан стал плацдармом для совершенствования компетенций подрядчиков самого разного профиля. На примере военного конфликта в этой стране прослеживаются изменения войн в сторону более технологичных форм с наименьшим задействованием человеческой силы. Об этом свидетельствуют контракты между Минобороны США и рядом ЧВОК о поставках и обслуживании систем высокоточного оружия и БПЛА на афганском направлении²⁷. Хотя они использова-

²⁴ Government spending open data URL: <https://www.usaspending.gov/> (accessed: 14.11.2021).

²⁵ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020. Congressional Research Service. 2021. P. 10. URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf> (accessed: 02.12.2021).

²⁶ US Code of Federal Regulations: Title 32 part 159.

²⁷ Unmanned Aircraft Systems: Current and Potential Programs. Congressional Research Service. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/weapons/R47067.pdf> (accessed: 17.06.2021).

лись в афганской операции практически с самого её начала, привлечение к процессу частных подрядчиков в сфере безопасности для управления БПЛА в Афганистане началось в конце 2015 года, когда ВВС США заключили контракты с компаниями *Aviation Unmanned* и *General Atomics Aeronautical Systems Inc.* на управление модульными разведывательно-ударными БПЛА *MQ-9 Reapers*²⁸. Оба контракта остаются засекреченными, и конкретные детали, связанные с функциями, возложенными на компании, а также суммы контрактов не раскрываются.

В США наём подрядчиков для управления БПЛА объясняется нехваткой квалифицированного военного персонала, способного управлять ими и обслуживать их, в связи с возросшим спросом на этот вид деятельности во время новых военных операций против организации ИГИЛ²⁹ в Сирии и Ираке. Однако сама возможность привлечения подрядчиков к подобному сотрудничеству свидетельствует о тенденции к большему аутсорсингу функций, ранее находившихся в ведении государственных ведомств, а также о повышении технологичности операций в целом и, как следствие, об изменении облика войны. В то же время в Минобороны США уточнили, что управление БПЛА частными подрядчиками должно осуществляться только с целью сбора разведданных, наблюдения и рекогносцировки. Функции наведения на цели и их уничтожения по-прежнему остаются в ведении американских военных³⁰.

Усложнение технологической среды и рост спроса на услуги в этой сфере сказываются на увеличении количества и объёмов контрактов с подрядчиками. По ин-

формации Минобороны США, в целях афганской кампании в период с конца 2014 по март 2021 г. был заключён 31 контракт на общую сумму около 2,5 млрд долларов с различными частными подрядчиками на поставку и обслуживание БПЛА разных модификаций (например, *Scan Eagle*, *Shadow*, *Hunter* и др.). Среди компаний-поставщиков есть гиганты (*General Atomics Aeronautical Systems Inc.*; *AAI Corporation* и *Textron Systems Corporation*), входящие в промышленный конгломерат *Textron Incorporated*, *Northrop Grumman Systems Corp.* и *Northrop Grumman Technical Services Inc.*, и производители, относимые Минобороны США к малому бизнесу (например, компания *Insitu Inc.*)³¹.

Несмотря на признанное мировое лидерство на рынке американских ЧВОК, механизмы контроля за деятельностью подрядчиков вызывают критику. В тех случаях, когда конечным потребителем услуг, оказываемых ЧВОК в Афганистане, становилось правительство США, надзор за выполнением условий контракта возлагался на контролирующие органы того же ведомства, которое являлось непосредственным заказчиком, что было неэффективно. Это объяснялось не только недостаточным количеством квалифицированных проверяющих кадров в ведомствах США из-за высоких темпов роста аутсорсинга функций со стороны американского правительства. Контроль и мониторинг за выполнением контрактов не были приоритетными задачами. В результате развитие практики аутсорсинга услуг в сфере безопасности привело к проблемам, связанным с коррупционными схемами, нецелевым распределением бюджетных средств и нарушениями

²⁸ Hennigan W.J. Air Force hires civilian drone pilots for combat patrols; critics question legality // The Los Angeles Times. 27.11.2015. URL: <https://www.latimes.com/nation/la-fg-drone-contractor-20151127-story.html> (accessed: 17.06.2021).

²⁹ Террористическая организация, запрещённая на территории Российской Федерации.

³⁰ Thompson C. U.S. Air Force Hires Private Companies to Fly Drones in War Zones // Corpwatch. 16.12.2015. URL: <https://www.corpwatch.org/article/us-air-force-hires-private-companies-fly-drones-war-zones> (accessed: 20.08.2021).

³¹ Подробнее см.: контракты Минобороны США. URL: <https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/> (accessed: 20.08.2021).

прав человека³². Американские ЧВОК неоднократно нарушали национальное законодательство Афганистана и США, а также нормы международного права. Персонал некоторых компаний нередко фигурировал в судебных расследованиях о пытках, истязаниях заключённых, превышении пределов применения силы, убийствах гражданских лиц, мошенничестве и других преступлениях³³.

Статус сотрудников ЧВОК в международном гуманитарном праве и оценка правомерности их пребывания в Афганистане

Многочисленные противоправные действия персонала американских ЧВОК в Афганистане³⁴ и неоднозначный статус сотрудников этих компаний с точки зрения норм международного гуманитарного права (МГП) приводили к тому, что их часто сравнивали с наёмниками, создавая репутационные риски для частного бизнеса. По смыслу норм МГП сотрудников ЧВОК в редких случаях можно отнести к наёмни-

кам в соответствии с Дополнительным протоколом I от 1977 г. к Женевским конвенциям от 1949 года (ДП I), а также Международной конвенцией ООН о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наёмников от 1989 года. Однако в научной литературе и СМИ сравнения сотрудников ЧВОК с наёмниками продолжают возникать по сей день³⁵.

В 1987 г. Специальный докладчик ООН по вопросу об использовании наёмников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение получил мандат на изучение методов вербовки наёмников для участия в вооружённых конфликтах и связанных с этим проблем. В 1994 г. впервые на официальном уровне Специальный докладчик упомянул о частных компаниях, оказывающих военные услуги в вооружённом конфликте, как об отдельно стоящих организациях, которые вербовали бывших военнослужащих для участия в военных действиях в Анголе на стороне повстанцев УНИТА, что было нарушением действо-

³² Нехватка административного контроля неоднократно приводила к нарушениям прав человека и к неконтролируемому расходованию средств госбюджета на контракты с ЧВОК. Подробнее см.: Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan. Report. Subcommittee on National Security and Foreign Affairs Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives, 2010. 79 p.; Transforming Wartime Contracting. Controlling Costs, Reducing Risks. Final Report to Congress, August 2011. 240 p. P. 5. URL: <http://www.wartimecontracting.gov/> (accessed: 02.12.2021); At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. Interim Report to Congress. June 2009. 120 p. URL: http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929221553/http://www.wartimecontracting.gov/docs/CWC_Interim_Report_At_What_Cost_06-10-09.pdf (accessed: 02.12.2021).

³³ Компании Blackwater, Titan Corp, L-3, CACI неоднократно нарушали права человека, причём не раз с летальным исходом. [Schahill 2008: 21; Verkuil 2007: 129–130; Dickinson 2009: 221], DeWinter-Schmitt R. Bad News For Accountability For Detainee Abuse At Abu Ghraib // Amnesty International. Human Rights Now. Blog. 05.09.2021. URL: <http://blog.amnestyusa.org/waronterror/chapter-closes-on-accountability-for-detainee-abuse-at-abu-ghraib/> (accessed: 14.11.2021); Richey W. Supreme Court declines to take up Abu Ghraib detainee lawsuit // The Christian Science Monitor. 27.06.2001. URL: <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2011/0627/Supreme-Court-declines-to-take-up-Abu-Ghraib-detainee-lawsuit> (accessed: 14.11.2021).

³⁴ Horton A., Gregg A. Use of military contractors shrouds true costs of war. Washington wants it that way, study says // Washington Post. 30.06.2020. URL: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2020/06/30/military-contractor-study/> (accessed: 14.11.2021).

³⁵ Отсутствие хотя бы одного условия из всей совокупности критериев, предложенных международными документами, не позволяет признать лицо наёмником. Например, критерий личной выгоды или обогащения не всегда сводится к получению материального вознаграждения, т.к. многие сотрудники ЧВОК участвуют в вооружённом конфликте, стремясь применить профессиональные навыки. Подробнее см.: Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). June 8, 1977; The UN International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries. December 4, 1989.

вавшего в то время законодательства страны. Речь шла о южноафриканской компании *Executive Outcomes*³⁶. Заключив, что феномен наёмничества развивается, трансформируется и зачастую может скрываться за фасадом деятельности современных частных компаний, предоставляющих военную помощь и помощь военных специалистов, Специальный докладчик отметил, что подобные организации представляют существенную угрозу в связи с тем, что правительства допускают деятельность наёмников, завербованных посредством частных компаний. Он также подчеркнул, что поддержание безопасности — это неотъемлемая обязанность государств, которую они не вправе делегировать, так как передача государственных функций частным компаниям влечёт ограничение государственного суверенитета, а по мере своего развития ЧВОК могут становиться реальной угрозой правительствам³⁷.

В связи с вышесказанным возникает вопрос о правомерности функционирования сотрудников американских ЧВОК в Афганистане и их участия в военной кампании. Следует подчеркнуть, что нормы МГП не позволяют однозначно квалифицировать сотрудника ЧВОК как комбатанта. Практика государств позволяет заключить, что сотрудники ЧВОК не включаются в личный состав ВС ни одним из государств. Нормы МГП дают право принимать непосредственное участие в военных действиях только комбатантам. Законодательство США относит сотрудников ЧВОК к гражданским лицам, следующим за ВС США. Следовательно, они не имеют права принимать непосредственное участие в военных действиях. Статус гражданских лиц позволяет сотрудникам ЧВОК пользоваться защитой от нападения, предусмотрен-

ной МГП. Вместе с тем, хотя ведомственные инструкции Минобороны США позволяют сотрудникам ЧВОК применять силу, они содержат пояснение, что в таком случае подрядчик утрачивает право на защиту, предусмотренную нормами МГП, и имеет право принимать непосредственное участие в военных действиях³⁸. МГП требует проводить различие между военными и гражданскими объектами в целях защиты последних от нападений. Противоречие нормам МГП наблюдалось, когда США нанимали ЧВОК для защиты военных баз, хотя по американскому законодательству их сотрудники считаются гражданскими лицами.

Таким образом, в течение двадцатилетней операции в Афганистане правительство США, действуя в русле военно-политической целесообразности, старалось ограждать ЧВОК от последствий, связанных с возможными правовыми прецедентами при исполнении контрактов.

Характерные примеры злоупотреблений и преступных действий ЧВОК

Американское законодательство не запрещает передачу в субподряд выполнение разного рода услуг. В результате, помимо злоупотреблений правами, предоставляемыми в связи со статусом сотрудников ЧВОК, афганская кампания обнаружила многочисленные коррупционные схемы, связанные с субподрядами. Участие американских и иностранных ЧВОК в субподрядной деятельности зачастую сопровождалось хищением выделяемых на контракты бюджетных средств. Хотя традиционно считается, что передача частных военно-охранных функций в руки бизнеса экономит бюджеты ведомств, в действительности, как показывают расследования,

³⁶ The right of peoples to self-determination and its application to peoples under colonial or alien domination or foreign occupation. Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination. Report submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur. United Nations. Economic and Social Council. Doc. UN E/CN.4/2004/15. 2003. 21 p. URL: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=105 (accessed: 02.12.2021).

³⁷ Ibid.

³⁸ Инструкция Минобороны США о подрядчиках, следующих за ВС, США, принята 03.10.2005, № 3020.41, параграф 9.

аутсорсинг не всегда приводит к оптимизации расходов³⁹.

Опыт двадцатилетнего аутсорсинга функций в сфере безопасности в Афганистане позволяет сделать некоторые выводы о последствиях практики привлечения ЧВОК в ходе вооружённого конфликта. Комиссия США по контрактам военного времени сочла работу по субподрядам неэффективной и указала на недостаточную численность подрядчиков и штатного персонала Минобороны, контролирующего деятельность ЧВОК, на проблемы с должным обучением подрядчиков и на неполноту сбора данных об их деятельности⁴⁰. Около 70% контрактов приходится на субподряды, часть из которых заключена с иностранными субподрядчиками, как правило из Непала, Бангладеш, Шри-Ланки, Филиппин и других стран, деятельность которых не контролируется заказчиком.

Передача исполнения контракта субподрядчикам, в том числе находящимся в юрисдикции третьего государства, — распространённая практика основных американских подрядчиков. Отсутствие правового регулирования в этой сфере и действенных механизмов контроля за их деятельностью позволяют подрядчикам, заключившим контракты с федеральными ведомствами США, избегать юридической ответственности за совершённые правонарушения. Помимо этого, существенно осложнён сбор доказательств в их виновности, так как сведения о субподрядчиках отсутствуют в контролирующих органах.

Также субподрядчики не заинтересованы в исполнении всего контракта, преследуя цель извлечения прибыли. По словам эксперта в области внешней политики США, а в прошлом сотрудника ЧВОК в Бурунди и Либерии, Шона Макфейта, зачастую, когда истекает контракт с генподрядчиком, субподрядчики ищут другие рынки в конфликтных регионах, где, по их мнению, может начаться новая операция США и где их услуги снова могут быть востребованы⁴¹.

Под влиянием многолетней американской практики использования ЧВОК в Афганистане складывался собственный рынок частных подрядчиков и разрабатывались механизмы правового регулирования. Например, в 2008 г. появился «Порядок регулирования деятельности ЧВОК на территории Афганистана». Позднее, в 2012 году, заработала принятая дополняющая указанный документ «Процедура регулирования деятельности компаний в области риск-менеджмента»⁴².

Расследование противоправной деятельности субподрядчиков в Афганистане, проведённое в 2010 г. Сенатом США, вскрыло ряд нарушений. Например, в июне 2007 г. британская ЧВОК *Armour Group* наняла двух субподрядчиков из числа местных полевых командиров, которых для удобства называла *Mr White* и *Mr Pink*, для охраны авиабазы в Шиндане. Расследование показало, что эти лица были замешаны в убийствах, похищениях, кражах и антикоалиционной деятельности⁴³. Нарушения и противоправные инциденты слу-

³⁹ Peltier H. The Growth of the "Camo Economy" and the Commercialization of the Post-9/11 Wars. Brown University, 2020. 26 p. URL: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2020/Peltier%202020%20-%20Growth%20of%20Camo%20Economy%20-%20June%2030%202020%20-%20FINAL.pdf> (accessed: 18.07.2022).

⁴⁰ Gansler J.S. Report of the Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. October 2007, 87 p. URL: https://www.acq.osd.mil/dpap/contingency/reports/docs/gansler_commission_report_final_report_20071031.pdf (accessed: 17.06.2021).

⁴¹ McFate S. America's Addiction to Mercenaries. Washington's reliance on private contractors to fight its wars has mutated into a strategic vulnerability // The Atlantic. 2016. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/08/iraq-afghanistan-contractor-pentagon-obama/495731/> (accessed: 02.12.2021).

⁴² Procedure for Regulating Activities of Risk Management Companies in Afghanistan. 2012. URL: [http://www.appf.gov.af/downloads/documents/RMCPProcedures--Final\(English\).pdf](http://www.appf.gov.af/downloads/documents/RMCPProcedures--Final(English).pdf) (accessed: 02.12.2021).

⁴³ Curtis A. Mr Pink, Mr White and Bottom // BBC. 14.10.2010. URL: <https://www.bbc.co.uk/blogs/adamcurtis/entries/11b92403-6b56-372d-a086-13a1613f9830> (accessed: 14.11.2021).

чались и в отношениях между самими субподрядчиками. Например, спустя несколько месяцев после найма *Mr Pink* застрелил *Mr White*, после чего некоторое время скрывался у талибов. Это не помешало *ArmourGroup* продолжить с ним сотрудничество, дополнительно наняв *Mr White II* вместо убитого⁴⁴.

Похожим образом действовала EOD Technology Inc., заключившая в январе 2008 г. контракт с Минобороны США стоимостью около 7 млн долларов на охрану территории в провинции Герат для создания национального тренировочного центра с целью обучения афганских сил по охране правопорядка. Эта компания наняла субподрядчика из числа местных силовиков, которые, как выяснилось позднее, были замешаны в антикоалиционной и иной противоправной деятельности⁴⁵.

Как правило, информация о субподрядах становится доступной в результате расследований, вскрывающих факты коррупции, нецелевого использования средств, а также взаимодействия с местными незаконными группировками.

Впоследствии противоправное поведение компаний *ArmourGroup* и *EOD Technology Inc.* вылилось в судебные иски. По итогам расследования Сенат США счёл, что увеличение количества сотрудников ЧВОК в Афганистане противоречит политике противодействия беспорядкам и борьбы с повстанцами, а заключение субподрядов подрывает способность местного правительства обеспечивать работу национальных сил в связи с тем, что американские ЧВОК предпочитают нанимать местных силовиков с опытом службы в армии или полиции, предлагая им более высокую оплату. При этом зачастую субподрядчики не имеют опыта в оказании услуг в сфере безопасности. Сенат также указал, что в правительстве США существуют серьёз-

ные недоработки в части контроля за деятельностью субподрядчиков в Афганистане. Это же касается процесса отбора и подготовки субподрядчиков Минобороны США. По мнению Сената, это создаёт угрозу как для коалиционных сил и американских военных, так и для местных жителей. Сенат также посчитал, что полевые командиры и местные силовики, нанятые в качестве субподрядчиков, действуют против интересов США и афганского правительства, и указал, что у Минобороны США имеется весьма приблизительное представление о действиях субподрядчиков в отсутствие механизмов привлечения к ответственности генеральных подрядчиков⁴⁶.

Другая проблема с субподрядчиками заключается в нарушении их прав, когда по разным причинам они остаются без необходимой помощи и поддержки со стороны работодателя. Так, один из непальцев, работавший на американскую фирму в Афганистане в качестве субподрядчика в 2013–2014 годах, был осуждён на 18 лет по обвинению в шпионаже. Афганский суд обвинил его в краже данных о плане баз, возводимых американской компанией, для последующей передачи властям Пакистана. По словам заключённого, с ним лишь однажды связался адвокат американской компании-работодателя, после чего ему не было оказано никакой помощи [Coburn 2017]. Были и другие случаи нарушений прав субподрядчиков, в основном — из третьих стран, когда, работая на американских подрядчиков в Афганистане, они оказывались в бесправном и зависимом положении как от работодателей, так и от тех нелегальных образований, которые наладили трафик таких субподрядчиков в Афганистан из других стран.

Американские подрядчики в Афганистане работали по контрактам не только с Минобороны США, но и с такими ведом-

⁴⁴ Inquiry into the role and oversight of private security contractors in Afghanistan. Report of The Committee on Armed Services United States Senate. 2010. URL: https://irp.fas.org/congress/2010_rpt/sasc-psc.pdf (accessed: 02.12.2021).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

ствами, как Государственный департамент США (например, занимаясь охраной американских диппредставительств), а также с *USAID* и другими организациями. Хотя в американском законодательстве предусмотрено, что контракты, заключённые с иными федеральными агентствами США во исполнение миссии Минобороны, регулируются ведомственными инструкциями Минобороны, проблема субподрядов по-прежнему остаётся насущной, и контроль заказчика за субподрядчиками отсутствует. В результате, передавая часть функций подрядчикам, США потратили десятки миллиардов долларов на сомнительные контракты с ЧВОК, тем самым осуществляя финансирование сил военного противника⁴⁷.

В США уголовное преследование сотрудников ЧВОК осуществляется по закону о военной экстерриториальной юрисдикции (*Military Extraterritorial Jurisdiction Act* — МЕЖА) от 2000 года⁴⁸ и Единому кодексу военной юстиции (*Uniform Code of Military Justice* — UCMJ) от 1951 года⁴⁹. В соответствии с МЕЖА федеральные суды осуществляют юрисдикцию по преступлениям за пределами США, совершённым военнотрудовыми США, а также лицами, нанятыми или сопровождающими ВС США. Действие МЕЖА распространяется на гражданских лиц, которые заключили контракт с Минобороны США либо с иными нанявшими их федеральными агентствами, для поддержки миссии Минобороны США⁵⁰. Четыре сотрудника *Blackwater*

были привлечены к уголовной ответственности и осуждены за различные преступления, совершённые в нарушение МЕЖА⁵¹. В ходе судебного процесса сторона защиты подала иск о нераспространении на подзащитных действия МЕЖА. В обоснование своей позиции сторона защиты указала, что федеральный суд США не обладает полномочиями, так как МЕЖА применяется только в отношении преступлений, совершённых сотрудниками ЧВОК, нанятыми по контракту с Минобороны США либо во исполнение его миссии, а не с любым иным ведомством (в рассматриваемом случае контракт с *Blackwater* заключил Государственный департамент). Что касается UCMJ, то он ранее применялся только к военнотрудовым и гражданские лица не могли быть привлечены к уголовной ответственности по нему. После внесения поправок юрисдикция UCMJ была распространена на сотрудников ЧВОК⁵².

Привлечение сотрудников ЧВОК к уголовной ответственности за совершённые преступления осложняется действием двусторонних соглашений о предоставлении им иммунитета от преследования компетентных властей. Наличие таких соглашений не должно снимать ответственность за направляющих государств по привлечению виновных лиц к уголовной ответственности и осуществлению справедливого правосудия.

Закон США «Об иностранных деликтных исках» от 1948 года (*Alien Tort Statute* — ATS) предоставляет иностранным гражда-

⁴⁷ Transforming Wartime Contracting. Controlling Costs, Reducing Risks. Final Report to Congress, August 2011. 240 p. P.5. URL: <http://www.wartimecontracting.gov/> (accessed: 02.12.2021); Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan. Report. Subcommittee on National Security and Foreign Affairs Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives, 2010. 79 p.

⁴⁸ 18 U.S. Code Chapter 212 — Military Extraterritorial Jurisdiction Act. § 3261–3267. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-II/chapter-212>. (accessed: 02.03.2022).

⁴⁹ 10 U.S. Code Chapter 47 — Uniform Code of Military Justice. § 801-946a). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-II/chapter-47> (accessed: 02.03.2022).

⁵⁰ 18 U.S. Code Chapter 212 — Military Extraterritorial Jurisdiction Act. § 3261–3267. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-II/chapter-212>. (accessed: 02.03.2022).

⁵¹ Bruer W., Pearson M. Ex-Blackwater contractors sentenced in Nusoor Square shooting in Iraq // CNN. 15.04.2015. URL: <http://edition.cnn.com/2015/04/13/us/blackwater-contractors-iraq-sentencing/> (accessed: 17.06.2022).

⁵² 10 U.S. Code Chapter 47 — Uniform Code Of Military Justice, § 802, (a) (10). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/802> (accessed: 02.03.2022).

нам, пострадавшим от действий ЧВОК или их сотрудников, право обращения с гражданским иском в суд о взыскании причинённого ущерба⁵³. В частности, на основании этого закона в 2004 г. гражданами Ирака, подвергшимся пыткам со стороны сотрудников компаний *Titan* и *SACI*, подавался гражданский иск о нарушении норм международного права⁵⁴. Окружной суд США отказал в удовлетворении исковых требований, обосновав решение тем, что указанный закон неприменим к частным лицам [Bakker, Sossai 2012: 664].

В деле *Abtan v. Blackwater* судебное разбирательство проводилось по коллективному иску граждан Ирака, пострадавших в результате обстрела, совершённого сотрудниками ЧВОК в Багдаде. Представители *Blackwater* в ходе судебного процесса сослались на статус негосударственных акторов и заявили, что они не несут ответственность за нарушение норм международного права. В 2009 г. суд принял решение в пользу *Blackwater*, отказав в удовлетворении исковых требований⁵⁵.

Проблемы в американской практике регулирования ЧВОК существуют, и деятельность по многочисленным субподрядным контрактам в Афганистане далеко не всегда можно было отследить, что не только сказывалось на невозможности расследовать эпизоды, связанные с нарушениями прав субподрядчиков, но также приводило к коррупции и противоправной деятельности в отношении сотрудников генподрядчика. Кроме того, это влекло за собой и такие преступления, как участие ненадёжных субподрядчиков в антикоалици-

онной деятельности. Однако регулирование в США развивается. Например, USCMJ, который ранее применялся только к военнослужащим и гражданские лица не могли быть привлечены к уголовной ответственности по нему, после внесения поправок распространил свою юрисдикцию на сотрудников ЧВОК⁵⁶.

Судебная практика в отношении ЧВОК, действовавших в Афганистане

Деятельность ЧВОК в Афганистане сопровождалась многочисленными нарушениями норм как международного, так и национального права. Только в 2021 г. в различных судебных инстанциях США рассматривалось несколько дел, связанных с мошенничеством при заключении контрактов, фиктивной деятельностью некоторых подрядчиков, отмыванием денег и хищением имущества при исполнении контрактов.

Например, есть данные о разбирательстве в отношении недобросовестного поведения ЧВОК, с которыми Минобороны США заключило контракты для обеспечения военной миссии США в Афганистане в период с 2014 по 2021 год. В частности, упомянутая выше компания *Insitu Inc.* (производитель оборудования для систем визуализации), входящая в корпорацию *Boeing*, в нарушение заключённого контракта вместо новых поставляла бывшие в употреблении, списанные или утилизированные комплектующие⁵⁷. В январе 2021 г. появилась информация о том, что компания согласилась на выплату неустойки в размере 25 млн долларов⁵⁸.

⁵³ 28 U.S. Code — Alien's action for tort. § 1350. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/1350> (accessed: 02.03.2022).

⁵⁴ Saleh v. Titan Corp., 436 F. Supp. 2d 55 (D.D.C. 2006). URL: <https://casetext.com/case/saleh-v-titan-corp-2> (accessed: 02.03.2022).

⁵⁵ Estate of Abtan v. Blackwater Lodge Training Center, 611 F. Supp. 2d 1 (D.D.C. 2009). URL: <https://casetext.com/case/estate-of-abtan-v-blackwater-lodge-training-center> (accessed: 02.03.2022).

⁵⁶ 10 U.S. Code Chapter 47 — Uniform Code of Military Justice, § 802, (a) (10). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/802> (accessed: 02.03.2022).

⁵⁷ Boeing owned drone maker to pay \$25 million to settle False Claims Act allegations it used recycled parts on military projects // Department of Justice. 12.01.2021. URL: <https://www.justice.gov/usao-wdwa/pr/boeing-owned-drone-maker-pay-25-million-settle-false-claims-act-allegations-it-used> (accessed: 14.11.2021).

⁵⁸ Ibid. (accessed: 17.06.2021).

Похожее дело рассматривалось 30 июня 2021 г. в отношении корпорации *AAR Corp.* и её дочерней компании *AAR Airlift Group Inc.*, занимающихся воздушными перевозками. Фирмы договорились выплатить правительству США свыше 11 млн долларов с целью урегулирования обвинений в соответствии с Законом о ложных исках в связи с оказанием услуг ненадлежащего качества по техническому обслуживанию самолётов по контрактам в Афганистане. Расследование показало, что *AAR Corp.* представила фиктивные счета-фактуры, содержащие информацию о полной пригодности обслуживаемых воздушных средств для выполнения миссии, что не соответствовало действительности⁵⁹.

В деле *U.S. ex rel. Maxwell et al. v. Anham USA et al.* (Afghanistan Food Supply Contract Fraud) правительство США обвинило компанию *Anham USA* и аффилированные с ней фирмы в мошенничестве, отмывании денег и нарушении санкционного законодательства. Выяснилось, что *Anham FZCO* (ОАЭ) выиграла контракт с Минобороны США на строительство складских помещений на американской военной базе в Баграме на сумму 1 млн долларов. Компания заключила субподрядные контракты с аффилированными организациями *Anham USA* и *Unitrans International Inc.* (США) на оказание логистических услуг. Во исполнение контракта подрядчики по предварительному сговору с целью уменьшения затрат на выполнение услуг доставили 123 контейнера с грузом в Афганистан наиболее коротким маршрутом через Иран, в отношении которого действуют санкции, наложенные США. Также было установле-

но, что во исполнение контракта с Минобороны США *Anham* заключила незаконные контракты с компаниями, осуществлявшими морские перевозки из ОАЭ и Турции, на доставку грузов в Афганистан через Иран. Схема заключалась в том, что компания *Unitrans* оплачивала расходы за услуги компаниям по морским перевозкам через зарубежный банк, а *Anham* в последующем возмещала эти расходы компании *Unitrans*⁶⁰.

Наиболее интересным представляется судебное разбирательство, начатое в США в 2019 году. В окружной суд округа Колумбия, Вашингтон, был подан коллективный иск от 143 военнослужащих и подрядчиков о компенсации нанесённого ущерба к некоторым ЧВОК, среди которых были *ArmorGroup*, входившая в холдинг *G4S, Development Alternatives Inc. (DAI), EOD Technology, Black & Veatch Special Projects, Janus Global Operations Llc, Louis Berger Group, Inc.* и др. Пострадавшие обвиняют ЧВОК в нарушении Закона о борьбе с терроризмом и во взаимодействии с Талибаном, из-за чего в период 2009–2017 годов в результате нападения некоторые американские военнослужащие и подрядчики пострадали, а некоторые погибли. В иске утверждается, что военные и подрядчики на протяжении почти десяти лет подвергались нападениям со стороны талибов, которых фактически финансировали ЧВОК, выполнявшие контракты Минобороны США. Оплата осуществлялась Талибану через субподрядные компании. Это были «платежи за ненападение» (*protection payments*), что, по сути, было поддержкой и финансированием террористов⁶¹, против

⁵⁹ *AAR Corp. Agrees to Pay \$11 Million to Settle False Claims Act Allegations on Aircraft Maintenance Contract and to Pay Penalties Assessed by the FAA* // Department of Justice. 06.07.2021. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/aar-corp-agrees-pay-11-million-settle-false-claims-act-allegations-aircraft-maintenance> (accessed: 14.11.2021).

⁶⁰ *Defense Contractor Agrees to Pay \$45 Million to Resolve Criminal Obstruction Charges and Civil False Claims Act Allegations* // Department of Justice. 04.12.2019. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/defense-contractor-agrees-pay-45-million-resolve-criminal-obstruction-charges-and-civil-false> (accessed: 14.11.2021).

⁶¹ *Complaint for Violation of The Anti-Terrorism Act*. December 27, 2019. URL: http://s3.amazonaws.com/fcmd/documents/documents/000/005/251/original/Louis_Berger_et_al_-_Cabrera_COMPLAINT.pdf?1577985457 (accessed: 14.11.2021).

которых Вашингтон объявил войну в 2001 году. Талибы нанимались для охраны тех объектов, которые по условиям контрактов должны были охранять ЧВОК. Истцы заявляют, что суммы, выплаченные талибам, были гораздо меньше затрат, выделенных для обеспечения безопасности, и, как правило, варьировались в пределах 20–40% от стоимости объекта, которому требовалась охрана.

В 288-страничном исковом заявлении раскрывается схема работы ЧВОК в Афганистане, при которой изначально компания заключала контракт с правительством США, затем передавала его для исполнения субподрядчику, который в свою очередь передавал этот контракт другому субподрядчику, а тот возвращал его обратно. Как правило, такими субподрядчиками были местные компании⁶². Американская практика показывает, что эпизоды с участием сотрудников ЧВОК всё же расследуются и доводятся до суда. В свою очередь, информация, которая вскрывается в ходе расследований и судебных заседаний, детализирует особенности деятельности ЧВОК в Афганистане и открывает поле для новых исследований в сфере ЧВОК.

Правовые и институциональные механизмы регулирования деятельности ЧВОК

В течение двадцати лет военной операции США в Афганистане с участием многочисленных подрядчиков рынок частной безопасности менялся и эволюционировал. Одновременно с этим совершенствовались нормы американского права, а также нормы правового регулирования ЧВОК в самом Афганистане. Кроме того, на уровне ООН все эти годы продолжались обсуждения проблемы международно-правового регулирования деятельности ЧВОК, правомерности их участия в воору-

жённых конфликтах и иные связанные с этим вопросы.

Афганский опыт привёл к практическим изменениям в правовом и институциональном поле США в отношении дальнейшего взаимодействия с ЧВОК. В целях регулирования их деятельности власти США приняли ряд мер.

Во-первых, сведения о заключённых контрактах, в том числе об их количестве, стали предметом изучения Конгресса США. Ежегодно Минобороны предоставляет Конгрессу отчёт о подрядчиках, нанятых ведомством, если сумма контракта превышает 3 млн долларов. В нём содержатся данные о численности сотрудников ЧВОК, но в него не включена информация о количестве индивидуальных подрядчиков, нанятых Минобороны США напрямую. Информация о контрактах за период 2001–2014 годов на сайте ведомства отсутствует. Ведомство предоставляет данные только за период с третьего квартала 2014 года, обновляя информацию по мере заключения контрактов⁶³. При этом на сайте ведомства не представлены контракты стоимостью менее 4,9 млн долларов. Тем не менее нам удалось собрать данные о контрактах Минобороны с подрядчиками на оказание услуг в сфере безопасности на территории Афганистана. Значимость такой информации объясняется тем, что публичные данные о контрактах позволяют не только получить представление о предмете контракта, его сроках и стоимости, но также составить мнение о наиболее востребованных ЧВОК, которые работают на американском рынке с Минобороны. Кроме того, это важно для понимания того, на что расходуются средства ведомства при заключении контрактов, какие услуги передаются на подряд ЧВОК и в каком объёме Минобороны финансирует интересующие его функции. Однако такое пони-

⁶² Complaint for Violation of The Anti-Terrorism Act. December 27, 2019. URL: http://s3.amazonaws.com/fcmd/documents/documents/000/005/251/original/Louis_Berger_et_al_-_Cabrera_COMPLAINT.pdf?1577985457 (accessed: 14.11.2021).

⁶³ Подробнее см.: контракты Минобороны США. URL: <https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/> (accessed: 14.11.2021).

мание затруднено тем, что, с одной стороны, до 2014 г. данные о контрактах не публиковались либо публиковались фрагментарно, а с другой – многие крупные контракты разделяются на более мелкие и их суммы не превышают порогового значения, затрудняя процесс формирования общего представления о характере контрактов.

Во-вторых, в 2007 г. министр армии США учредил Независимую комиссию по комплектованию войск и управлению программами в экспедиционных операциях, именуемую Комиссией Ганслера, которую возглавил д-р Жак С. Ганслер, бывший заместитель министра обороны. По результатам работы Комиссия предложила рекомендации по взаимодействию с подрядчиками и усилению контроля за их деятельностью путём увеличения численности штатных сотрудников Минобороны, внесения изменений в ведомственные документы, касающихся статуса подрядчиков в военных операциях, и создания подразделения по вопросам взаимодействия военнослужащих и подрядчиков⁶⁴.

Кроме того, была учреждена Комиссия по контрактам военного времени (Commission on Wartime Contracting), в задачи которой входило проведение расследований в отношении подрядчиков, работающих в Ираке и Афганистане, учреждена должность Специального инспектора по восстановлению Афганистана (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction – SIGAR), основной функцией которого стал аудит и расследование расходов бюджетных средств, выделяемых на подрядчиков.

Во исполнение рекомендаций Комиссии в 2009 г. Минобороны приняло директиву, устанавливающую порядок планирования контрактов и управления ими⁶⁵. Подрядчиков стали включать в общий состав

с кадровыми служащими Минобороны при составлении статистической отчётности. В 2011 г. существенные изменения претерпела инструкция Минобороны по операционной контрактной поддержке, устанавливающая порядок управления контрактами, а также конкретизирующая права и обязанности уполномоченных лиц ведомства по контролю за деятельностью подрядчиков. В 2012 г. военное ведомство обновило Политику совместного планирования, включив в неё ранее учтённые контракты по оказанию услуг в сфере разведки. В следующем году Минобороны разработало стандарты использования ЧВОК в зоне военных действий, утвердило стандарты деятельности подрядчиков, уточнило порядок их лицензирования и приняло поправки к определению термина «чрезвычайные операции». Также в Правила федеральных закупок были внесены изменения, касающиеся установления запрета на заключение контрактов с противниками США и наделяющие подрядчиков и субподрядчиков правом доступа к данным Минобороны, необходимым для исполнения контракта. Помимо этих мер, был подписан Меморандум между Минобороны, Государственным департаментом и USAID об обмене информацией и создании общей базы данных по подрядчикам (Synchronized Predeployment and Operational Tracker, SPOT).

Тем не менее анализ норм национального права США позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование в этой сфере не носит комплексного характера и является ситуативным. В частности, деятельность ЧВОК по передаче исполнения услуг на субподряд до сих пор остаётся вне правового регулирования США. Кроме того, отсутствует контроль за исполнением контрактов в принимающем государстве, охваченном вооружённым конфликтом.

⁶⁴ Gansler J.S. Report of the Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. October 2007, 87 p. P. 47–50. URL: https://www.acq.osd.mil/dpap/contingency/reports/docs/gansler_commission_report_final_report_20071031.pdf (accessed: 02.12.2021).

⁶⁵ DoD Instruction. 3020.50, "Private Security Contractors (PSCs) Operating in Contingency Operations, Humanitarian or Peace Operations, or Other Military Operations or Exercises," July 22, 2009 URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-05-25/pdf/2021-10100.pdf> (accessed: 22.06.2022).

Соблюдение механизмов принуждения к соблюдению национального законодательства было, помимо прочего, осложнено ослаблением органов власти Афганистана, препятствиями при сборе доказательств о совершённых преступлениях, проблемами в сфере сотрудничества по уголовным делам.

Взаимодействие с ЧВОК после вывода войск США и перспективы развития рынка

В Соглашении между США и Движением Талибан о выводе иностранных войск и установлении мира в Афганистане, подписанном в Катаре 29 февраля 2020 года, была зафиксирована договорённость, согласно которой США и силы Коалиции должны были вывести свои войска из Афганистана к маю 2021 года, а Талибан, в свою очередь, обязался предпринимать действия, направленные на предотвращение использования территории Афганистана другими группировками, включая Аль-Каиду⁶⁶, против США и их союзников. К договору предусмотрены приложения, которые не доступны для публичного просмотра⁶⁷.

Наиболее важным в целях данного исследования является положение Соглашения, по которому США обязались вывести из Афганистана национальные ВС, а также силы союзников, Коалиции, включая гражданский персонал, частных подрядчиков в сфере безопасности, советников, персонал, осуществляющий поддержку

ВС, в течение 14 месяцев с момента обнародования документа. Иными словами, окончание военной кампании означало не только вывод войск, но и прекращение всех контрактов с подрядчиками. Если вспомнить опыт прошлых лет, то при завершении операции США в Ираке американские войска перебрасывались в Афганистан. Вместе с военными в Афганистан «мигрировали» и ЧВОК, контракты с которыми меняли условия, но не прекращались [Krahmann 2016; Turzi 2018]⁶⁸.

Правилами федеральных закупок допускается расторжение контрактов с ЧВОК по инициативе правительства США (termination for convenience)⁶⁹. В этом случае генеральный подрядчик должен немедленно прекратить исполнение контракта и расторгнуть субконтракты⁷⁰. Таким образом, сроки действия генконтракта и субконтракта прекращаются одновременно. Официальный представитель Минобороны США, ответственный за исполнение контракта, согласовывает с подрядчиком план регулирования отношений, возникающих в связи с односторонним расторжением контракта, в том числе по сумме денежной компенсации⁷¹. С учётом стремительного вывода войск США из Афганистана число расторгнутых контрактов по указанному основанию будет возрастать. При таких обстоятельствах подрядчики вправе рассчитывать на возмещение затрат в соответствии с планом регулирования последствий расторжения контракта.

⁶⁶ Террористическая организация, запрещённая на территории Российской Федерации.

⁶⁷ Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. February 29, 2020. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf> (accessed: 14.11.2021).

⁶⁸ Cooper H. Putting Stamp on Afghan War, Obama Will Send 17,000 Troops // The New York Times. 17.02.2009. URL: <https://www.nytimes.com/2009/02/18/washington/18web-troops.html> (accessed: 19.06.2022); Gray A. Obama orders 17,000 U.S. troops to Afghanistan // Reuters. 18.02.2009. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghan-troops-idUSTRE51G6F920090217> (accessed 19.06.2022); Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination. Addendum Mission to Afghanistan. Chairperson-Rapporteur: Shaista Shameem. United Nations. Human Rights Council. Doc. UN A/HRC/15/25/Add.2 14 June 2010 URL: https://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A-HRC-15-25-Add2_AEV.pdf (accessed: 19.06.2022).

⁶⁹ US Federal Acquisition Regulation 2.101.

⁷⁰ US Federal Acquisition Regulation 49.104.

⁷¹ US Federal Acquisition Regulation 49.201 (a).

В отношении перспектив развития американского рынка ЧВОК в Афганистане и сопредельных странах необходимо отметить следующее. В соответствии с заключённым в Катаре Соглашением между талибами и США была достигнута договорённость о взаимном стремлении к экономическому взаимодействию с новым правительством в Афганистане, которое планировалось сформировать в результате переговоров действовавших властей Афганистана с Талибаном. При согласии нового правительства Афганистана нельзя исключать вероятность заключения новых контрактов с ЧВОК в Афганистане либо возобновления действия прежних контрактов, если таковое предусмотрено их условиями.

В американском экспертном сообществе высказывались предположения о том, что после вывода войск из Афганистана США начнут размещение войск и подрядчиков в таких сопредельных государствах, как Узбекистан, для усиления влияния на Китай⁷². Однако анализ контрактов, заключённых федеральными агентствами США с подрядчиками для оказания различных услуг на территории Узбекистана, показывает, что они носят невоенный характер и в основном касаются вопросов энергетики и охраны. Из значимой информации о свежих подрядах в Узбекистане выделяются заключённые в сентябре 2021 г. краткосрочные контракты с USAID, направленные на обучение и подготовку местных ВС в сфере противодействия терроризму. Аналогичная ситуация складывается и в отношении Таджикистана. В настоящее время нет оснований делать выводы о возросшей активности американских ЧВОК в странах Центральной Азии. В то же время ещё до окончания военной кампании в Афганистане зарегистрированная в Гонконге

ЧВОК *Frontier Services Group*, возглавляемая бывшим руководителем компании *Blackwater* Эриком Принсом, открыла в Казахстане представительство в рамках сотрудничества с Китаем по развитию проекта «Организация международного сотрудничества Шёлковый путь». В 2020 г. компания разместила вакансию специалиста по материально-техническому обеспечению для развития китайско-казахстанского направления проекта⁷³.

Что касается афганского направления, в обозримом будущем американские ЧВОК могут вернуться в Афганистан, как минимум, по двум причинам. *Во-первых*, для налаживания нормального функционирования и поддержания безопасности Афганистану потребуется постконфликтное восстановление инфраструктуры, которое все последние годы осуществляли американские ЧВОК. *Во-вторых*, оставленная американцами военная техника требует ремонта и обслуживания. Как показал опыт, почти сразу, как только начался вывод американских войск, оказалось, что афганские вооружённые силы не были подготовлены для обслуживания и обеспечения функционирования военной техники и не смогли оказать сопротивление талибам. В течение долгих лет военной операции эти функции выполняли американские подрядчики. Возможно, что задача для американских ЧВОК заключалась в том, чтобы формально тренировать афганские силы и обеспечивать работу военного оборудования, отрабатывая условия контракта, а вовсе не в создании действующих ВС, способных обращаться с военной техникой самостоятельно [Tecott 2021]. Возвращение подрядчиков в Афганистан и возобновление контрактов может стать предметом торга с талибами, которые заин-

⁷² Salama V., Lubold G. Afghan Pullout Leaves U.S. Looking for Other Places to Station Its Troops. Options range from nearby Central Asian countries to Gulf allies to Navy ships at sea // The Wall Street Journal. 08.05.2021. URL: <https://www.wsj.com/articles/afghan-pullout-leaves-u-s-looking-for-other-places-to-station-its-troops-11620482659> (accessed: 14.11.2021).

⁷³ Yau N., van der Kley D. The growth, adaptation and limitations of Chinese private security companies in Central Asia. The OXUS Society for Central Asian Affairs. October 2020. 16 p. P. 9. URL: <https://oxussociety.org/wp-content/uploads/2020/10/the-growth-adaptation-and-limitations-of-chinese-private-security-companies-in-central-asia.pdf> (accessed: 22.02.2022).

тересованы в размораживании средств на счетах в американских банках.

В контексте смены политического вектора вывод американских войск из Афганистана можно воспринимать не столько как провал политики США в этой стране, сколько как меру воздействия на Россию и Китай. Двум региональным державам, находящимся в непосредственной близости от нестабильного Афганистана, неизбежно придётся постоянно держать на контроле ситуацию в этом государстве, чтобы не допустить угрозы перетекания нестабильности за пределы Афганистана с последствиями в виде незаконного оборота наркотиков, потока мигрантов, радикализации террористических группировок в Центральной Азии и в Синьцзян-Уйгурском автономном районе.

Вместе с тем завершение военной операции в Афганистане не означает ухода Вашингтона из региона. В будущем наиболее вероятно усиление американского влияния на европейском и азиатском направлениях для реализации политики противостояния России и Китаю посредством взаимодействия с Украиной и Тайванем, а также сохранения присутствия в Сирии [Kertzer 2021]⁷⁴. Политически осуществлять стратегию конфронтации США могут удалённо, а практически — с помощью американских ЧВОК — единственных бенефициаров двадцатилетней афганской кампании.

В настоящей работе мы предприняли попытку оценить, как в результате двадцатилетнего опыта вооружённого конфликта в Афганистане трансформировался американский рынок ЧВОК, а также понять, для чего этот рынок существует, по каким законам функционирует, как меняется и как реагирует на смену правительства в стране, где продолжается вооружённый конфликт.

Перспективы развития американского рынка ЧВОК тесно связаны с внешней политикой Вашингтона. Заявление Джоэфа Байдена о завершении эры зарубежных военных операций США⁷⁵ свидетельствует не только об окончании этапа борьбы с терроризмом в том виде, в котором была открыта эта глава в американской политике терактами 11 сентября 2001 года, но и о смене в настоящее время внешнеполитической парадигмы США: от стремления к гегемонии, демократизации и нациестроительства по американскому или западному типу в различных уголках мира к глобальной конкуренции и противостоянию России и Китаю [Лукин, Губин 2016; Сушенцов 2014; Фененко 2015]. В этом контексте происходят перекодирование внешнеполитической повестки США и корректировка американского присутствия в мире, включая ЧВОК.

В целях реализации внешнеполитического курса Вашингтон в первые годы военного присутствия в Афганистане активно нанимал подрядчиков, и их количество в отдельные периоды значительно превышало число военнослужащих. Расширился спектр услуг, которые ЧВОК оказывали различным ведомствам США: от непосредственного участия в военных действиях до логистики и консультирования. Крупные американские подрядчики были заинтересованы в длительной военной кампании в Афганистане, о чём свидетельствуют существенные суммы денежных средств, потраченные на лоббирование интересов компаний в целях заключения федеральных контрактов. При этом зачастую основные подрядчики фактически не выполняли услуги на территории Афганистана, привлекая субподрядчиков из числа местных жителей и граждан третьих стран. Более того, в отсутствие контроля и норма-

⁷⁴ Gosselin-Malo E. The US Withdrawal from Afghanistan and the Future of Interventionism // Italian Institute for International Political Studies — ISPI. 09.09.2021 URL: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/us-withdrawal-afghanistan-and-future-american-interventionism-31591> (accessed: 22.06.2022).

⁷⁵ Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan. An address to the Nation. August 31, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/> (accessed: 17.06.2022).

тивно-правовых механизмов регулирования этой сферы в США они передавали исполнение по контракту незаконным вооружённым группировкам, в том числе талибам, против которых США вели борьбу. Юридическая оценка компетентными органами такой деятельности отдельных подрядчиков до настоящего времени не дана.

США продолжают и интенсифицируют политику привлечения ЧВОК к различным видам деятельности в области безопасности. Конфронтация с Россией и Китаем, очевидно, приведёт к гонке вооружений на более современном уровне. Об этом свидетельствует в том числе подписанный Д. Трампом закон о создании шестого рода войск — космических сил (United States Space Force) 20 декабря 2019 года⁷⁶. Новообразованное подразделение уже традиционно пригласило к сотрудничеству частных подрядчиков для строительства ракет⁷⁷.

В свете вышесказанного важно отметить, что интенсифицируется и укрепляется сотрудничество американских силовых структур с ЧВОК. Такой вывод позволяет сделать взаимодействие подрядчиков с ВС на учениях COMPTUEX, которые проводят ВС США совместно с различными подрядчиками в сфере безопасности. Например, для совершенствования навыков обороны авианосной ударной группы военно-морских сил США в 2020 г. использовалось тактическое вооружение, предоставленное подрядчиками⁷⁸. Скоординированное задействование таких ресурсов ЧВОК, как истребители, бомбардировщики, крылатые ракеты и другая техника, применяется для отработки сценария отражения нападения условного иностранного

противника на оборонную авианосную группу ВМС США, состоящую из ракетных крейсеров и эсминцев. Хотя сотрудничество американских ВМС с ЧВОК в этой сфере продолжается с конца 1990-х годов, масштабы взаимодействия увеличиваются, и сегодня возможности подрядчиков говорят об их способности в некоторой степени составить конкуренцию регулярным ВС.

Став плацдармом и важной вехой для развития американского рынка ЧВОК, Афганистан открыл широкие возможности для ЧВОК в других вооружённых конфликтах, продолжающихся по всему миру. Масштабы и интенсивность конфликтов могут меняться, но привлечение ЧВОК как инструмента реализации политики западных государств продолжится. Одновременно будет развиваться и технологическая составляющая рынка ЧВОК в сторону большего дистанцирования от театра военных действий, развития частной сферы киберпространства для усиления влияния на мировые процессы, создания разведывательных сетей в интернет-пространстве силами частных компаний, специализирующихся в развитии искусственного интеллекта, по типу *Axon Vision*, *Black Cube*, *Carbyne*, *Terrogeance*, *Cambridge Analytica* и пр. Иными словами, в конфликтах всё больше будут использоваться неклассические методы ведения войн. При этом поставки обычных видов оружия, подготовка и обучение противоборствующих сторон конфликта в обход рекомендаций и эмбарго ООН силами ЧВОК также продолжатся. В отсутствие международно-правового регулирования ЧВОК будут оставаться инструментом, чью национальную принад-

⁷⁶ Myers M. The Space Force is officially the sixth military branch. Here's what that means // *Airforce Times*. 21.12.2019. URL: <https://www.airforcetimes.com/news/your-military/2019/12/21/the-space-force-is-officially-the-sixth-military-branch-heres-what-that-means/> (accessed: 14.11.2021).

⁷⁷ Macias A., Sheetz M. Space Force general says success of private companies like SpaceX helps U.S. secure the space domain // *CNBC*. 03.02.2021. URL: <https://www.cnn.com/2021/02/03/space-force-general-america-owns-space-with-help-from-elon-musk-spacex.html> (accessed: 14.11.2021).

⁷⁸ В учениях были задействованы всепогодный многоцелевой истребитель F-21 Kfir, околозвуковые истребители-бомбардировщики Mk-58 Hawker Hunters, лёгкие реактивные истребители F-5AT, многоцелевые турбореактивные самолёты Learjet 35s, предоставленные частными подрядчиками *Airborne Tactical Advantage Company*, *Tactical Air Support, Inc.* и *Phoenix Air*. Подробнее см.: URL: <https://www.thedrive.com/the-war-zone/38429/watch-flight-tracks-of-contractor-adversary-jets-bum-rushing-a-carrier-group-for-training> (accessed: 23.02.2022).

лежность не просто определить, а значит — привлечь к ответственности.

Одновременно с развитием технологий будет меняться и правовое регулирование деятельности ЧВОК. Учитывая масштабность нарушений прав человека, совершённых сотрудниками ЧВОК, злоупотреблений со стороны самих компаний по отношению к работникам, направляемым в зону вооружённого конфликта без соответствующих правовых гарантий, принятие международного договора по этому вопросу необходимо. Практика использования ЧВОК США в вооружённом конфликте в Афганистане подтверждает, что их сотрудники не являются наёмниками по смыслу ст. 47 ДП I к Женевским конвенциям 1949 г. и Международной конвенции ЧВОК принимали непосредственное участие в военных действиях, при том что они не были включены в личный состав ВС ни Афганистана, ни США, а также не соблюдали критерии, предусмотренные ст. 1 Конвенции 1907 года, они не могли пользоваться статусом комбатанта.

Многочисленные злоупотребления подрядчиками при применении силы, в том числе с использованием летального оружия, требуют правовой оценки правоохранительными органами государств, а также внесения изменений в национальное законодательство, запрещающих сотрудникам ЧВОК принимать непосредственное участие в военных действиях. Примечательно, что такой запрет содержится в проекте документа, обсуждаемого Рабочей группой ООН по вопросу разработки международно-правового регулирования деятельности ЧВОК⁷⁹. Возможность государственного лицензирования деятельности, связанной с непосредственным участием ЧВОК в военных действиях, позволила бы государствам их контролировать. В этом случае нарушения со стороны подрядчиков или действия ЧВОК, которые противоречат интересам

государства, позволят отозвать лицензию с последующим привлечением к ответственности.

Хотя американский рынок ЧВОК остаётся одним из самых крупных в мире, существующее национальное законодательство не регулирует эту сферу отношений системно, многочисленные изменения носят дисперсно-ситуативный характер, что не способствует формированию единой практики применения законодательства о ЧВОК. Механизм привлечения подрядчиков к юридической ответственности политизирован, а анализ судебной практики США показывает, что компании пользуются пробелами в правовом регулировании, избегая ответственности за совершённые преступления.

Изучение деятельности ЧВОК в ходе военной кампании в Афганистане позволило прийти к выводу, что такие компании являются удобным инструментом для заказчиков, поскольку места их регистрации и фактического осуществления деятельности могут различаться, что создаёт трудности для привлечения их к ответственности, в том числе материальной.

Сами же исполнители услуг — сотрудники ЧВОК, как правило, не обладают достоверной информацией о своей деятельности, что в отсутствие правовых гарантий и официальных договоров лишает их возможности взыскать компенсации за причинённый ущерб здоровью. Непредоставление социальных гарантий позволяет недобросовестным подрядчикам существенно экономить на фонде оплаты труда. Вместе с тем привлечение подобных подрядчиков создаёт угрозу для эффективного исполнения государственных контрактов, более того, они могут быть привлечены противоборствующей стороной для выполнения противоположных задач. Механизмы контроля за деятельностью ЧВОК могут быть усилены благодаря контролю за поставками оружия, так как зачастую

⁷⁹ Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of self-determination, 2 July 2010, A/HRC/15/25. URL: <https://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf> (accessed: 17.06.2022).

оказание услуг подрядчиками сопровождается переброской военной техники и вооружений.

Настоящее исследование позволяет сделать вывод о том, что в тех случаях, когда государства считают необходимым использовать ресурс ЧВОК, им следует понять, как контролировать этот рынок, какие проблемы могут возникать при использовании

ЧВОК, проанализировать процедурные аспекты взаимодействия с кадровыми военнослужащими, а также изучить правовую базу для регулирования ЧВОК. При соблюдении данных условий государства смогут создать собственный рынок ЧВОК и остаться конкурентоспособными в сфере безопасности, учитывая мировые тенденции по расширению рынка услуг ЧВОК.

Список литературы

- Лукин А., Губин А. Китай через 100 лет: до и после Азиатской войны // Мир через 100 лет: Сб. статей / Под ред. И.С. Иванова, А.В. Кортунова. М.: НП РСМД Весь мир, 2016. С. 123–131.
- Сушенцов А. Очерки политики США в региональных конфликтах 2000-х годов: Монография / Отв. ред. А.Д. Богатуров М.: МГИМО-Университет, 2014. 230 с.
- Фененко А. Современная история международных отношений: 1991–2015: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 2015. 384 с.
- Хрусталёв М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. М.: НОФМО, 2008. 232 с.
- Abrahamsen R., Williams M.C. Security Beyond the State: Private Security in International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 272 p.
- Avant D. The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 324 p.
- Coburn N. The Guards, Cooks, and Cleaners of the Afghan War: Migrant Contractors and the Cost of War. Brown University, 2017. 10 p. URL: https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2017/CoW_Coburn_Migrant%20Contractors_Aug%2023%202017.pdf (accessed: 02.12.2021).
- Dickinson A.L. Contract as a tool for regulating private military companies / From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies // Ed. by S. Chesterman and C. Lehnardt. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 217–239. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199228485.001.0001.
- Kertzer J.D. American Credibility After Afghanistan. What the Withdrawal Really Means for Washington's Reputation // Foreign Affairs. 2 September 2021 URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-09-02/american-credibility-after-afghanistan> (accessed: 25.06.2022).
- Kinsey C. Private security companies: Agents of democracy or simply mercenaries? // Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects / ed. by Jäger T., Kümmel G. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, 2007a. P. 87–104.
- Kinsey C. Problematising the role of private security companies in small wars // Small Wars and Insurgencies. 2007b. Vol. 18. No. 4. P. 584–614. DOI:10.1080/09592310701778472.
- Krahmann E. From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance // New Threats and New Actors in International Security / ed. by Krahmann E. New York: Palgrave Macmillan, 2005. P. 3–19. DOI: 10.1057/9781403981660_1.
- Krahmann E. From 'Mercenaries' to 'Private Security Contractors': The (Re)Construction of Armed Security Providers in International Legal Discourses // Millennium – Journal of International Studies. 2012. Vol. 40. No. 2. P. 343–363. DOI: 10.1177/030582981142667.
- Krahmann E. NATO contracting in Afghanistan: the problem of principal-agent networks // International Affairs. 2016. Vol. 92. No. 6. P. 1401–1426. DOI: 10.1111/1468-2346.12753 URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/ful/10.1111/1468-2346.12753> (accessed: 19.06.2022).
- Mandel R. Armies Without States: The Privatization of Security. London: Lynne Rienner Publishers, 2002. 169 p.
- Phillips J. Mercenaries, Private Military Contractors, and Non-Traditional Forces // A Companion to American Military History / ed. by Bradford J.C. Chichester: Blackwell Publishing Ltd, 2010. P. 507–516. DOI: 10.1002/9781444315066.ch31.
- Schahill J. Blackwater. The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army. N.Y.: Nation books, 2008. 550 p.
- Singer P.W. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry. New York: Cornell University Press, 2007. 333 p.

- Tecott R.* Why America Can't Build Allied Armies. Afghanistan Is Just the Latest Failure // Foreign Affairs. 26 August 2021. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-26/why-america-cant-build-allied-armies> (accessed: 22.06.2022).
- Turzi M.* The effects of Private Military and Security Companies on local populations in Afghanistan. A case-study based analysis on the impact of the large presence of private firms on Afghans. Pisa: Pacini Editore Srl, 2019. 48 p. URL: <https://www.dirittopenaleglobalizzazione.it/wp-content/uploads/2018/03/Michele-Turzi-The-effects-of-private-military-and-security-companies-in-local-populations-in-Afghanistan.pdf> (accessed: 19.06.2022).
- Verkuil P.R.* Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do about It. New York: Cambridge University Press, 2007. 232 p.

EVOLUTION OF UNITED STATES' PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES

THE CASE OF AFGHANISTAN 2001-2021

YELENA KOROL'KOVA

Russian International Affairs Council, Orenburg, 119049, Russia

MARIYA NEBOL'SINA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

The withdrawal of troops on 31 August 2021 which was carried out in accordance with the Agreement signed on 29 February 2020 between the U.S. government and the Taliban (an international terrorist organization banned in the Russian Federation) marked the end of the international military campaign in Afghanistan which lasted twenty years. Assessing the preliminary outcomes of nearly a quarter-century of the US military and their NATO allies' presence in Afghanistan, U.S. President Joseph Biden announced the end of "an era of major military operations to remake other countries". Though the consequences of the Western coalition campaign in the area remain to be evaluated and they are unlikely to turn out to be unequivocal, the Atlantic strategy aimed at rebuilding and democratization of Afghanistan proved itself as bankrupt. Our research focuses on the way the twenty-year military campaign in Afghanistan affected the development of the U.S. private military and security companies (PMSC) industry. For these purposes, we, firstly, studied and traced the transformation of the private military and security services market in the U.S., and examined the changes of approaches and mechanisms used to contract PMSCs. Secondly, we analyzed the way the U.S. authorities addressed the challenges new market evoked, focusing on the measures of legal regulation that were applied to PMSCs, and the way the working of the U.S. institutional mechanisms was transforming. The final part of the research contains conclusions on the perspectives for the development of the American PMSC industry after the withdrawal of the U.S. troops from Afghanistan. We believe that due to its duration and continuity, the Afghan operation ensured a launchpad for the PMSC industry and provided conditions for private military and security companies to acquire and master high-end experience which in turn, contributed to the development of a certain market that goes well beyond the involvement of conventional human capital. It provided solutions for the production, utilization, and maintenance of the equipment and technologies, allowing the minimization of the direct participation of specialists in hostilities. Alongside the development of the American PMSC industry itself, the research studies the investigations conducted by the U.S. authorities into the cases of abuse

committed by the contractors during their participation in Afghan war. It discusses the way this practice encouraged the transformations of United States procedures and mechanisms aimed at reducing malpractice when performing contracts and launched changes in U.S. legislation. It also demonstrates the lessons learned by the U.S. from the contractual practice with regard to the regulation of PMSCs. The research reveals the strengths and weaknesses of the American policy regarding PMSCs during the whole period of the military conflict in Afghanistan and helps to evaluate the success of the U.S. efforts in monitoring contractors across Afghanistan. To conclude, we reckon that considerable contractual experience acquired in Afghanistan ensures technological and procedural progress of the U.S. PMSC industry. Given the enduring rivalry between the U.S., Russia, and China, including in the military and technological spheres, the twenty-year experience of direct participation in hostilities by U.S. PMSCs boosted its competitive advantage compared to Russia and China, whose PMSCs still lack such an experience.

Keywords:

military operation in Afghanistan; withdrawal of troops; the US industry of private security contractors; private military and security companies; subcontractors; outsourcing of functions; IHL.

References

- Abrahamsen R., Williams M.C. (2011). *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 272 p.
- Avant D. (2005). *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 324 p.
- Coburn N. (2017). *The Guards, Cooks, and Cleaners of the Afghan War: Migrant Contractors and the Cost of War*. Brown University. 10 p. URL: https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2017/CoW_Coburn_Migrant%20Contractors_Aug%2023%202017.pdf (accessed: 02.12.2021).
- Dickinson A.L. (2007). Contract as a tool for regulating private military companies. In: Chesterman S. and Lehnardt C. (eds.) *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. Oxford: Oxford University Press. P. 217–239. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199228485.001.0001.
- Fenenko A. (2015). *Sovremennaya istoriya mezhdunarodnykh otnoshenii: 1991–2015. Uchebnoe posobie* [Modern History of International Relations: 1991–2015. Tutorial]. M.: Aspect Press. 384 p.
- Kertzer J.D. (2021) American Credibility After Afghanistan. What the Withdrawal Really Means for Washington's Reputation // Foreign Affairs. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-09-02/american-credibility-after-afghanistan> (accessed: 25.06.2022).
- Khrustalev M.A. (2008). *Analiz mezhdunarodnykh situatsii i politicheskaya ekspertiza: ocherki teorii i metodologii* [Analysis of International Situations and Political Expertise: Essays on Theory and Methodology]. Moscow: NOFMO. 232 p.
- Kinsey C. (2007a). Private security companies: Agents of democracy or simply mercenaries? In: Jäger T., Kümmel G. (eds.) *Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects*. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften. P. 87–104.
- Kinsey C. (2007b). Problematising the role of private security companies in small wars. *Small Wars and Insurgencies*. Vol. 18. No. 4. P. 584–614. DOI:10.1080/09592310701778472.
- Krahmann E. (2005). From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance. In: Krahmann E. (ed.) *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave Macmillan. P. 3–19. DOI: 10.1057/9781403981660_1.
- Krahmann E. (2012). From 'Mercenaries' to 'Private Security Contractors': The (Re)Construction of Armed Security Providers in International Legal Discourses. *Millennium – Journal of International Studies*. Vol. 40. No. 2. P. 343–363. DOI: 10.1177/030582981142667.
- Krahmann E. (2016). NATO contracting in Afghanistan: the problem of principal-agent networks. *International Affairs*. Vol. 92. No. 6. P. 1401–1426. DOI: 10.1111/1468-2346.12753. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2346.12753> (accessed: 19.06.2022).
- Lukin A., Gubin A. (2016). Kitai cherez 100 let: do i posle Aziatskoi voyny [China 100 Years Down the Line: Before and After the War of Asia]. In I.S. Ivanov, Kortunov A.V. (eds.) *Mir cherez 100 let: sbornik statei*. M.: NP RSMD Ves' mir. P. 123–131.
- Mandel R. (2002). *Armies Without States: The Privatization of Security*. London: Lynne Rienner Publishers. 169 p.

- Phillips J. (2010). Mercenaries, Private Military Contractors, and Non-Traditional Forces. In: Bradford J.C. (ed.) *A Companion to American Military History*. Chichester: Blackwell Publishing Ltd. P. 507–516. DOI: 10.1002/9781444315066.ch31.
- Scahill J. (2008). *Blackwater. The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation books. 550 p.
- Singer P.W. (2007). *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press. 333 p.
- Sushentsov A. (2014) *Ocherki politiki SShA v regional'nykh konfliktakh 2000-kh godov: monografiya* [An Essay on the US Politics in Regional Conflicts in 2000s: Monograph]. Bogaturov A.D. ed. Moscow, MGIMO-University. 230 p.
- Tecott R. (2021). Why America Can't Build Allied Armies. Afghanistan Is Just the Latest Failure // *Foreign Affairs*. 26 August 2021 URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-26/why-america-cant-build-allied-armies> (accessed: 22.06.2022).
- Turzi M. (2019). *The effects of Private Military and Security Companies on local populations in Afghanistan. A case-study based analysis on the impact of the large presence of private firms on Afghans*. Pisa: Pacini Editore Srl. 48 p. URL: <https://www.dirittopenaleglobalizzazione.it/wp-content/uploads/2018/03/Michele-Turzi-The-effects-of-private-military-and-security-companies-in-local-populations-in-Afghanistan.pdf> (accessed: 19.06.2022).
- Verkuil P.R. (2007). *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do about It*. New York: Cambridge University Press. 232 p.

ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И США В ПРАВЛЕНИЕ ДЖ. БАЙДЕНА ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЯ

ЛЕВ СОКОЛЬЩИК
ДМИТРИЙ СУСЛОВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

Резюме

В статье проводится комплексный анализ российско-американских отношений при администрации Дж. Байдена. Теоретическую основу исследования составили методология У.Р. Мида (типология внешнеполитической идеологии США) и теоретические разработки С. Гуницкого и А.П. Цыганкова («вильсонский подход»). В работе исследуются мотивы внешней политики США и России по отношению друг к другу, а также последствия усиления фактора России во внутривнутриполитическом процессе США для двусторонних отношений. Авторы изучают природу идейно-политического противостояния двух стран, истоки которого лежат в области взаимного восприятия и интерпретации странами желаемого мироустройства. Выявлено, что усиление идеологизации внешней политики США при администрации Дж. Байдена призвано сплотить западные страны под знамёнами борьбы с нелиберальными режимами (Россией и Китаем). При этом Россия воспринимает текущее противостояние с США как экзистенциальную угрозу, поскольку оно касается сохранения её международных позиций и национальной идентичности. В работе на среднесрочном горизонте анализируются ключевые направления («кейсы») российско-американских отношений: 1) санкционная политика США в отношении России; 2) взаимодействие в области климатической проблемы; 3) отношения в сфере контроля над вооружениями и глобальной безопасности. Авторы приходят к выводу о том, что идейно-политическая конфронтация США и России приобрела черты системного противостояния, а отдельные шаги навстречу друг другу призваны не допустить неконтролируемую эскалацию конфликта. Результаты исследования позволяют предположить, что в обозримой перспективе российско-американские отношения и далее будут характеризоваться сочетанием сдерживания (санкционная политика, поддержка российской оппозиции, противодействие России на постсоветском пространстве), с одной стороны, и избирательным диалогом и возможным сотрудничеством по тем вопросам, где это соответствует интересам сторон (стратегическая стабильность, контроль над вооружениями, кибербезопасность, борьба с изменением климата) – с другой. В целом отношения России и США, как минимум, до 2024 г., скорее всего, не претерпят фундаментальных изменений. Основной целью для них и далее будет оставаться управление российско-американской конфронтацией.

Ключевые слова:

российско-американские отношения; идейно-политическое противостояние; администрация Дж. Байдена; фактор России; санкции; «зелёная повестка; глобальная безопасность; кибербезопасность; контроль над вооружениями.

В статье использованы результаты проекта «Теоретические подходы к анализу перспектив трансатлантических отношений в условиях трансформации Европейского Союза и внешней политики США», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2020 году.

Дата поступления рукописи в редакцию: 13.09.2021

Дата принятия к публикации: 07.12.2021

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: Isokolshchik@hse.ru

На фоне пандемии COVID-19 в российско-американских отношениях появились отдельные позитивные эпизоды в области гуманитарного сотрудничества, но общий кризис доверия между странами остаётся непреодоленным¹. Состоявшийся 16 июня 2021 г. в Женеве двусторонний саммит стал шагом скорее к снижению непредсказуемости, чем к преодолению конфронтации.

Тем не менее обсуждение вопросов двусторонней повестки продолжается. Основным направлением диалога двух стран остаётся стратегическая стабильность и контроль над вооружениями, но намечается ряд других сфер, в которых возможно взаимодействие. Среди них глобальное климатическое регулирование; сохранение экологического баланса в Арктике; кибербезопасность; борьба с международным терроризмом; урегулирование региональных конфликтов (в том числе в Афганистане); противодействие вмешательству во внутривнутриполитические процессы друг друга; сотрудничество в космосе; развитие экономических связей (но экономические отношения между государствами серьёзно осложняются американской санкционной политикой). Приход в 2021 г. к власти в США Дж. Байдена открыл дополнительные возможности для российско-американского диалога в сравнении с предшествующим четырёхлетием, но он по-прежнему носит очень ограниченный характер.

Как отмечает американский политолог Т. Грэм, при демократическом президенте США у российско-американских отношений есть шанс для позитивного развития. «Мы не говорим об очередной перезагрузке, это будет по-прежнему конкурентные отношения. <...> [Однако] мы не можем продолжать рассматривать двусторонние отношения с пози-

ций игры с нулевой суммой, убеждённые, что мы можем дожидаться капитуляции другой стороны», — отмечает исследователь².

В силу невозможности преодолеть конфликт между Россией и США двустороннее взаимодействие носит характер сдерживания, соперничества и ограниченного сотрудничества. С приходом к власти в США новой администрации позиции представителей вильсоннианской интеллектуальной традиции, которые делают акцент на ценностном аспекте во внешней политике и антагонизме демократии и авторитаризма, усилились. В частности, выступая вскоре после инаугурации в Государственном департаменте, Дж. Байден настаивал на необходимости укрепить демократические ценности внутри страны и по всему миру на фоне нарастания противостояния Соединённых Штатов с авторитарными, с их точки зрения, странами³. В данном контексте авторы ставят вопрос о том, какова политическая природа конфронтации в российско-американских отношениях в современных условиях и какую роль играют идеологические мотивы в политике США в отношении России в правление 46-го американского президента.

Российско-американские отношения в свете вильсоннианства

Генезис американской внешнеполитической идеологии шёл параллельно со становлением американского государства и его роли в международной системе. Идеология внешней политики США имеет серьёзные исторические предпосылки, которые уходят корнями вплоть до эпохи отцов-основателей. Несмотря на то что её формирование протекало в разные периоды времени, к настоящему моменту в своей

¹ Шакиров О. Будущее российско-американских отношений. Аналитическая записка. Российский совет по международным делам. 15.09.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/budushchee-rossiysko-amerikanskikh-otnosheniy/> (дата обращения: 26.12.2021).

² Sokolshchik L. The UC Interview Series: Dr Thomas Graham. The University Consortium. 2020. Dec. URL: https://uc.web.ox.ac.uk/article/the-uc-interview-series-dr-thomas-graham?fbclid=IwAR2awn_xv5JYFNvRhrOfuekiGiVctdmgeefpdQSsRUaxv2qs6V-nn_bZM (accessed: 25.12.2021).

³ Remarks by President Biden on America's Place in the World. The White House. 2021. Feb 4. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> (accessed: 25.12.2021).

совокупности она представляет собой взаимосвязанную систему. При этом наиболее разработанной с точки зрения учёта эволюции американской политической культуры может считаться типология внешнеполитической идеологии США, предложенная У.Р. Мидом [Mead 2001, 2021].

Рассматривая современную внешнюю политику США через оптику обозначенной методологии, можно заключить, что после окончания «холодной войны» она формировалась под воздействием вильсонского дискурса. У.Р. Мид отмечает, что в начале 1990-х годов ведущие американские внешнеполитические комментаторы рассматривали падение Советского Союза как сигнал к установлению глобального либерального порядка, а последователи вильсонизма, казалось, приблизились к своей цели [Mead 2021].

Вильсонизм обязано своим появлением деятельности и идеям президента США В. Вильсона (1913–1921). В 1918 г. американский президент представил «четырнадцать пунктов» – план по переустройству международной системы после Первой мировой войны в духе либерального миропорядка, который должен был предотвратить новые глобальные военные столкновения. Как идеалистическое течение политической мысли вильсонизм характеризуется приверженностью либеральному интернационализму, многосторонним международным институтам, активному продвижению ценностей демократии и идеи прав человека в мире [Mead 2001: 17].

Наряду с вильсонизмом внешнеполитическую интеллектуальную традицию в США, согласно У.Р. Миду, дополняют три других направления, также получившие названия по именам знаковых исторических деятелей Америки: гамльтонизм (А. Гамильтон), джексонизм (Э. Джексон), джефферсонизм (Т. Джефферсон) [Mead 2001]. Гамльтонианцы рассматривают прочный союз между правительством и круп-

ным бизнесом как ключ к внутренней стабильности и эффективной внешней политике и сосредоточены на интеграции США в мировую экономику на выгодных условиях. Джефферсонизм скептически относится к гамльтонизму и вильсонизму, считая, что американская внешняя политика должна быть сфокусирована на создании условий для развития демократии в собственной стране, нежели на её распространении за рубежом. По их мнению, активная внешняя политика вовлекает Соединённые Штаты в обременительные международные союзы и увеличивает риск войны. Наконец, джексонизм отстаивает идеи о том, что основными целями правительства США как во внешней, так и во внутренней политике должны быть физическая безопасность и экономическое благополучие американского народа.

При этом в идеологической концепции Д. Трампа можно найти черты джексонизма в части отказа от активного продвижения демократии в мире и сокращения глобальных обязательств США в пользу отстаивания собственных национальных интересов. В идеологии «трампизма» также прослеживаются отдельные элементы гамльтонизма, в частности акцент во внешней политике на максимизации экономической выгоды, в том числе через развязывание торговых войн и активное лоббирование интересов американского бизнеса за рубежом, а также отход от мультилатерализма в пользу унилатерализма [Печатнов 2017].

Анализ заявлений и речей Дж. Байдена позволяет констатировать, что его идейно-политические установки во многом противоположны «трампизму» и тяготеют, скорее, к вильсонской традиции [Сокольщик 2021b]. О намерении реализовать вильсонские идеи в политическом курсе говорит деятельность госсекретаря и помощника президента США по национальной безопасности Энтони Блинкена и Джейка Салливана соответственно⁴. Оба

⁴ Interview with J. Sullivan. Executive Session Permanent Select Committee on Intelligence. U.S. House of Representatives. 2017. Dec. 21. URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/6887567/Jake-Sullivan-Dec-21-2017.pdf> (accessed: 25.12.2021); The Transcript of Interview with A. Blinken. PBS. 2017. Jul. 24. URL: <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/interview/antony-blinken/> (accessed: 25.12.2021).

относятся к числу либеральных интернационалистов, сторонников распространения демократии и мирового лидерства США. Для них Россия — препятствие, а также идеологический и геополитический противник Вашингтона, которого необходимо сдерживать.

Первоначальный запал команды демократов охладили международные реалии постамериканского мира [Zakaria 2008] и ряд просчётов во внешней политике, в частности хаотический вывод войск США и их союзников из Афганистана. Тем не менее США в период президентства Дж. Байдена, в отличие от правления Д. Трампа, будут уделять (по мере возможностей) более пристальное внимание продвижению демократии и либеральных ценностей в мире. Отсюда проистекает намерение администрации Дж. Байдена усилить борьбу с нелиберальными режимами, в первую очередь с Россией и Китаем. Инструментально реализация давления осуществляется через укрепление и создание международных альянсов (НАТО, AUKUS), интенсификацию санкционного давления, усиление риторических интервенций в форме критики по вопросам демократии и прав человека, а также через поддержку лояльных представителей третьего сектора и оппозиции в этих странах⁵.

Вильсонизм как идеальный тип внешней политики преломляется в ходе имплементации на практике и лишь частично находит воплощение в решениях администрации. Реализация идеологических интенций администрации Дж. Байдена сталкивается с необходимостью соотнесения с прагматическими мотивами, а также с объективными политическими обстоятельствами и имеющимися ресурсами. В частности, стремление найти точки соприкосновения интересов США и России во время двустороннего саммита

в Женеве критиками Дж. Байдена было расценено как «мягкость» в угоду политическому прагматизму⁶.

Немаловажное влияние на воплощение вильсонизмских рецептов оказывают идейно-политическое наследие Д. Трампа, тенденция к формированию полицентричности в мире, невозможность возвращения к однополярности, эрозия глобального управления, ускоряющийся процесс дедолларизации мировой экономики, общее падение престижа США, усиление позиций незападных игроков, в первую очередь России и Китая.

Российско-американские отношения в контексте идейно-политического противостояния

Попытка воплощения командой демократов вильсонизмских идей становится дополнительным драйвером конфронтации между США и Россией, а возможности улучшения отношений остаются крайне узкими. Влияние на позицию Вашингтона в отношении Москвы оказывает транслируемый официальными лицами и культивируемый массовой культурой и СМИ образ России как геополитического и идеологического оппонента или даже врага. Исследуя российско-американские отношения после окончания «холодной войны», С. Гуницкий и А.П. Цыганков выявляют следующую тенденцию: «За последние полтора десятилетия роль России из слабого, но развивающегося элемента либерального мира превратилась в его главного оппонента» [Gunitsky, Tsygankov 2018: 387].

При этом позиции США и России по широкому спектру вопросов всё более отчётливо расходятся по противоположным идейно-политическим полюсам. В том числе Соединённые Штаты, ориентируясь на вильсонизмский этос, конструируют идентичность через образ защитни-

⁵ *Sanne P.* To Counter China and Russia, Biden has said he will strengthen alliances // The Washington Post. 2020. Dec. 9. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/09/biden-foreign-policy-russia-china/> (accessed: 26.12.2021).

⁶ *Pompeo M.* Mike Pompeo: Biden-Putin meeting — from cyber-attacks to energy policy, president must stand up to Russia // Fox News. Jun. 15. 2021. URL: <https://www.foxnews.com/opinion/biden-putin-meeting-cyber-energy-russia-mike-pompeo> (accessed: 26.12.2021).

ка либеральной демократии в глобальном масштабе. Конфронтация между авторитаризмом и демократией входит в число ключевых тем политического нарратива администрации Дж. Байдена. Выстраивая фронт принципиального противостояния, официальные лица США проводят линию противоборства как внутри страны, так и на международной арене. В этой системе координат либеральная демократия подрывается в США правым популизмом Д. Трампа и подвергается нападкам извне со стороны нелиберальных России и Китая⁷.

Россия, напротив, конструируя свою идентичность, ориентируется на консервативные идеи. В частности, в выступлении на заседании дискуссионного клуба «Валдай» в 2021 г. российский лидер отметил, что, «формируя свои подходы, мы [Россия] будем руководствоваться идеологией здорового консерватизма»⁸. При этом важную роль в самоидентификации России играет концепция традиционных ценностей, которая базируется на идее о том, что человечество столкнулось с экзистенциальной угрозой потери «моральных ориентиров»⁹. Вместо них, с точки зрения российского нарратива, абсолютизируется свобода личности, прививаются вседозволенность, культ насилия, гедонизм, поддерживаются сообщества, «отрицающие естественное продолжение жизни»¹⁰. Россия видит основной вызов своим ценностям в их «вестернизации», а Соединённые Штаты идентифицируются как угро-

за, поскольку они продвигают «чуждые идеалы и ценности»¹¹. Более того, Стратегия национальной безопасности России от 2021 г. в разделе, посвящённом защите традиционных ценностей, ставит США и их деятельность по продвижению своих ценностей в один ряд с такими угрозами, как терроризм и экстремизм¹².

В свою очередь, в США Россия и её внешняя политика являются одними из немногих тем, по которым в среде политического мейнстрима в целом выработана единая позиция¹³. Для значительной части республиканцев Россия — геополитический противник, стремящийся подорвать международные позиции США, важный партнёр их стратегического конкурента — Китая. Для существенного числа демократов — и геополитический, и идеологический противник, которому приписывается стремление расшатать ценностные основы США, демократию в странах Запада и либеральный мировой порядок¹⁴.

В данном контексте показательны положения предвыборной программы Дж. Байдена. В документе рельефно проявилось стремление усилить идеологический уклон во внешней политике США. Программа предусматривает восстановление американского лидерства на международной арене за счёт реформирования страны и обновления альянсов; защиту демократии в глобальных масштабах от авторитарных режимов и популистских сил; расширение борьбы с коррупцией в мире; активное продвиже-

⁷ Interim National Security Strategic Guidance. The White House. Mar. 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed: 26.12.2021).

⁸ Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Официальный сайт Президента Российской Федерации. 21.10.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66975> (дата обращения: 26.12.2021).

⁹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 2021 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. 02.07.2021. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWqOpID1ZmR5cER0g5tZC.pdf> (дата обращения: 26.12.2021).

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ *Suslov D. Fragile Stabilisation of Confrontation*. Valdai International Discussion Club. 2021. Jun. 16. URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/fragile-stabilisation-of-confrontation/> (accessed: 26.12.2021).

¹⁴ *Суслов Д.В.* «Россия останется "токсичной" для любой американской администрации» // Коммерсантъ. 20.10.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4539550> (дата обращения: 27.12.2021).

ние прав человека за рубежом¹⁵. В качестве примера уже реализуемых шагов по защите либеральной демократии в мире документ содержит упоминание о созданной при участии Дж. Байдена Трансатлантической комиссии по честным выборам, которая обратилась к европейским политикам с призывом сплотиться, «чтобы дать отпор атакам России на западные демократии»¹⁶.

По мнению С. Гуницкого и А.П. Цыганкова, доминирующий в американской теории международных отношений вильсоновская традиция вкупе с клишированными представлениями порождают искажённое восприятие России и её внешней политики [Gunitsky, Tsygankov 2018: 386]. Широко распространённым в экспертных и правящих кругах США является тезис о том, что Россия — фундаментально слабое государство, поскольку её политический режим подвержен коррупции и не поддерживается народом [Gunitsky, Tsygankov 2018: 387]. Примером подобного тенденциозного суждения служит выступление Дж. Байдена на Совете по международным делам, состоявшееся в январе 2018 года: «Посмотрите на состояние России, сейчас она находится в огромном упадке. <...> Её военная мощь посредственна. Хотя её географическое пространство огромно и у неё есть ядерный арсенал, который может взорвать весь мир, с точки зрения эффективности, её потенциал, по сравнению с американским, крайне мал»¹⁷.

Подобная оценка России и её внешней политики — достаточно распространённое явление в политическом мейнстриме США. Россия рассматривается как страна, находящаяся на нисходящей фазе развития, которая в силу внутренних причин

(политическая / экономическая нестабильность) или внешних обстоятельств (нарастание асимметрии в пользу Китая) будет вынуждена изменить свою внешнюю политику и внутривнутриполитический курс в более приемлемом для США и Запада направлении. Именно это восприятие объясняет нежелание США вести с Россией стратегический диалог и отсутствие у них стремления искать пути системного улучшения отношений с Москвой, в том числе идти на уступки ради ослабления её партнёрства с Пекином [Шаклеин 2015].

Администрация Дж. Байдена в первую очередь настроена на долгосрочное стратегическое противостояние с Китаем, который становится для США основным военным, политическим, экономическим и идеологическим соперником. В данном контексте для США выгодно решить вопрос с Россией так, чтобы сконцентрировать свои ресурсы на борьбе с поднимающимся Пекином. Посредством систематического давления США стремятся если не изменить внутривнутриполитический режим и внешнюю политику России (что в ближайшее время маловероятно), то повысить предсказуемость конфронтации между двумя странами и сдержать неконтролируемую эскалацию конфликта.

Российско-американские отношения и место России во внутренней политике США

В американской экспертной среде многие связывают превращение России в фактор внутренней политики США с так называемым вмешательством в американские выборы 2016 г. и дальнейшими расследованиями¹⁸. Тем не менее его присутствие

¹⁵ The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century. Joe Biden Official Site. URL: <https://joebiden.com/americanleadership/> (accessed: 26.12.2021).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Foreign Affairs Issue Launch with Former Vice President Joe Biden. Council on Foreign Relations. 2018. Jan. 23. URL: <https://www.cfr.org/event/foreign-affairs-issue-launch-former-vice-president-joe-biden> (accessed: 26.12.2021).

¹⁸ Lynch D.J., Jones S., Belton C., Scannell K., Burgis T., Dyer G., Buckley N. US election: The Russia Factor // The Financial Times. 2016. Nov. 4. URL: <https://www.ft.com/content/c596c0a8-a278-11e6-b82c3-4351ce86813f> (accessed: 26.12.2021).

фиксируется, как минимум, с 2009 года, когда большинство республиканцев выступили резко против «перезагрузки» отношений Москвы и Вашингтона [Deyermund 2012: 76]. Президент Б. Обама подвергался примерно тем же обвинениям со стороны оппонентов, какими в 2017–2020 годах демократы осыпали президента Д. Трампа: в сдаче национальных интересов и ценностей ради сближения с нелиберальными режимами¹⁹. Это свидетельствует о том, что одной из причин использования российской карты во внутренней политике США является поляризация американского общественно-политического спектра.

События, последовавшие после американских выборов 2016 г., — нарастание противодействия президенту Д. Трампу со стороны представителей истеблишмента и Демократической партии и расследование *Russiagate*²⁰ — увеличили масштаб использования российского фактора в американской внутренней политике. Он стал одним из главных инструментов политического давления на президента. Перемещение российско-американских отношений в поле внутренней политики США не только исключило конструктивные шаги Вашингтона на встречу Москве, но сделало диалог двух стран даже по самым необходимым вопросам (например, стратегическая стабильность) сложноосуществимым. «В лучшие времена российско-американские отношения представляли собой смесь сотрудничества и конкуренции, но сегодня они в значительной степени носят состяза-

тельный характер», — констатировала профессор Джорджтаунского университета А. Стент²¹.

В условиях постоянного давления со стороны оппозиции и угрозы быть обвинённым в связях с Россией президент Д. Трамп, несмотря на свои предвыборные обещания поладить с В.В. Путиным²² был вынужден проводить жёсткую линию в отношениях с Россией. Она нашла отражение не только на уровне риторики, но и в доктринальных документах США. В частности, Стратегия национальной безопасности США от 2017 г. в число основных угроз включала Китай и Россию как страны, которые «бросили вызов американской мощи, влиянию и интересам США и стремятся подорвать американскую безопасность и процветание»²³.

В период выборов 2020 г. общественно-политическая поляризация в США проявилась как в политических программах кандидатов в президенты, так и в ходе уличных протестов. Существенное усиление левого крыла Демократической партии, которая поддержала представителей движения *Black Lives Matter*, стала дополнительным фактором антагонизации значительной части американского общества²⁴. Кроме того, высокий уровень поддержки избирателями основного соперника Дж. Байдена на демократических праймериз — социалиста Б. Сандерса — не позволяет избранному президенту игнорировать левую повестку в проводимой политике. В то же время Республиканская

¹⁹ Spetalnick M. Top Republican assails Obama «reset» with Russia, Reuters // 2011. Oct. 25. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-boehner-idUSTRE79062R20111025> (accessed: 26.12.2021).

²⁰ Russiagate — расследования так называемого вмешательства России в американские выборы 2016 г. и «сговора» между командой Д. Трампа и Кремлём в преддверии выборов.

²¹ Stent A. Why are US-Russia relations so challenging? Brookings Institute. 2020. Apr. 27. URL: <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/why-are-us-russia-relations-so-challenging/> (accessed: 26.12.2021).

²² Transcript: NBC News Commander-in-chief Forum // NBC News. 2016. Sep. 7. URL: <https://press.nbcnews.com/2016/09/07/transcript-nbc-news-commander-in-chief-forum/> (accessed: 26.12.2021).

²³ National Security Strategy of the United States of America. The White House. Official Website. 2017. Dec. 18. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 26.12.2021).

²⁴ Соколыщик Л.М. США — страна победившего протеста? Российский совет по международным делам. 09.07.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ssha-strana-pobedivshego-protesta/> (дата обращения: 26.12.2021).

партия уже не первое десятилетие смещается в сторону правоконсервативных идей. Более того, в период президентства Д. Трампа она попала под влияние правопопулистской идеологии [Печатнов 2017; Медушевский 2019, Феномен Трампа... 2020; Соколышник 2021a].

Подобная тенденция усилила общественно-политическую поляризацию: в политическом поле США наблюдаются «провал» центризма и рост радикализма. По словам американского политолога Я. Бреммера, «правление Дж. Байдена открывает эру президентства, когда хозяин Овального кабинета считается нелегитимным примерно одной третью населения страны и рядом законодателей. <...> Последствия крайней поляризации для политической легитимности простираются далеко за пределы границ США, <...> республиканцы и демократы будут резко расходиться между собой по поводу ключевых целей внешней политики США»²⁵.

Как показали заявления представителей Демократической партии по поводу беспорядков в Вашингтоне 6 января 2021 года, общественно-политическая поляризация в США имеет проекцию на внешнюю политику. Получившие контроль над федеральной исполнительной и законодательной ветвями власти демократы оказались склонны искать виновных в произошедшем не только в стане политических оппонентов, но и на международной арене — в лице России. Если избранный президент Дж. Байден назвал протестующих «внутренними террористами»²⁶, то спикер Пала-

ты представителей Н. Пелоси заявила, что события вокруг Капитолия — это «подарок Владимиру Путину, потому что он хочет подорвать демократию в нашей стране и во всем мире»²⁷. Поддержала соратников по партии бывший государственный секретарь США Х. Клинтон, предположив, что лидер России, возможно, получал информацию о беспорядках от Д. Трампа²⁸.

Подобные заявления свидетельствуют о том, что поляризация американского политического поля будет сказываться на российско-американских отношениях. С одной стороны, фактор России становится инструментом политического давления, используемым демократами и республиканцами во взаимной конкуренции. С другой — в отношении Москвы сложился устойчивый негативный консенсус, побуждающий активно использовать российскую карту во внутривнутриполитической борьбе. В силу наличия острых идейно-политических разногласий между двумя странами формирование в США двухпартийной коалиции в пользу улучшения или хотя бы оздоровления отношений с Россией представляется маловероятным. В данном контексте исследователь В.Ю. Журавлёва отмечает, что в традиционной формуле «консенсус — преэминентность — альтернативность», характерной для американской политики предшествующего периода, «компромисс выпал, а альтернативность явно преобладает над преэминентностью»²⁹. Это означает, что в текущей обстановке и в обозримой перспективе в США тенденция на рост политической поляризации будет пре-

²⁵ Bremmer I. The Top Risks for the World in 2021 // Time. 2021. Jan. 6. URL: <https://time.com/5926597/top-global-risks-2021/> (accessed: 26.12.2021).

²⁶ Biden Says Rioters Who Stormed Capitol Were Domestic Terrorists // The Wall Street Journal. URL: <https://www.wsj.com/articles/biden-says-mob-that-stormed-capitol-were-domestic-terrorists-11610046962> (accessed: 28.12.2021).

²⁷ DeMarche E. Clinton suggests Putin may have known about riot in Capitol, Pelosi wants 9/11 commission-type probe // Fox News. 2021. Jan. 19. URL: <https://www.foxnews.com/politics/hillary-clinton-suggests-putin-played-role-in-capitol-riot-pelosi-wants-9-11-commission-type-probe> (accessed: 26.12.2021).

²⁸ Ibidem.

²⁹ Глава Центра Североамериканских исследований ИМЭМО РАН: Ситуация в США указывает на предел возможностей двухпартийности // Интерфакс. 24.01.2021. URL: https://www.interfax.ru/interview/746586?fbclid=IwAR2pmnAf6aoydX_S8_bur4s_2WfkteB0KGAFRNsUmFMJL67PP6MTEBkic (дата обращения: 29.12.2021).

валировать над возможностями выстраивания консенсусной политики.

После состоявшегося 16 июня 2021 г. российско-американского саммита в заявлениях республиканцев содержались обвинения в адрес Дж. Байдена в сдаче интересов США и мягкости по отношению к России³⁰. Одним из ключевых требований оппозиции стало усиление санкционной политики в отношении Москвы. Характерно, что, несмотря на позитивные сигналы по результатам саммита о налаживании диалога между двумя странами в области контроля над вооружениями, спустя несколько дней после его завершения госсекретарь Э. Блинкен заявил, что США, согласно принятому законодательству, готовят введение новых санкционных мер против России из-за предполагаемого отравления и тюремного заключения оппозиционера А. Навального³¹.

В результате Москве не стоит ожидать со стороны США инициатив, направленных на перелом негативной динамики двустороннего взаимодействия. В силу ограниченности внешнеполитических ресурсов и концентрации на решении внутривнутриполитических вопросов, в первую очередь связанных с последствиями пандемии COVID-19, основными способами реализации вильсоновской концепции США в отношении России останутся риторические интервенции, поддержка российской оппозиции, рост санкционного давления, наряду с избирательным сотрудничеством в точках пересечения интересов.

Санкционная политика США как инструмент сдерживания России

Начав разворачиваться с 2012 г. и усилившись после 2014 года, ограничительные меры США в отношении России обрели прочную правовую базу. Её составляют как указы президента США, так и законы Конгресса, которые предписывают органам исполнительной власти вводить ограничительные меры против российских граждан, компаний или проектов. Нормативную основу санкций США в отношении России по мотивам защиты прав человека составляют так называемый закон Сергея Магнитского от 2012 г.³² и «Глобальный закон Сергея Магнитского» от 2016 г.³³ По мотивам украинского кризиса был принят закон «О поддержке суверенитета, целостности, демократии и экономической стабильности Украины» от 2014 года³⁴. Санкции США против российского энергетического сектора регулирует закон «О защите энергетической безопасности Европы» (PEESA) от 2019 года³⁵. В целом политику американских санкций по сдерживанию России (а также Ирана и Северной Кореи) определяет закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) от 2017 года³⁶. Законодательное закрепление делает санкционную политику США практически необратимой и задаёт рамки накладываемых ограничений вне зависимости от фигуры главы Белого дома.

Вместе с тем акцент команды демократов на продвижении ценностной повестки

³⁰ Republicans Call Biden 'Soft' on Russia, leaving out Trump's defense of Putin // The New York Times. 2021. Jun. 15. URL: <https://www.nytimes.com/2021/06/15/us/politics/republicans-biden-russia.html> (accessed: 28.12.2021).

³¹ U.S. Preparing More Sanctions Against Russia, Sullivan Says // The New York Times. 2021. Jun. 20. URL: <https://www.nytimes.com/2021/06/20/us/politics/russia-sanctions.html> (accessed: 28.12.2021).

³² The Magnitsky Sanctions. U.S. Department of the Treasury. 2012. Dec. 14. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/pl112_208.pdf (accessed: 28.12.2021).

³³ Global Magnitsky Sanctions. U.S. Department of the Treasury. 2016. Dec. 23. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/glomag_pl_114-328.pdf (accessed: 28.12.2021).

³⁴ Public Law 113–95. Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014. 2014. Apr. 3. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ95/pdf/PLAW-113publ95.pdf> (accessed: 28.12.2021).

³⁵ Public Law 116–92. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020. Title LXXV. 2019. Dec. 20. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf> (accessed: 28.12.2021).

³⁶ Public Law 115–44. Countering America's Adversaries through Sanctions Act. 2017. Aug. 2. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ44/pdf/PLAW-115publ44.pdf> (accessed: 28.12.2021).

на международном уровне влечёт за собой более внимательное отношение США к резонансным событиям, связанным с вопросами демократии и соблюдения прав человека. Если исполнительная власть во главе с Д. Трампом не ввела санкции по «делу Навального», то реакция новой администрации на ситуацию вокруг оппозиционного движения в России оказалась более активной – санкционный механизм в итоге был запущен. Администрация Дж. Байдена стремится перехватить санкционную повестку у законодательной власти и вернуть этот инструмент под президентский контроль после того, как с 2017 г. Конгресс США занял инициативную позицию в данном вопросе. При этом, как подчёркивает И.Н. Тимофеев, «связь между санкциями и процессом демократизации не очевидна. <...> Санкции могут стимулировать консолидацию, а не падение режима, на который они направлены» [Timofeev 2019: 89].

По сообщениям американской стороны, в ходе первой после избрания главы Белого дома беседы с российским президентом В.В. Путиным Дж. Байден, помимо прочего, выразил обеспокоенность по поводу ареста оппозиционного политика³⁷. Государственный департамент США также не оставил без внимания акции протеста, прошедшие в конце января 2021 г. в ряде российских городов, разместив на своих официальных ресурсах заявления с поддержкой выступлений, на что Министерство иностранных дел России выразило решительный протест³⁸.

Апеллируя к ситуации вокруг А. Навального, 2 марта 2021 г. США ввели санкции против России. Под них попали семь чиновников высокого ранга, ряд юридических лиц, в том числе несколько исследовательских организаций³⁹. Санкции составили также некоторые ограничительные меры в гуманитарной, военной и экономической сферах, существовавшие в иной форме ранее или носящие больше символический характер. 15 апреля 2021 г. президентским указом был введён новый пакет антироссийских санкций. Предлогом для него стали обвинения России во вмешательстве в американские выборы, подрыве демократии за рубежом, враждебных действиях против США и их союзников в киберсфере, подрыве международного права и другие претензии⁴⁰. Документ придал антироссийским санкциям Соединённых Штатов более системный характер и дополнил существующие правовые основания для реализации ценностной повестки Вашингтона за рубежом.

Для исполнительных органов США новые возможности по санкционному давлению на Россию открывает принятый Конгрессом закон «Об ассигнованиях на национальную оборону на 2021 год»⁴¹, которым были внесены поправки в закон «О защите энергетической безопасности Европы» от 2019 г.⁴² В частности, был расширен перечень запрещённых действий в рамках «Северного потока-2» и «Турецкого потока»: под санкции могут попасть компании, не только предоставляющие

³⁷ Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Vladimir Putin of Russia. The White House. Official Website. 2021. Jan. 26. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/26/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-vladimir-putin-of-russia/> (accessed: 17.01.2022).

³⁸ МИД России выразил протест США из-за публикаций о несанкционированных акциях. ТАСС. 25.01.2021. URL: <https://tass.ru/politika/10538647> (дата обращения: 28.12.2021).

³⁹ U.S. Sanctions and Other Measures Imposed on Russia in Response to Russia's Use of Chemical Weapons. US Department of State. 2021. Mar. 2. URL: <https://www.state.gov/u-s-sanctions-and-other-measures-imposed-on-russia-in-response-to-russias-use-of-chemical-weapons/> (accessed: 28.12.2021).

⁴⁰ Executive Order 14024 of April 15, 2021. Federal Register. 2021. Apr. 19. № 73. Vol. 86. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf> (accessed: 28.12.2021).

⁴¹ H.R. 6395 (116th): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021. GovTrack. 2020. Dec. 15. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395/text> (accessed: 28.12.2021).

⁴² S. 1790. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020. U.S. Congress. 2019. Dec. 20. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text> (accessed: 28.12.2021).

суда для укладки труб, но услуги страхования, тестирования, инспектирования и сертификации трубопроводов, а также компании, каким-либо образом содействующие строительству.

Несмотря на то что российские власти заявили о фактическом завершении первой нитки трубопровода «Северный поток-2»⁴³, представители Вашингтона не намерены отступать от санкций в отношении данного проекта. Как заявил помощник президента США по национальной безопасности Джейк Салливан в июне 2021 года, почти сразу после российско-американского саммита в Женеве, США готовят новый пакет санкций против России по «делу Навального» и продолжают вводить санкции против компаний, участвующих в проекте «Северный поток-2»⁴⁴.

Значимой для России новацией при администрации Дж. Байдена становится координация санкционного давления США с ЕС и другими союзниками. Соединённые Штаты используют интерес стран Западной Европы в улучшении трансатлантических отношений для того, чтобы добиваться от них большей лояльности в вопросах сдерживания России. Усиление координации между США и странами Западной Европы и восстановление, пускай даже на словах, атлантического единства уменьшают пространство для манёвра российской политики в Европе и ослабляет политическую волю западноевропейских стран к налаживанию отношений с Москвой.

Отметим, что в 2016–2018 годах режимы санкций Соединённых Штатов и ЕС в отношении России имели разноскоростной характер. Вашингтон опережал коллег из Брюсселя по масштабу и охвату политики санкций на российском направлении [Политика санкций...: 83]. С течением времени политика санкций ЕС в отношении России трансформировалась. В январе 2019 г. ЕС ввёл так называемые химические санкции⁴⁵, которые в декабре 2020 г. были расширены в связи со «случаем Навального»⁴⁶. В мае 2019 г. в ЕС создали механизм санкций за угрожающую деятельность в киберпространстве, который он применил в 2020 году, в том числе против российских граждан⁴⁷. 7 декабря 2020 г. в Евросоюзе появился механизм для использования санкций за нарушения прав человека, который в случае необходимости могут задействовать против России⁴⁸. Ключевым выводом здесь является то, что почвой для сближения США и ЕС на санкционном направлении становятся ценности, продвижение идей демократии, прав человека, борьба с нелиберальными режимами. При этом введение качественно более жёстких секторальных санкций в отношении России в текущих международно-политических условиях маловероятно, так как это негативно скажется на мировой экономике и ударит по союзникам США, в первую очередь в Европе, налаживание отношений с которыми является одним из главных внешнеполитических приоритетов администрации Дж. Байдена.

⁴³ Путин сообщил о завершении прокладки труб первой нити «Северного потока-2». РИА Новости. 04.06.2021. URL: <https://ria.ru/20210604/truby-1735629676.html> (дата обращения: 28.12.2021).

⁴⁴ National Security Adviser: US Preparing more Russia Sanctions over Navalny Poisoning and Imprisonment // CNN. 2021. Jun 20. URL: <https://edition.cnn.com/2021/06/20/politics/jake-sullivan-russia-sanctions-navalny-cnntv/index.html> (accessed: 28.12.2021).

⁴⁵ «Химические санкции» — санкции Европейского Союза, вводимые по «обвинениям» в использовании химического и биологического оружия. См.: Соколыцкий Ю.С. Права человека и эскалация санкций ЕС против России. Российский совет по международным делам. 25.02.2021. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/sanctions/prava-cheloveka-i-eskalatsiya-sanktsiy-es-protiv-rossii/?sphrase_id=73441507 (дата обращения: 28.12.2021).

⁴⁶ Timofeev I.N. Sanctions Against Russia: A Look into 2021. RIAC. 2021. Mar. 11. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Sanctions2021-Report65-En.pdf> (accessed: 28.12.2021).

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses // EU Official Journal. 2020. Dec. 7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=DA> (accessed: 28.12.2021).

Российско-американские отношения по климатической проблематике

Климатический кризис становится краеугольной проблемой для человечества в XXI веке. При этом эколого-климатическая повестка активно политизируется. Одной из ключевых тенденций современного развития является формирование международной системы климатического регулирования, суть которой заключается в создании норм и правил политики и финансово-экономических механизмов (в том числе пограничных таможенных барьеров), регулирующих на общемировом уровне защиту окружающей среды.

Важным аспектом идеологии Дж. Байдена наряду с идеями продвижения демократии и защиты прав человека в мире стала «зелёная» повестка. Затормозить развитие климатического кризиса предлагается через создание экологически чистой экономики, основанной на возобновляемых источниках энергии, современных технологиях и модернизированном производстве.

В избирательной программе Дж. Байдена декларировалось достижение нулевых выбросов углекислого газа к середине текущего столетия⁴⁹. Одним из первых его решений на посту президента стало возвращение США в Парижское соглашение по климату⁵⁰ (президент Д. Трамп объявил о выходе из него в июне 2017 года). Климатическая повестка демократов включает в себя также переход транспортной и автомобильной инфраструктуры на нулевые выбросы углерода к 2030 г. за счёт широкого внедрения электромобилей и создания сети из полумиллиона зарядных станций; перевод энергетической промышленности на чистые технологии к середине третьего десятилетия XXI века. К этому же времени планируется

сократить вдвое от текущих показателей углеродный след в строительной отрасли и повысить энергоэффективность коммунальной системы; декларируется также снижение карбоновых выбросов в сельском хозяйстве⁵¹. На уровне правительства США была учреждена должность специального посланника президента по вопросам климата, которую занял политический тяжеловес, экс-госсекретарь Дж. Керри. Это свидетельствует о том, что климатическая проблематика в США превращается в отдельное направление под руководством непосредственно главы исполнительной власти.

Вместе с тем в США пока отсутствует консенсус по вопросам климата. В американском общественно-политическом поле активно разворачивается дискуссия по поводу пограничных углеродных сборов. В перспективе углеродные таможенные барьеры могут стать причиной новых торговых войн, которые дестабилизируют международную обстановку⁵². Это создаёт поле для вариативности развития внешнеполитической стратегии Вашингтона в данной области.

В свою очередь Россия всё с большей серьёзностью смотрит на проблему изменения климата. В сентябре 2015 г. на Генассамблее ООН президент В.В. Путин поднял вопрос об изменении климата. Он отметил, что Россия заинтересована в одобрении в Париже посткиотского соглашения, но мер, принятых мировым сообществом, недостаточно для окончательного решения проблемы. В рамках Саммита лидеров по вопросам климата, организованного США в апреле 2021 года, российский президент заявил, что «глобальное развитие должно быть не просто “зелёным”, но и устойчивым <...> для всех стран без исключения»⁵³. Выступая в июне 2021 г.

⁴⁹ The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future. Joe Biden Official Site. URL: <https://joebiden.com/clean-energy/> (accessed: 15.01.2022).

⁵⁰ Paris Climate Agreement. The White House. 2021. Jan. 20. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> (accessed: 15.01.2022).

⁵¹ The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future. Joe Biden Official Site. URL: <https://joebiden.com/clean-energy/> (accessed: 15.01.2022).

⁵² Как будут развиваться экономические отношения между США, Россией и Китаем при Байдене? МДК «Валдай». 2021. URL: https://ru.valdaiclub.com/multimedia/video/ekonomicheskie-otnosheniya-ssha-rossiya-kitai-bayden/?fbclid=IwAR3pyiUi_WAOmplBxNMZd6y2TSira6aOA3uq6BqkQTAmMB87MSvlOwQObY (дата обращения: 15.01.2022).

на полях Петербургского международного экономического форума, российский лидер в число трёх приоритетных направлений международного сотрудничества включил борьбу с изменением климата наряду с преодолением коронакризиса и совместным использованием экономического роста⁵⁴.

С одной стороны, заинтересованность России и США в решении климатических проблем и частичное пересечение интересов в области пограничного углеродного регулирования создают предпосылки для диалога в этой области. Исторический опыт российско-американских отношений в области климата и экологии показывает, что сотрудничество двух стран для защиты собственных интересов возможно [Makarov, Suslov et al. 2021]. Однако с учётом текущей политической атмосферы отношений диалог может развиваться только в рамках многосторонних форматов (ООН, Арктический совет, «группа двадцати», Всемирный экономический и Санкт-Петербургский форумы). Одним из важных вопросов, по которому не исключено сотрудничество, является проблема изменения климата в Арктическом регионе, так как две страны являются непосредственными соседями и членами Арктического совета.

С другой стороны, диалог и возможное сотрудничество по противодействию изменению климата могут быть сведены на нет усилением соперничества между двумя странами. Так, изменение климата, приводящее к ускоренному таянию арктических льдов, стимулирует перетекание конфрон-

тации между Россией и США в новый регион — Арктику. Это, в свою очередь, порождает существенные вызовы для военно-политической безопасности и России, и США. По причине стремительного таяния льдов Северного Ледовитого океана Арктика перестаёт быть естественным барьером между двумя ядерными державами. При этом Министерство обороны США в Арктической стратегии 2019 г. уже рассматривало регион как «коридор для стратегического соперничества»⁵⁵. В складывающихся условиях вызовом не только для России и США, но и всего международного сообщества становится недопущение нарастания неконтролируемой конфронтации и милитаризации в Арктике.

Российско-американские отношения в области глобальной безопасности

Сжатие повестки российско-американских отношений в период администрации Д. Трампа, кроме обозначенных факторов, связано с её скептическим отношением к контролю над вооружениями и со стремлением шантажировать Россию угрозой новой гонки вооружений. Руководствуясь этими соображениями, Вашингтон вышел из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) и Договора по открытому небу (ДОН)⁵⁶. Республиканская администрация также отклонила предложение Москвы о продлении договора СНВ-III, настаивая на полноценном подключении Китая к контролю над стратегическими вооружениями⁵⁷.

⁵³ Выступление В.В. Путина на Саммите по вопросам климата. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65425> (дата обращения: 16.01.2022).

⁵⁴ Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65746> (дата обращения: 16.01.2022).

⁵⁵ Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (accessed: 17.01.2022).

⁵⁶ U.S. Completes INF Treaty Withdrawal. Arms Control Association. 2019. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal> (accessed: 17.01.2022); U.S. Completes Open Skies Treaty Withdrawal. Arms Control Association. 2020. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2020-12/news/us-completes-open-skies-treaty-withdrawal> (accessed: 17.01.2022).

⁵⁷ Trump Administration Rejects Putin's Offer on Nuclear Arms Deal Extension // The Washington Post. 2020. Oct. 16. URL: https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-administration-rejects-putins-offer-on-nuclear-arms-deal-extension/2020/10/16/48d01db8-0fe2-11eb-bfcf-b1893e2c51b4_story.html (accessed: 17.01.2022).

Напротив, для нынешней администрации США приоритетом внешней политики стала проблема стратегической стабильности и нераспространения оружия массового уничтожения. Так, в ходе первой после вступления Дж. Байдена в должность президента телефонной беседы с российским коллегой в фокусе внимания была тема стратегической стабильности⁵⁸. Демократы в администрации не рассматривают развязывание новой гонки вооружений в качестве предпочтительного инструмента по подрыву потенциала России. Её члены, как и сам Дж. Байден, являются сторонниками контроля над вооружениями. Вкупе с конструктивной позицией России, которая первой в октябре 2020 г. официально предложила продлить договор СНВ-III на пять лет на действующих условиях, это создаёт предпосылки для развития двустороннего диалога о контроле над ядерными вооружениями.

Трансформация геополитической среды, технологической и военно-стратегической сфер подталкивает научные и политические круги двух стран к осознанию того, что продление договора СНВ-III на новый срок, которое состоялось в январе 2021 года, следует использовать для выработки новой архитектуры поддержания стратегической стабильности, более адекватной изменившимся условиям. О готовности к контактам по этой проблематике говорят результаты российско-американского саммита в Женеве. В опубликованном по его итогам Совместном заявлении президентов России и США подтверждается принцип времён «холодной войны» о том, что «в ядерной войне не может быть победителей и она никогда не должна быть развязана»⁵⁹. Кроме того, документ зафиксировал решение о запуске «комплексного

двустороннего диалога по стратегической стабильности, который позволит заложить основу будущего контроля над вооружениями и мер по снижению рисков»⁶⁰.

Хотя двусторонняя заинтересованность в недопущении политико-правового вакуума в сфере стратегической стабильности создаёт предпосылки для прогресса отношений, переговорное пространство для возможного будущего соглашения остаётся крайне узким. В ходе дальнейших обсуждений проблемы представители действующей администрации, как предшественствующей, скорее всего, будут настаивать на распространении ограничений на тактические ядерные вооружения России, не применяя их к тем областям, где у США сохраняется преимущество.

В число приоритетных направлений российско-американского диалога в области ограничения вооружений входит и ряд других тем. В частности, диалог по ракетам средней и меньшей дальности и угроза гонки вооружений в Европе и Азии. Логично предположить, что администрация Дж. Байдена будет более чувствительна по сравнению со своими предшественниками к позиции стран Западной Европы, которые столкнулись с негативной перспективой размещения на континенте ракет средней и меньшей дальности наземного базирования. В этой связи вероятность диалога России с администрацией Дж. Байдена о новом режиме неразмещения в Европе и Азии такого рода средств представляется перспективной.

Нельзя также упускать из виду возможность диалога по военным аспектам кибербезопасности. Данная сфера — неотъемлемый компонент стратегической стабильности и область, где вероятность непредна-

⁵⁸ Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Vladimir Putin of Russia. The White House. 2021. Jan. 26. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/26/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-vladimir-putin-of-russia/> (accessed: 17.01.2022).

⁵⁹ Совместное заявление Президентов России и США по стратегической стабильности. Официальный сайт Президента Российской Федерации. 16.06.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5658> (дата обращения: 17.01.2022); U.S. Russia Presidential Joint Statement on Strategic Stability. The White House. 2021. Jun 16. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/16/u-s-russia-presidential-joint-statement-on-strategic-stability/> (дата обращения: 17.01.2022).

⁶⁰ Там же.

меренного военного столкновения наиболее высока, а правила игры отсутствуют [Karaganov, Suslov 2019]. Потребность выработки правил поведения становится насущной задачей для ключевых игроков в ядерной сфере и для других стран. В период администрации Д. Трампа запустить подобный диалог между Москвой и Вашингтоном не представлялось возможным из-за политизации российской темы внутри США. Важным шагом на пути выработки правил игры в киберсфере стало решение о создании специальной рабочей группы в ходе женевского российско-американского саммита 16 июня 2021 г.

Кроме того, следуя своей предвыборной программе⁶¹, Дж. Байден прикладывает усилия по возобновлению участия Соединённых Штатов в многостороннем «Совместном всеобъемлющем плане действий по урегулированию проблемы Иранской ядерной программы» (СВПД) от 2015 года⁶², который вырабатывался при сотрудничестве России, США, Франции, Великобритании, Китая и Германии. Среди приоритетов президента-демократа также значится многосторонний диалог по денуклеаризации Корейского полуострова⁶³.

При оценке перспектив взаимодействия России и США в сфере обеспечения международной безопасности стоит учитывать, что в условиях политической поляризации конструктивные шаги навстречу Москве будут иметь для администрации Дж. Байдена внутриполитическую цену, которая может перекрывать внешнеполитические выгоды. Об этом свидетельствует критика со стороны республиканцев результатов прошедшего в Женеве саммита лидеров двух стран⁶⁴.

* * *

Смена американской администрации и проведение двустороннего саммита добавляют новые вводные и усиливают отдельные факторы российско-американских отношений, но они не влияют на фундаментальные тенденции двусторонних отношений, которые характеризуются конфронтационностью, соперничеством и взаимным сдерживанием. Хотя американская внешняя политика идеологична по своей сути, можно сделать вывод, что её текущий идейный вектор в меньшей степени будет способствовать нормализации отношений США и России. С приходом к власти команды Дж. Байдена усиливается влияние представителей вильсоннианской интеллектуальной школы на формирование внешнеполитического курса США. В нём вновь важную роль начинают играть продвижение ценностей либеральной демократии и защита прав человека в мире. Проецируя данную идейную концепцию на современную мировую политику, американские внешнеполитические стратеги предлагают консолидировать страны Запада на основе идеологического противостояния демократии и авторитаризма в глобальном масштабе. Столкнувшись с препятствиями, ограничивающими американское глобальное доминирование (в том числе – политикой Китая и России), США перешли от идеи распространения либерализма в общемировом масштабе к активной обороне демократических ценностей, в первую очередь в пределах западного сообщества.

Намерение администрации Дж. Байдена сплотить западные страны под знамёнами

⁶¹ The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century. Joe Biden Official Site. URL: <https://joebiden.com/americanleadership/> (accessed: 26.12.2021).

⁶² Turak N. Biden Team Takes a Major Step in Offering to Start Talks with Iran as Tehran's Sanctions Deadline Approaches // CNBC. 2021. Feb. 19. URL: <https://www.cnbc.com/2021/02/19/jcpoa-bidens-return-to-the-iran-nuclear-deal-is-getting-harder.html> (accessed: 17.01.2022).

⁶³ The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century. Joe Biden Official Site. URL: <https://joebiden.com/americanleadership/> (accessed: 26.12.2021).

⁶⁴ Republicans Call Biden 'Soft' on Russia, leaving out Trump's defense of Putin // The New York Times. 2021. Jun. 15. URL: <https://www.nytimes.com/2021/06/15/us/politics/republicans-biden-russia.html> (accessed: 17.01.2022).

борьбы с нелиберальными режимами, с одной стороны, и укрепление убеждённости российской политической элиты в том, что Соединённые Штаты стремятся разрешить конфликт с Россией не через учёт её интересов, а через систематическое давление — с другой, задают контур долгосрочного идейно-политического противостояния двух стран. Для России оно носит судьбоносный характер, поскольку касается вопроса сохранения чувства геополитической значимости и национальной идентичности.

С приходом к власти в США Дж. Байдена страна активно включилась в решение глобальной проблемы изменения климата. При наличии выраженных идеологизации и политизации проблемы обоюдная заинтересованность России и США в выработке практических подходов к минимизации негативных последствий изменения климата создаёт предпосылки для диалога. В этом контексте у российско-американских отношений может появиться шанс для реализации общей повестки по вопросам международного климатического регулирования и борьбы с последствиями изменения климата в Арктике. В этом регионе существует пересечение интересов двух стран в области научных исследований, адаптации инфраструктуры к таянию вечной мерзлоты, сокращения выбросов метана в атмосферу, борьбы с эрозией прибрежных районов. Однако наличествуют и существенные ограничения на данном треке взаимоотношений, которые определяются общим конфронтационным характером отношений США и России. Диалог и возможное сотрудничество по противодействию изменению климата в Арктике могут быть сведены на нет развитием линии на то, что регион становится новой ареной военного соперничества между двумя странами.

В целом политика США в отношении России в обозримой перспективе и далее будет характеризоваться сочетанием сдерживания (санкционная политика), ужесточения конфронтационной риторики и негативной политической атмосферой (вмешательство в российские внутриполи-

тические процессы), с одной стороны, и избирательным сотрудничеством по тем вопросам, где это соответствует интересам сторон (стратегическая стабильность, контроль над вооружениями, кибербезопасность, возможно, проблема изменения климата) — с другой. Направление российско-американской конфронтации в управляемое русло отвечает стратегическим интересам США, основным политическим, экономическим и идеологическим соперником для которых все больше выступает Китай. Запуск после женевского саммита выборочного диалога России и США в двустороннем и многостороннем форматах не означает преодоление конфронтации. Саммит представляет собой, скорее, попытку выстроить двусторонние отношения с учётом понимания обеими сторонами принципиальной инаковости друг друга, разности подходов к мироустройству и его концептуальному осмыслению.

Политика России в отношении США, как минимум до 2024 г. (когда как в России, так и в США запустится новый электоральный цикл и возможно обновление политических элит), вряд ли претерпит фундаментальные изменения. В складывающихся условиях стратегически она и далее будет преследовать цель управления российско-американской конфронтацией и ограничения её неконтролируемой эскалации. С тактической точки зрения эта политика во многом будет детерминирована тремя основными задачами: 1) укрепление стратегического сдерживания и противодействие попыткам США сдерживать Россию на постсоветском пространстве, в Европе, на Ближнем Востоке, в Азии и в других регионах; 2) избирательное сотрудничество с Вашингтоном в точках пересечения интересов и там, где это выгодно Москве, прежде всего в области укрепления стратегической стабильности, восстановления конструктивного дипломатического диалога, сотрудничества в Арктике; 3) укрепление партнёрства с Китаем и другими незападными центрами силы, а также гибкая политика в отношении союзников и партнёров США в Европе, Азии и на Ближнем Востоке.

Список литературы

- Медушевский А.Н. Имперское президентство: как трампизм меняет политическую систему США // Политическая наука. 2019. № 4. С. 284–311.
- Печатнов В.О. Феномен Трампа и американская демократия // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1. С. 13–34.
- Соколышник Л.М. Американский консерватизм и вызов популизма: теоретический и идеологический аспекты // Полис. Политические исследования. 2021а. № 1. С. 78–93.
- Соколышник Л.М. Мейнстримные и популистские политические стратегии по выходу из системного глобального кризиса: случай США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2021b. № 4. С. 73–95.
- Феномен Трампа / Под ред. чл.-корр. РАН А.В. Кузнецова. М.: ИНИОН, 2020. 642 с.
- Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: Хрестоматия / Сост. И.Н. Тимофеев, Т.А. Махмутов. М.: НП РСМД, 2018. 280 с.
- Шаклеин В. Сценарии будущего России в оценках американских экспертов // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 3. С. 108–120.
- Deyernond R. The Republican Challenge to Obama's Russia Policy // Survival. 2012. Vol. 54. No. 5. P. 67–92.
- Gunitsky S., Tsygankov A.P. The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy // Problems of Post-Communism. 2018. Vol. 65. No. 6. P. 385–393.
- Karaganov S.A., Suslov D.V. The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability. HSE University. 2019. URL: https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2020/04/report_strategic-stability.pdf (accessed: 20.01.2022).
- Makarov I.A., Suslov D.V., Stepanov I.A., Serova D.A., Karaganov S.A. Turning to Nature: Russia's New Environmental Policy in "Green" Transformation of the Global Economy and Politics // Russia in Global Affairs. 2021. 26 April. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/turning-to-nature-report/> (accessed: 20.01.2022).
- Mead W.R. Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World. New York: Routledge Taylor and Francis, 2001. 400 p.
- Mead W.R. The End of the Wilsonian Era // Foreign Affairs. 2021. Vol. 100. No. 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-08/end-wilsonian-era> (accessed: 20.01.2022).
- Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency // Russia in Global Affairs. 2019. No. 3. P. 86–108.
- Zakaria F. Post-American World. New York: W.W. Norton and Company, 2008. 292 p.

PROSPECTS FOR US-RUSSIA RELATIONS UNDER BIDEN ADMINISTRATION

IDEOLOGICAL AND POLITICAL DIMENSIONS*

LEV SOKOLSHCHIK
DMITRY SUSLOV

National Research University – Higher School of Economics, Moscow 101000, Russia

Abstract

The authors present complex analysis of US–Russia relations under the Biden Administration. W. Mead's methodology (typology of foreign policy ideology) and S. Gunitsky and A. Tsygankov's theoretical framework (Wilsonian approach) are used. The article examines the motives of Russian and American

* The article was prepared within the framework of the project "Theoretical approaches to analysis of prospects of Transatlantic relations in the context of the EU transformation and the US foreign policy evolution", HSE Program of fundamental research projects in 2020.

foreign policies towards each other, as well as the outcomes for the Russia factor in US domestic politics and its impact on the bilateral relations. The authors identify the nature of ideological and political confrontation of the two nations which stems from their mutual perceptions and interpretations of the world order. It is revealed that the strengthening of ideological motivation of US foreign policy under the Biden Administration is aimed to rally Western countries behind the rivalry with illiberal regimes (Russia and China). At the same time, Russia perceives the current confrontation with the United States as an existential threat since it challenges its geopolitical power and national identity. The research looks into such aspects of US–Russia relations as sanctions against Russia, climate change interaction, global security and arms control. The authors conclude that US–Russia ideological confrontation is systematic; steps towards cooperation are aimed at preventing possible escalation. In the near future, US–Russia relations can be considered as a combination (i.e. sanctions, supporting Russian opposition, countering Russia in the post-Soviet region) and selective dialogue and cooperation on such issues as strategic stability, arms control, cybersecurity and climate change. US–Russia relations are not likely to undergo fundamental changes until at least 2024, when new electoral cycles start both in Russia and in the United States. Under current conditions, the management of the US–Russia confrontation remains the major goal for the sides.

Keywords:

US–Russia relations; ideological and political confrontation; the Biden Administration; the Russia factor; sanctions; Green Agenda; global security; cybersecurity; arms control.

References

- Deyermond R. (2012). The Republican Challenge to Obama's Russia Policy. *Survival*. Vol. 54. No. 5. P. 67–92.
- Gunitsky S., Tsygankov A.P. (2018). The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy. *Problems of Post-Communism*. Vol. 65. No. 6. P. 385–393.
- Karaganov S.A., Suslov D.V. (2019). *The New Understanding and Ways to Strengthen Multilateral Strategic Stability*. HSE University. URL: https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2020/04/report_strategic-stability.pdf (accessed: 20.01.2022).
- Kuznetsov A.V. (ed.) (2020). *Fenomen Trampa* [The Trump Phenomenon]. Moscow: INION. 642 p.
- Makarov I.A., Suslov D.V., Stepanov I.A., Serova D.A., Karaganov S.A. (2021). Turning to Nature: Russia's New Environmental Policy in "Green" Transformation of the Global Economy and Politics. *Russia in Global Affairs*. 26 April. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/turning-to-nature-report/> (accessed: 20.01.2022).
- Mead W.R. (2001). *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge Taylor and Francis. 400 p.
- Mead W.R. (2021). The End of the Wilsonian Era. *Foreign Affairs*. Vol. 100. No. 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-12-08/end-wilsonian-era> (accessed: 20.01.2022).
- Medushevsky A.N. (2019) Imperskoe prezidentstvo: kak trampizm menyaet politicheskuyu sistemu SSHA [The Imperial Presidency: How Trumpism Changes the Political System of the USA]. *Politicheskaya nauka*. No. 4. P. 284–311.
- Pechatnov V.O. (2017) Fenomen Trampa i amerikanskaya demokratiya [The Trump Phenomenon and American Democracy]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 15. No. 1. P. 13–34.
- Shaklein V. (2015) Scenarii budushchego Rossii v ocnkah amerikanskih ekspertov [Scenarios of Russia's Future in American Experts' Assessments]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 13. No. 3. P. 108–120.
- Sokolshchik L.M. (2021a). Amerikanskiy konservatizm i vyzov populizma: teoreticheskiy i ideologicheskii aspekty [American Conservatism and the Challenge of Populism: Theoretical and Ideological Aspects]. *Polis. Political Studies*. No. 1. P. 78–93.
- Sokolshchik L.M. (2021b). Meynstrimnyye i populistскиye politicheskiye strategii po vykhodu iz sistemnogo global'nogo krizisa: sluchay SSHA [Mainstream and Populist Political Strategies to Emerge from the Global Systemic Crisis: the Case of the United States]. *SSHA i Kanada: Ekonomika, Politika, Kultura*. No. 4. P. 73–95.
- Timofeev I.N. (2019). Rethinking Sanctions Efficiency. *Russia in Global Affairs*. No. 3. P. 86–108.
- Timofeev I.N., Mahmutov T.A. (eds) (2018). *Politika sanktsij: tseli, strategii, instrumenty: hrestomatiya* [Sanctions Policy: Goals, Strategies, Tools: Anthology]. Moscow: RIAC. 280 p.
- Zakaria F. (2008). *Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company. 292 p.

ГУМАНИТАРНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДЫ

ОЛЬГА БОГАТЫРЕВА

Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

Резюме

Современные тренды мирового развития значительно раздвинули границы дипломатии как инструмента глобального диалога. Для данного исследования существенный интерес представляет её гуманитарный сектор. Между тем в зарубежной и отечественной науке до сих пор отсутствуют единая концепция и прочно укоренившееся понятие гуманитарной дипломатии. Настоящая статья посвящена анализу основных дискуссий о подходах к концепции гуманитарной дипломатии, которые возникли на фоне новой идеи «гуманизма 2.0», перехода от парадигмы классического гуманизма к гуманизму развития, формирования политизированной концепции «гуманитарного пространства» и распространения практики гуманитарных переговоров. Разнообразие приоритетов, целей и акторов, вовлечённых в чрезвычайные ситуации, обуславливают различное понимание гуманитарной дипломатии. В статье представлен обзор основных подходов зарубежных и российских исследователей к формирующимся концепциям этого феномена. В частности, выделены ограничительная и расширительная концепции гуманитарной дипломатии. Проведён анализ её инструментария, выделены сходства и различия с инструментарием традиционной официальной дипломатии. В ходе обзора литературы об основных акторах гуманитарной дипломатии установлено, что негосударственные субъекты играют важную политическую роль в гуманитарных переговорах по разрешению вооружённых конфликтов. В то же время подтверждена роль ООН в создании гуманитарного партнёрства с НПО. Также уделено внимание гуманитарной дипломатии государств, показано разнообразие её национальных моделей и заявлено о необходимости дальнейшего исследования их гуманитарной практики. Рассмотрены основные мотивы, заставляющие государства участвовать в гуманитарной дипломатии, выделены основные направления государственной гуманитарной дипломатии. Выявлено, что сегодня гуманитарная практика, приобретая полимодальный, комплексный характер, включает в себя гуманитарную помощь, социальную политику и экономическую помощь в контексте парадигмы устойчивого развития. В результате изучения основных подходов к теории и практике гуманитарной дипломатии установлено, что использование дипломатических инструментов, и прежде всего переговоров, оказывает позитивное воздействие на результаты гуманитарной деятельности, осуществляемой различными субъектами в конфликтных и кризисных ситуациях.

Ключевые слова:

дипломатия; гуманитарная дипломатия; гуманитарная помощь; гуманизм; миротворчество; права человека.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00033 А «Концепция полимодальной гуманитарной дипломатии: реализация, инструменты и цивилизационные модели».

Дата поступления рукописи в редакцию: 16.09.2020

Дата принятия к публикации: 12.11.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: olga.bogatyreva@urfu.ru

Гуманитарная дипломатия до сих пор не получила должного внимания в академических исследованиях, что контрастирует с практической работой специалистов-практиков в сложных чрезвычайных ситуациях. Её выделение в самостоятельный раздел дипломатической практики вызвано активизацией гуманитарной деятельности в условиях вооружённых интервенций, международных операций по поддержанию гражданского населения, природных катаклизмов и внутренних вооружённых конфликтов. В XXI веке человечество продолжает сталкиваться с высоким уровнем страданий, а «число жертв конфликтов и насилия является пугающим»¹. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в докладе на Всемирном гуманитарном саммите 2016 г. отмечал, что 125 млн человек нуждаются в гуманитарной помощи, сотни тысяч гражданских лиц во всём мире подвергаются преследованиям, жестокому обращению, насильственному перемещению, ранениям или убийствам, а их человеческое достоинство попирается². На конец 2010-х годов более 65 млн человек стали вынужденными переселенцами из-за вооружённых конфликтов [Borgomeo 2019: 1068].

Пандемия COVID-19 также подтвердила значимость гуманитарных аспектов международных отношений. По оценке Глобального гуманитарного обзора, в конце 2020 г. в 56 странах находилось 235 млн наиболее уязвимых людей, которые сталкивались с голодом, конфликтами, перемещением и последствиями изменения климата³. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на тот же момент в результате преследований, кон-

фликтов, насилия и нарушений прав человека во всём мире насчитывалось 82,4 млн насильственно перемещённых лиц⁴.

В условиях многофункциональности и смешения форматов современного миротворчества [Зиновский 2010] миростроительство, гуманитарная помощь и международное развитие концептуально пересекаются⁵. На практике деятельность в этих областях зачастую разобщена, что снижает перспективы урегулирования конфликтов. Ссылаясь на опыт НПО, исследователи предлагают целостно взглянуть на конфликты, скоординировав разрозненные действия в рамках гуманитарной дипломатии [Tabak 2015].

Гуманитарная дипломатия как самостоятельная область дипломатической деятельности выкристаллизовалась после окончания «холодной войны» и сфокусировалась на «максимизации поддержки гуманитарных миротворческих операций и программ, а также создании партнёрских отношений, необходимых для достижения гуманитарных целей» [Regnier 2011: 1211]. В настоящее время она стала одним из направлений дипломатии, обеспечивая гуманитарное реагирование на ситуации вооружённых конфликтов, массовых перемещений населения, эпидемий или природных катастроф. Вместе с тем разнообразие приоритетов, целей и игроков, вовлечённых в чрезвычайные ситуации, обуславливает различия в понимании гуманитарной дипломатии, а само это понятие до сих пор вызывает скепсис из-за отсутствия термина, признанного международным сообществом [Ковба 2020: 170–173; Turunen 2020: 466]. Смысловое наполнение гуманитар-

¹ ICRC Strategy 2019–2022: Institutional strategy. Geneva, 2018. P. 3.

² One Humanity Shared Responsibility. Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit. United Nations [online]. URL: <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org/> (accessed: 10.01.2021).

³ The Global Humanitarian Overview 2021. Snapshot as of 31 May 2021. P. 2. [online]. URL: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO_Monthly_Update_31MAY2021.pdf (accessed: 21.09.2021).

⁴ Global Trends Forced Displacement in 2020 // UNHCR The UN Refugee Agency. [online]. URL: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/> (accessed: 10.09.2021).

⁵ Karver R. Peacebuilding at the Intersection with Development and Humanitarian Aid // Beyond Intractability. May, 2020 [online]. URL: <https://www.beyondintractability.org/essay/peacebuilding-development-humanitarian-aid> (accessed: 25.06.2020).

ной дипломатии различается в отдельных вариантах концептуализации так же широко, как и число организаций, использующих этот термин, и операции, которые они проводят. Одни авторы воспринимают её как ограниченную и нерегулярно осуществляемую деятельность; другие видят в ней альтернативу официальной дипломатии [Ryfman 2010: 576; Smith 2007: 38]; третьи считают, что гуманитарная дипломатия является «скульптором возможностей» гуманизма, сформированным для создания пространства для гуманитарного воздействия [Tugunen 2020: 480]. Цель настоящей статьи — исследовать контуры формирующихся концепций гуманитарной дипломатии в зарубежных и отечественных исследованиях, прояснить её субъектное поле, область действия и приоритеты, представить анализ инструментария и варианты соотношения с традиционной дипломатией.

Эволюция концепции гуманитарной дипломатии

Впервые термин *гуманитарная дипломатия* применил в начале XX века американский дипломат Оскар Страус, отграничивший её от традиционного репертуара деятельности дипломатических ведомств [Straus 1912: 45–59]. После Второй мировой войны и распространения глобального

гуманизма⁶ стала складываться собственная практика гуманитарной дипломатии. К. Йонссон, проследив эволюцию дипломатических теорий с 1960-х годов до окончания «холодной войны», сделал вывод о новом контексте, в котором развиваются дипломатические процессы [Jönsson 2002]. Гражданский характер «новых войн», участие в них негосударственных вооружённых групп [Kaldor 2012], а также активизация негосударственных субъектов в переговорах по урегулированию конфликтов ускорили концептуальное оформление гуманитарной дипломатии. В то же время исследователи отмечают, что наряду с классическими принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости сформировался «гуманизм 2.0», который наряду с «актами доброты», выразившимися в оказании гуманитарной помощи и облегчении страданий [Gordon, Donini 2015: 105–106], направлен на достижение безопасности, на борьбу с терроризмом и массовыми нарушениями прав человека⁷. Приверженность «гуманизму 2.0» предполагает активную политическую позицию, которая не должна оставаться безучастной к нарушениям прав человека в странах, затронутых конфликтом. Новый подход к гуманизму, формирование политизированной концепции «гуманитарного

⁶ Исследователи связывают «глобальный гуманизм» с созданием ООН, принятием Устава ООН, который поставил задачу содействия международному миру и безопасности, принятием Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Женевских конвенций 1949 г., Женевской конвенции о статусе беженцев и др. В ООН стали обсуждаться и приниматься решения по вопросам международного мира и безопасности, оказания гуманитарной помощи, международного гуманитарного права, международного права прав человека и др. В течение 1960–1970-х годов принимались договоры, направленные на защиту прав человека, например международные пакты 1966 г. Следует также отметить и распад колониальной системы, закрепление в международных документах прав народов.

⁷ В конце XX — начале XXI в. сформировались различные подходы к пониманию гуманизма: от абсолютного нейтралитета, которым изначально руководствовался МККК, до отказа от нейтралитета. В современных условиях гуманитарные принципы часто зависят от политических, экономических и военных целей. Одна из причин такой трансформации гуманизма связана с тем, что гуманитарную помощь и защиту оказывают разные субъекты — международные межправительственные и неправительственные организации, религиозные организации, частные корпорации. Некоторые субъекты вынуждены сотрудничать с правительствами для достижения гуманитарных целей, отказываясь от принципа нейтралитета. Например, доставка продовольствия тамильскому населению в Шри-Ланке в разгар гражданского конфликта потребовала от Всемирной продовольственной программы ООН поступить своим принципом «никаких военных на территории» ради гуманитарного императива. Такое сотрудничество с правительством способствовало достижению целей военной и политической повестки дня в Шри-Ланке и тем самым нарушало принцип нейтралитета. URL: <https://www.wfp.org/countries/sri-lanka>.

пространства»⁸, «обеспечивающего беспрепятственный доступ к нуждающимся людям» [Chandler 2001: 681] и распространение практики гуманитарных переговоров⁹ привели к дискуссиям о новых востребованных подходах к концепции гуманитарной дипломатии.

А. Абенза¹⁰ и Н. Корнаго указывают, что с момента своего возникновения дипломатия государств осуществлялась исходя из императива защиты жертв от крайних форм страданий. Следует учитывать, что представителям традиционной дипломатии в ходе переговоров приходилось решать гуманитарные вопросы, касающиеся согласования условий перемирия, защиты от войн, голода, болезней и «установления границ насилия между политическими сообществами» [Cornago 2020: 31–34]. Уже первые гуманитарные правила, закреплённые ещё в древности, были связаны с предоставлением иммунитета тем, кто должен был забрать тела погибших воинов, первыми формами убежища, обменом пленными и элементарными формами сострадания. Запрещалось использовать отравленное оружие, убивать стариков, женщин и детей, хранителей храмов, пленных. Например, индийский эпос «Махабхарата» и законы Ману включали положения, запрещающие убийство сдавшихся противников, которые

больше не были способны сражаться. Законы также запрещали использование некоторых средств ведения войны (отравленных или горящих стрел) и подробно излагали защиту вражеского имущества и военнопленных [Singh 1985: 531–536].

На протяжении веков гуманитарные установки эволюционировали на фоне менявшихся доктринальных представлений о ценности человеческой жизни и о праве войны в качестве политического орудия. Созданный в 1863 г. Международный комитет Красного Креста (МККК) стал играть главенствующую роль в развитии представлений о защите и достоинстве пострадавшего населения. Эти принципы стали общей идеологической основой для международных гуманитарных организаций, работающих в *донантистской* парадигме¹¹. В XX веке страдания и бедствия, вызванные новыми разрушительными технологиями войны, привели к подписанию Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним. Развитие международного гуманитарного права (МГП) стало одним из достижений дипломатии и способствовало формированию гуманизма неправительственных организаций.

В контексте этого исторического опыта исследователи задаются вопросом, может ли гуманитарная дипломатия рассматри-

⁸ Термин «гуманитарное пространство» основан на международном гуманитарном праве и широко используется международными гуманитарными организациями, в том числе УКГВ ООН, Международным комитетом Красного Креста и др. Гуманитарное пространство относится к географическому, территориальному пространству, в котором имеется физический доступ к нуждающимся в помощи людям, также это может быть институциональное пространство, в котором обеспечиваются безопасность населения и его защита (создание социальных, политических и военных условий). Например, 16 июля 2021 г. в СБ ООН состоялся брифинг «Защита гражданских лиц в вооружённом конфликте: сохранение гуманитарного пространства». URL: <https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-space-must-be-protected-without-exception/>

⁹ Gerard Mc H. Bessler M. Humanitarian Negotiations with Armed Groups Humanitarian Negotiations with Armed Groups. A Manual for Practitioners. United Nations. January 2006. [online]. URL: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/HumanitarianNegotiationswArmedGroupsManual.pdf> (accessed: 25.08.2021).

¹⁰ Abenza O.A. Conceptualización de la diplomacia humanitaria y su papel en las crisis humanitarias de Oriente Medio. The Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action (IECAN). Documento 19/2016. URL: <https://iecah.org/images/DocuOmar1.compressed.pdf> (дата обращения: 30.07.2021).

¹¹ De Lauri A., Turunen S. The time of the humanitarian diplomat // The time of the humanitarian diplomat. 2021. URL: <https://www.cmi.no/publications/7838-the-time-of-the-humanitarian-diplomat> (accessed: 25.07.2021). Парадигма, ставящая в центр международных взаимодействий человеческую жизнь и названную по имени основателя Международного комитета Красного Креста Анри Дюнан.

ваться как принципиально новая область деятельности, или мы сталкиваемся с продуктом адаптации традиционной дипломатии к вызовам глобализации. С. Турунен указывает на необходимость разграничения реальности и её осмысления, утверждая, что гуманитарная дипломатия – это новый термин, но «старая практика» [Turunen 2020: 460].

В работах, посвящённых гуманитарной дипломатии, отмечалась как теория, так и практика гуманитарной дипломатии. С. Турунен, А. Абенза, Лаури писали о необходимости выработать теорию, чтобы предложить «аналитическую основу для гуманитарной дипломатической практики» [Turunen 2020: 459]. Формирование концепции гуманитарной дипломатии в конце XX – начале XXI века Н. Корнаго, С. Турунен, Х. Смит и другие исследователи связывают с новой формой внутренних конфликтов, характеризующихся эскалацией военных действий и интернационализацией, а также обнаживших ограниченность традиционных дипломатических инструментов для решения гуманитарных проблем [Cornago 2020; Turunen 2020; Smith 2007]. В 2000-х – 2010-х годах регулярно возникали «сложные чрезвычайные ситуации»¹² различного происхождения, которые сопровождались принудительным перемещением или массовым исходом населения, развалом экономик и государственных структур, гражданским противостоянием, эпидемиями, голодом и недоступностью качественного здравоохранения [Cornago 2020: 35–37]. В таких ситуациях гуманитарная дипломатия может включать «давление на правительства с целью поощрения действий в конкретной

кризисной ситуации» и «поощрение международных организаций к своевременному реагированию на кризисы при должном уважении международного права» [Fiott 2018]. Практика переговоров политиков и гуманитарных организаций с целью обеспечения доступа, помощи и защиты гражданских лиц во время конфликтов и чрезвычайных ситуаций привела к появлению концепции гуманитарной дипломатии, которая, по оценке А. Де Лаури, начала «последовательно циркулировать» в начале 2000-х годов¹³.

На фоне многообразия конкретных формулировок в литературе выделяются два принципиальных подхода к определению гуманитарной дипломатии – ограничительный и расширительный. Первый основан на концепции, разработанной Международной Федерацией обществ Красного Креста (МФКК), согласно которой гуманитарная дипломатия – это «убеждение лиц, принимающих решения, и лидеров общественного мнения всегда действовать в интересах уязвимых слоёв населения и при полном уважении основополагающих гуманитарных принципов»¹⁴. Цель гуманитарной дипломатии состоит в предотвращении и облегчении страданий, вызванных конфликтами и насилием, в предоставлении помощи жертвам и распространении норм МГП. Х. Слим подчеркнул, что дипломатию МККК следует рассматривать как побуждение к уважению МГП в вооружённых конфликтах [Slim 2019: 68].

Вместе с тем гуманитарная дипломатия не сводится к деятельности МФКК и МККК. Она осуществляется широким кругом НПО, усилия которых направлены на

¹² Понятие «сложная чрезвычайная ситуация» впервые появилось в Мозамбике в конце 1980-х годов, когда потребовалась помощь перемещённым лицам [Carpi 2020: 57]. Сложные чрезвычайные ситуации с участием нескольких субъектов «обладают исключительной способностью разрушать культурную, гражданскую, политическую и экономическую целостность устоявшихся обществ», указывая на необходимость международного реагирования [Carpi 2020: 57].

¹³ De Lauri A. Humanitarianism: An Overview // Chr. Michelsen Institute (CMI) (2021) [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7782-humanitarianism-an-overview> (accessed: 30.07.2021).

¹⁴ Политика гуманитарной дипломатии. Принята Советом управляющих в Париже в мае 2009 г. URL: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/humanitarian-diplomacy/humanitarian-diplomacy-policy/> (IFRC, 2009) (дата обращения: 29.05.2020).

избавление людей от страданий и решение неотложных проблем жертв кризисов. Основная задача таких организаций, как «Врачи без границ», *Oxfam International*, *CARE International*, состоит в проведении переговоров с международными или национальными игроками, в выполнении функций нейтрального посредника и в оказании помощи, чтобы «голоса жертв вооружённых конфликтов и беспорядков были услышаны» [Harroff-Tavel 2005: 78].

Таким образом, согласно ограничительной концепции, гуманитарная дипломатия — это деятельность специализированных организаций в целях получения от политических и военных властей пространства для проведения переговоров и добросовестного выполнения их функций, опирающаяся на принципы независимости, нейтральности и беспристрастности [Minear, Smith 2007: 1–5; Smith 2007: 36–38; Rousseau, Pende 2020: 254].

Попытки концептуализировать гуманитарную дипломатию как деятельность только специализированных НПО, направленную на спасение жизней и облегчение страданий, не нашли единодушной поддержки в литературе. В исследованиях, основанных на анализе эмпирического материала, рассматриваются области приложения дипломатических усилий, в которые вовлечены государства, представители учреждений ООН, международных неправительственных организаций и институтов гражданского общества.

Широкий категориальный анализ понятия «гуманитарная дипломатия» проводили Х. Смит, Э. Дж. Клементс, Э. Руссо и А. Пенде, С. Турунен, Н. Корнаго и другие исследователи [Smith 2007; Rousseau, Pende 2020; Turunen 2020; Cornago 2020]. В сфере гуманитарной дипломатии, основывающуюся на императиве гуманности, они включили проведение переговоров в интересах человека; защиту детей, женщин и уязвимых групп населения; участие государственных и негосударственных организаций в гуманитарной деятельности с учётом всё более политизированного контекста [Smith 2007: 36; Fiott 2018: 1–10]. В соот-

ветствии с расширительным подходом организации, известные личности, государства и международные институты занимаются гуманитарной дипломатией всякий раз, когда их целью является сохранение человеческого достоинства [Rousseau, Pende 2020: 254]. Гуманитарную дипломатию нельзя сводить только к гуманитарной помощи, она имеет всеобъемлющую миссию [Davutoğlu 2013: 868] и предполагает вмешательство не только в вооружённые конфликты, но и в ситуации, в которых люди уязвимы из-за стихийных бедствий, эпидемий или социальных кризисов [Rousseau, Pende 2020: 254].

Оригинальная классификация была предложена автором одного из самых авторитетных исследований Хейзелом Смитом [Smith 2007: 38–41], который попытался обобщить различные представления о гуманитарной дипломатии с точки зрения целей, функций, методов и вовлечённых в неё субъектов. В качестве аналитического средства он выделил три идеальных типа таких представлений. Первый тип он охарактеризовал как оксюморон ввиду утверждений, что рассматриваемое понятие содержит внутреннее противоречие: гуманитарная работа и дипломатия — два отдельных и порой противоположных вида деятельности. Если целью дипломата выступает обеспечение национальных интересов и безопасности представляемой страны, то гуманитарные сотрудники отдают приоритет человеческой жизни и формированию гуманитарного пространства [Smith 2007: 39].

Второй тип исходит из позиции *здравого смысла* — понимания того, что в современных конфликтах гуманитарная дипломатия стала фактом жизни. Сотрудники гуманитарных организаций вынуждены вести переговоры с правительствами и неправительственными субъектами, используя искусство убеждения и компромисса для достижения своих уставных целей. Наконец, третий идеальный тип представляет гуманитарную дипломатию как необходимое зло, так как субъекты, вовлечённые в зону конфликтов, не могут оставаться

беспристрастными, им приходится подчинять решение гуманитарных задач политическим императивам. Х. Смит подчеркнул, что эти типы не противоречат друг другу, и каждый вносит свой вклад в понимание общей концепции. Описывая её, он определил гуманитарную дипломатию как «продвижение международных интересов мирными средствами» [Smith 2007: 59].

Т.В. Зонова одной из первых среди российских исследователей стала употреблять концепт гуманитарной дипломатии в широком понимании. Его возникновение она связала с событиями XX века, сделав важный вывод о том, что гуманитарная дипломатия, провозгласившая примат прав человека, вышла за традиционные рамки правосубъектности государства, поскольку дипломатические институты взяли на себя обязательства по созданию международных организаций, способных выработать общую волю, направленную на контроль за соблюдением основных прав человека [Зонова 2004: 220].

Прорывом в изучении гуманитарной дипломатии в российском научном дискурсе стала монография Е.С. Громогласовой. В основу этого исследования было положено признание того, что гуманитарная дипломатия является масштабным и сложным компонентом во внешней политике современных государств и международных организаций. Автор попыталась концептуализировать гуманитарную дипломатию через призму глобальных вызовов. Она определила её как ненасильственную составляющую внешней политики, направленную на минимизацию вызовов и на обеспечение безопасности и благополучия человека как биологической и социальной формы жизни [Громогласова 2018: 6]. Особое внимание в исследовании отводится проблеме гуманитарных интервенций, а также связи гуманитарной дипломатии с концепцией «ответственности по защите» (Responsibility to protect, сокращённо R2P) [Громогласова 2018: 54–72].

В указанной концепции нашли отражение идеи *дипломатии принуждения*, сформулированные в работах Александра

Джорджа и проанализированные в содержательной публикации Т.В. Зоновой, посвящённой роли многосторонней дипломатии в урегулировании ливийского конфликта [Зонова 2017: 36]. Исследователи гуманитарной дипломатии отмечают, что дипломатия принуждения, то есть применение или угроза применения силы, — это нежелательный и «слишком тупой инструмент» для достижения гуманитарных целей [Smith 2007: 51].

В ряде публикаций гуманитарная дипломатия рассматривается в неотрывном взаимодействии с дипломатией прав человека [Черных 2016; Mullerson 1997; Barnett 2018; Pease 2020]. Исследователи, изучающие зарождающиеся сферы «дипломатии бедствий» и «дипломатии прав человека», полагают, что гуманитарная дипломатия и дипломатия в области прав человека имеют много общего. Р. Мюллерсон признал, что они тесно взаимосвязаны и порой их трудно отличить друг от друга. Ключевое различие, по его мнению, заключается в том, что гуманитарная дипломатия фокусируется на чрезвычайных ситуациях, а не на изменении законов и практики в рамках правозащитной дипломатии [Mullerson 1997: 2].

Исследователи отмечают возросшее значение политических соображений при принятии решений о предоставлении помощи, что повышает вероятность манипулирования ей. Наиболее заметным является риск того, что гуманизм может оправдать военные действия. Д. Чандлер, Д. Макре и Д. Райфф, указывая на военные кампании на Балканах, в Афганистане и Ираке, утверждают, что основанный на правах человека подход создаёт опасный прецедент, способствуя распространению представлений о том, что гуманизм может обезопасить человечество, предложив более амбициозные, чем прежде, формы защиты [Chandler 2001: 681; Macrae 1998: 309–317; Rieff 2002]. После окончания «холодной войны» универсальная основа гуманитарной и правозащитной деятельности была подорвана и гуманизм превратился в двусмысленное понятие, способное оправдывать военные действия [Gordon, Donini

2015: 107–108]. Используя риторику уязвимости людей, оказавшихся в зонах конфликтов, гуманитарные операции часто сопровождаются военными интервенциями, превращаясь в *гуманитарное вмешательство*, предполагающее активное участие не политико-дипломатических, а профессиональных военных структур [Зонова 2004: 228]. Эта тенденция свидетельствует о провале гуманитарной дипломатии [Smith 2007: 51].

Особое внимание следует уделить соотношению понятий *гуманитарная дипломатия* и *гуманитарное сотрудничество*. В работах отечественных исследователей, посвящённых человеческому измерению международных отношений, применяется термин *международное гуманитарное сотрудничество*, понимаемое как взаимодействие, помогающее сгладить остроту межгосударственных противоречий не только в социокультурной сфере, но и в вопросах политики, экономики и безопасности [Лебедева 2018]. Гуманитарное сотрудничество – это один из способов выражения благожелательности и проявления «мягкой силы», получения и расширения знаний о Другом, а также развития межкультурного диалога и формирования отношений доверия между людьми, проживающими в разных цивилизационных пространствах [Velikaia 2018; Лебедева 2018].

При этом в ряде публикаций понятия *гуманитарное сотрудничество* и *гуманитарная дипломатия* не разделяются, а рассматриваются как разновидность политической коммуникации, основанной на применении инструментов «мягкой силы». Используя широкий подход к определению гуманитарной дипломатии, исследователи включают в неё культурный обмен, распространение национальной культуры, языка, развитие туризма (культурная дипломатия); защиту прав, свобод и достоинства человека; участие в ненасильственном разрешении политических и социальных конфликтов, миротворческую деятельность (дипломатические инструменты, включающие народную дипломатию) [Русакова, Русаков 2017: 66].

Такое широкое толкование, охватывающее различные виды деятельности и инструменты, размывает субстантивное ядро гуманитарной дипломатии. Организации, обеспечивающие доступ к пострадавшему населению, а также оказание ему помощи и защиты, прибегают к сбору и анализу информации, переговорам и другим средствам во взаимодействии не всегда с равноправными партнёрами и обычно в конфликтных и постконфликтных ситуациях, а не в мирных условиях. Им приходится иметь дело не только с официальными государственными органами, но и с их непримиримыми противниками, с представителями вооружённых групп. Трудно назвать сотрудничеством переговоры, например, между МККК и негосударственными вооружёнными группами (НВГ), многие из которых квалифицируются правительствами как террористические, а любые контакты с которыми исключаются в связи с законодательством, предусматривающим уголовную ответственность за взаимодействие с ними [Modirzadeh et al. 2011; Regnier 2011: 83–84].

Д.М. Ковба объясняет мозаичность и нечёткость представлений о гуманитарном измерении дипломатии значительной широтой понятий *гуманитарный*, *гуманитарная деятельность* и *гуманитарное сотрудничество*. Она указала на тонкое различие между акцентом на помощи и уменьшении страданий в английском языке и взаимодействием в области культуры и искусства в русском, а также обозначением наук о культуре, истории и обществе [Ковба 2020: 170]. А. Пентегова и Д. Ковба обратили внимание и на то, что в отечественных исследованиях термин «международное гуманитарное сотрудничество» традиционно подразумевает международные связи в сферах культуры, науки, образования, туризма, спорта с использованием инструментов общественной и публичной дипломатии [Пантегова 2019: 54–60; Ковба 2020: 170]. Для западного научного дискурса характерно понимание гуманитарного сотрудничества как неотложной реакции сил доброй воли на конфликты и бедствия,

а также как гуманитарной помощи населению в вооружённых конфликтных и постконфликтных ситуациях [Пентегова 2019: 55].

Возвращаясь к расширенной концепции гуманитарной дипломатии, заметим, что в последние годы «классическая дунантистская парадигма» развивается параллельно с «парадигмой устойчивости» [Nilhorst 2018]. Обе диктуют новые способы видения природы кризисов, гуманитарной системы и масштабов реагирования в районах, подвергающихся рискам. Несмотря на утверждение о центральной роли человечества в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года¹⁵, реальность для миллионов людей в условиях конфликтов, стихийных бедствий или ситуаций хронической нищеты и лишений состоит в том, что им приходится вести ежедневную борьбу за жизнь и достоинство, безопасность, продовольствие, жильё, образование и здравоохранение. Затяжной и трудноразрешимый характер современных войн, перемещение полёв сражений в городскую среду приводят к гибели большого числа гражданских лиц, распространению болезней и разрушению жизненно важной инфраструктуры, что негативно отражается на решении глобальных комплексных задач по достижению Целей устойчивого развития (ЦУР). Кроме того, число сторон в конфликтах резко возросло, и их различные интересы требуют дипломатических усилий и параллельного участия в переговорах многочисленных субъектов: государств, международных организаций, НПО и отдельных лидеров, обладающих политическим или экономическим влиянием.

Всемирный саммит по гуманитарным вопросам в Стамбуле в 2016 году, ставший кульминацией трёхлетнего процесса дипломатической работы, ознаменовал поворотный пункт в глобальной гуманитарной повестке, провозгласив необходимость увязки гуманитарной деятельности с развитием, миростроительством и разрешением кризисов при соблюдении важнейших принципов: предотвращения и облегчения страданий, защиты жизни и здоровья и обеспечения уважения человеческой личности¹⁶. В докладе Генерального секретаря ООН подчёркивалось, что необходимо переориентировать инструменты и механизмы, в том числе и дипломатические, чтобы одновременно работать над предотвращением кризисов и реагированием на них. Для этого потребуются существенно увеличить потенциал, навыки и численность персонала министерств иностранных дел, занимающихся вопросами предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов, использовать глобальные и региональные форумы для обмена информацией и постоянного мониторинга событий, контактные группы, а также инструменты публичной, религиозной и превентивной дипломатии. Учитывая, что большинство конфликтов носят внутригосударственный характер, важно, чтобы беспристрастные гуманитарные субъекты вступали в диалог с государствами, а также с НВГ в целях укрепления их признания, понимания и выполнения обязательств по МГП и международному праву прав человека (МППЧ)¹⁷.

Участники Всемирного саммита, представляющие 180 государств—членов ООН, 700 НПО, а также структуры гражданского общества, частного сектора и академиче-

¹⁵ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: документ ООН A/RES/70/1 от 21 октября 2015 г. [online]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 20.01.2021).

¹⁶ As World Humanitarian Summit Concludes, Leaders Pledge to Improve Aid Delivery, Move Forward with Agenda for Humanity. World Humanitarian Summit, Round Tables, Special Sessions & Closing. IHA/1401 24 May 2016 // United Nations [online]. URL: <https://www.un.org/press/en/2016/iha1401.doc.htm> (accessed: 30.01.2021).

¹⁷ Единое человечество: общая ответственность. Доклад Генерального секретаря ООН в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам. Документ ООН A/70/709 от 2 февраля 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/70/709> (дата обращения: 25.12.2020).

ских кругов, сформулировали более 3,5 тыс. обязательств, направленных на уменьшение человеческих страданий и на преодоление разрыва между оказанием гуманитарной помощи и развитием. Основные положения Повестки дня для человечества, принятой на этом форуме, включали в себя ответственность по изменению жизни людей — от оказания помощи до прекращения нужды, «не оставляя никого позади», в частности посредством сокращения масштабов насильственного перемещения населения, оказания поддержки беженцам и мигрантам, ликвидации пробелов в образовании и борьбы за искоренение сексуального и гендерного насилия. Решение поставленной задачи требует преодоления разрыва между гуманитарной помощью и развитием¹⁸.

Новая модель архитектуры помощи вызвала дискуссию как исследователей, так и практиков о концепции «тройной связи», охватывающей миростроительство, гуманитарное содействие и достижение ЦУР¹⁹ [Guinote 2019: 1051–1066]. «Тройная связь» выражается в совместной работе субъектов гуманитарной деятельности, развития и содействия миру, в диалоге и обмене опытом, анализе ситуаций, в том числе с использованием дипломатических инструментов. Гуманитарным субъектам приходится увязывать чрезвычайную гуманитарную помощь с восстановлением и развитием систем медицинского обслуживания, санитарии, водоснабжения, поиском пропавших без вести лиц. Например,

стремление МККК не только оказать защиту пострадавшим, но и обеспечить устойчивость результатов своей деятельности привело к включению в новую стратегию этой организации цели по обеспечению устойчивого гуманитарного воздействия с использованием инструментов гуманитарной дипломатии²⁰.

После принятия в 2015 г. Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. деятельность МККК связана не только с заботой о раненых и больных на поле боя, посещением лиц, задержанных в связи с вооружёнными конфликтами и иными ситуациями насилия, но и с поддержанием системы здравоохранения и прочих гуманитарных услуг, которые помогают сохранить жизнь людей. На удовлетворение потребностей в области здравоохранения в условиях затяжных конфликтов, климатических катастроф, деградации окружающей среды и эпидемий направлена также Стратегия здравоохранения МККК на 2020–2023 годы²¹. Президент МККК Петер Маурер еще в 2012 г. отмечал, он не может представить будущее организации «без ясного плана действий и самых передовых знаний в области медицинской помощи и предоставления медицинских услуг во время кризиса»²². Пробелы в социальной защите и слабое состояние структур здравоохранения в районах, затронутых вооружёнными конфликтами, отчётливо проявились на фоне разрушительных последствий современной пандемии COVID-19. Совмещая в своей дея-

¹⁸ Post-World Humanitarian Summit: Agenda for Humanity // International Council of Voluntary Agencies [online]. URL: <https://www.icvanetwork.org/world-humanitarian-summit-0>; (accessed: 30.01.2021); <https://agendaforhumanity.org/resources.1.html> (accessed: 30.01.2021).

¹⁹ Hall S. Towards the Triple Nexus. Toolkit on Afghanistan's NPP, SDGs, and Triple Nexus. DACAAR. August 2020. 36 p. Available at: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi-m5njgaz1AhWTyYsKHa4XAT0QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.samuelhall.org%2F%2FSDG-Final-Report-_V2.pdf&usq=A0vVaw3UykwcdDvm47GOaQhYlr_a (accessed: 12.01.2022).

²⁰ ICRC Strategy 2019–2022: Institutional strategy. International Committee of the Red Cross. Geneva, 2018. 26 p.

²¹ Health Strategy 2020–2023. Geneva, ICRC, January 2021. 16 p.

²² Интервью с президентом МККК Петером Маурером // Международный журнал Красного Креста. 2012. № 888. Гуманитарные вызовы современности. Избранные статьи. С. 10. [online]. URL: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/02_maurer_irrc_874-889_selection_2013_rus-2.pdf (accessed: 16.02.2021).

тельности парадигмы «гуманности» и «устойчивости», МККК, как субъект гуманитарной дипломатии, вынужден формировать новые гибкие механизмы партнёрских связей, взаимодействуя с государствами, НПО, учреждениями ООН, инвесторами, международными финансовыми учреждениями, проводя переговоры с особым вниманием к повышению устойчивости общин. В частности, партнёрство со Всемирным банком позволило МККК разработать новые финансовые инструменты, необходимые для выполнения цели по устойчивому гуманитарному воздействию [Guinote 2019: 1057].

Таким образом, анализ контуров формирующейся концепции гуманитарной дипломатии показывает, что в современных условиях происходит универсализация её понимания в русле расширительного подхода. Каркасом концепции являются основополагающие принципы гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости. Наряду с ними в концепцию гуманитарной дипломатии вплетаются принципы *уважения прав и свобод человека, обязанности защищать и помогать, а также предоставления гуманитарной долгосрочной помощи в целях устойчивого развития*, которые рассматриваются как универсальные. При этом интерпретация и реализация принципа *защиты прав человека* не могут зависеть от национального эгоизма и не должны провоцировать столкновение политических интересов государств. Для того чтобы нивелировать ущерб, который может быть нанесён политизацией гуманитарной деятельности, необходимо подтверждать и соблюдать основополагающие гуманитарные принципы. Следует также отметить, что помощь в целях развития направлена не только на реализацию долгосрочных проектов по достижению ЦУР и удовлетворение гуманитарных потребностей, но и на снижение рисков уязвимости.

Область действия, приоритеты и инструменты гуманитарной дипломатии

Значительный интерес исследователей вызывают инструменты гуманитарной дипломатии. В поисках эффективных средств они пытаются выяснить, какие традиционные черты она сохраняет и какой новый инструментарий использует. Г. Никольсон показал, что дипломатия, имеющая по своей природе мирный характер, — это не выработка политики, а переговоры о её реализации, направленные на убеждение и поиск компромисса [Никольсон 1941: 20]. При этом дипломат выполняет три основные функции: представительство, коммуникацию (информацию и наблюдение) и переговоры. Исследователи, изучая природу гуманитарной дипломатии, отмечают, что её субъекты также используют инструменты традиционной дипломатии: собирают информацию, проводят пропагандистскую работу в интересах достижения гуманитарных целей и защиты прав человека, вступают в диалог и убеждают лиц, принимающих решения, взаимодействуют со СМИ, чтобы обеспечить осведомлённость общественности о ситуациях, в которые они вовлечены. Специалисты подчёркивают, что умение вести переговоры — важнейший навык в гуманитарной работе. Кроме того, традиционные способы дополняются современными методами — использованием информационно-коммуникационных технологий и социальных сетей, а также инструментами публичной дипломатии [Leira 2016: 35]. Например, А. Абенза выделил политико-гуманитарное (установление контактов, переговоры и поиск компромиссов) и информационно-пропагандистское (отстаивание МГП и гуманитарных принципов) направления гуманитарной дипломатии²³. Следует также отметить её правовой фундамент. Если в основе традиционной дипломатии лежит дипломатическое и консульское право, то гуманитарная базируется также на нормах МГП,

²³ Abenza O.A. Conceptualización de la diplomacia humanitaria y su papel en las crisis humanitarias de Oriente Medio [online]. URL: <https://iecah.org/images/DocuOmar1.compressed.pdf> (дата обращения: 30.07.2021).

международного права беженцев и МППЧ, образуя своеобразный «гуманитарный интернационал».

М. Кларк, проведя полевые исследования и серию интервью с сотрудниками гуманитарных организаций, участвовавших в том числе в преодолении последствий землетрясения в Гаити в 2010 году, выяснил, что основной частью их работы выступало выстраивание диалога и ведение переговоров, что привело к включению этих функций в их должностные обязанности. Он указал на необходимость разработки общего подхода к практической реализации гуманитарной дипломатии, который должен распространяться и на государства. Все гуманитарные организации должны быть вовлечены в дипломатию на национальном и глобальном уровнях, не передавая её на аутсорсинг одному конкретному субъекту, даже такому авторитетному, как МККК [Clark 2018].

Исследование Э. Дж. Клементса, базирующееся на изучении йеменского движения хуситов и армии независимости в Мьянме, позволило ему сделать вывод о важной политической роли сотрудников гуманитарных организаций, действующих в современных конфликтах, об их влиянии на риторику и действия государств, негосударственных субъектов и многосторонних институтов. В сложных условиях, как, например, в Йемене, гуманитарный персонал выступает единственным представителем международного сообщества, которое остаётся после вывода сотрудников дипломатического корпуса и вытеснения журналистов. В связи с этим гуманитарные субъекты играют важную роль в выявлении проблем, формировании представлений о конфликте и его последствиях, предлагая политические способы их преодоления

[Clements 2018]. Исследователи неоднократно обращали внимание на выступления представителей НПО в Совете Безопасности ООН [Лебедева, Устинова 2020: 140]. Как заметил Дж. Уайзмэн, «НПО вторглись в Совет Безопасности» [Wiseman 2015: 333]. Воспользовавшись статьёй 30 Устава ООН, СБ ООН установил процедуру «по формуле Аррии»²⁴, в рамках которой проводятся консультации с участием представителей общественности. Начиная с 1992 г. СБ ООН регулярно проводит подобные встречи с участием дипломатов, должностных лиц международных организаций, НПО, академических кругов, обсуждая такие вопросы, как права человека в ходе конфликтов, защита женщин и детей, ответственность за сексуальное насилие, положение инвалидов в вооружённых конфликтах, права меньшинств, экология, борьба с терроризмом. Например, 7 мая 2021 г. в СБ ООН прошло заседание по формуле Аррии, посвящённое влиянию пандемии COVID-19 на нарушения прав детей в ситуациях вооружённого конфликта. В обсуждении участвовали представители органов ООН, занимающихся защитой детей, осуществлением Миссии ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго, сотрудники Управления чрезвычайных программ Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) и региональный директор неправительственной организации «Спасение детей»²⁵. В заседании 11 августа 2021 г. наряду с членами СБ ООН вопросы гуманитарной деятельности и преодоления трудностей в ситуациях вооружённых конфликтов и контртеррористических операций обсуждали представители Управления по координации гуманитарных вопросов ООН и Управления ООН по борьбе с терроризмом, комиссар Африканского союза

²⁴ Институционализация неформальных совещаний и консультаций членов СБ ООН с представителями общественности связана с инициативой посла Венесуэлы Диего Арриа, занимавшего в 1992 г. пост председателя Совета Безопасности. Начиная с 1992 г. СБ ООН провел 311 встреч по «формуле Аррии». URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> (дата обращения: 01.08.2020).

²⁵ Arria-Formula Meetings [online]. URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula_meetings.pdf (accessed: 31.07.2020).

по политическим вопросам, миру и безопасности, а также директор отдела по международному праву и политике МККК, в ведении которого находятся вопросы гуманитарной дипломатии²⁶.

Как отмечалось выше, гуманитарная дипломатия тесно связана с приоритетной для ООН миротворческой деятельностью. Внимание СБ ООН сконцентрировано на чрезвычайных ситуациях и предоставлении постоянного доступа к гуманитарной помощи и защите на национальном и локальном уровнях²⁷. Например, резолюция № 2533 СБ ООН предусматривала гуманитарный доступ через линии противостояния и внешние границы Сирии²⁸. Далее эти цели реализуются в дипломатической практике на местах. Переговоры о доступе, о прекращении огня, о строительстве гуманитарных коридоров и соблюдении МГП происходят на всех уровнях: от контактов с полевыми командирами на линии фронта до гуманитарного воздействия на уровне глобального управления²⁹. При этом Э.Дж. Клементс показал, что на низовом (локальном) уровне «стол переговоров» может иногда состоять из баррикад на контрольно-пропускном пункте³⁰.

Исследователи обращают внимание на вызовы, связанные с условиями, в которых приходится работать гуманитарным субъ-

ектам. Прежде всего это проблема доступа для оказания помощи во время внутренних вооружённых конфликтов, число которых значительно выросло в начале XXI века. По данным на конец 2021 г., в мире насчитывалось 57 продолжающихся вооружённых конфликтов между двумя и более вооружёнными правительственными и неправительственными группами³¹. Самые кровопролитные войны XXI в. пришлось пережить Сирии, Судану, Ираку, Афганистану, восточной части Украины, Йемену. В конфликты в Сьерра-Леоне, Ливии, Афганистане, Южном Судане, Сирии вовлечены разные типы субъектов, в том числе и незаконные вооружённые группировки. Их увеличение стало центральной чертой меняющегося политического ландшафта 2010-х годов. В некоторых случаях аналитики наблюдали сотни, если не тысячи групп, вовлечённых в вооружённое насилие [Colombo, Calvento, Di Megilo 2014: 68]. Агрессивные негосударственные группировки применяют стратегии, грубо нарушающие принципы ООН и МГП, совершают грабежи и насилие в отношении гуманитарного персонала [Bastos 2015]. Зачастую и правительства, вовлечённые в конфликты, не соблюдают международное право. Всё это порождает проблемы этического и юридического характера,

²⁶ Overcoming Challenges in Situations of Armed Conflict and Counter-Terrorism Operations – Security Council Arria Formula Meeting, 11 Aug. 2021. Security Council United Nations [online]. URL: <https://media.un.org/en/asset/k1p/k1pikud42f> (accessed: 25.08.2021).

²⁷ Turunen S. Protection of Civilians and Humanitarian Diplomacy: How Operational and Policy Ends Influence One Another and How to Navigate this Relationship through Humanitarian Diplomacy // CMI. CHR. Michelsen Insitute. Feb 2021 [online]. ERL: <https://www.cmi.no/publications/7457-protection-of-civilians-norway-in-the-security-council-pdf> (accessed: 23.05.2021).

²⁸ Резолюция 2533 (2020), принятая Советом Безопасности 11 июля 2020 года. S/Res 2533 (2020) // Резолюции Совета Безопасности ООН 2020 года. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2533\(2020\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2533(2020)) (дата обращения: 20.02.2021).

²⁹ De Lauri A., Turunen S. The time of the humanitarian diplomat // Norwegian Centre for Humanitarian Studies [online]. URL: <https://www.humanitarianstudies.no/2021/07/06/the-time-of-the-humanitarian-diplomat/> (accessed: 06.07.2021).

³⁰ Clements A.J. Getting armed groups to the negotiating table // CMI Brief no. 2020:10 [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7425-getting-armed-groups-to-the-negotiating-table> (accessed: 10.10.2020).

³¹ The Armed Conflict Location & Event Data // Disaggregated Data Collection, Analysis & Crisis Mapping Platform [online]. URL: <https://acleddata.com/#/dashboard> (accessed: 30.12.2021). По данным ООН, в современных конфликтах до 90 % жертв составляют гражданские лица, в основном женщины и дети (Peace and Security // United Nations. [online]. URL: <https://www.un.org/en/global-issues/peace-and-security> (accessed: 30.12.2021)).

делая гуманитарную работу сложной и небезопасной.

Как отмечалось выше, государства могут создавать препятствия для доступа на территории, на которых действуют НВГ. Для гуманитарных субъектов важно, чтобы государства не считали незаконными переговоры и любые другие контакты с НВГ. Гуманитарные организации отстаивают право вести диалог с негосударственными вооружёнными группировками, чтобы заручиться согласием сторон конфликта на безопасное предоставление помощи и защиты гражданских лиц [Clements 2020]. Как заявила вице-президент МККК Кристина Берли, благодаря наличию у её организации контактов со всеми сторонами в конфликте — с представителями государственной власти и с различными НВГ — сотрудники могут находиться в зоне конфликта. Например, в 2019 г. эта организация взаимодействовала с более чем 400 вооружёнными группами по всему миру. В Йемене, где воюет большое количество вооружённых групп, только МККК и «Врачи без границ» благодаря хорошей сети контактов могут работать³².

Для преодоления проблем при проведении переговоров сотрудники гуманитарных НПО часто используют третью сторону для давления на вооружённые группы. В частности, СБ ООН ввёл целенаправлен-

ные санкции в отношении лидеров вооружённых группировок, которые обвиняются в том, что они препятствуют гуманитарному доступу в Йемене, Южном Судане и Мали³³. Стимул НВГ к участию в переговорах, как отмечает А. Клементс, связан с их потребностью в легитимности. Например, Талибан³⁴, ливанская «Хизбалла» и «Аш-Шебааб»³⁵ использовали пандемию COVID-19 для того, чтобы добиться большей политической легитимности. Поддерживая здравоохранение и демонстрируя способность служить интересам населения, они предоставляли доступ и гарантии безопасности гуманитарным учреждениям³⁶. К. Кларк назвал такие группировки «вчерашними террористами» и поставщиками общественного здравоохранения³⁷.

В настоящее время отмечается тенденция признания переговоров с НВГ законной практикой, являющейся неотъемлемой частью гуманитарной деятельности. В этой связи в ООН была сформирована группа для укрепления сотрудничества по вопросам безопасности персонала организации и НПО. Последним отводилась важная роль в достижении договорённостей о гуманитарных коридорах, и в том, чтобы «посадить противоборствующие стороны за стол переговоров»³⁸. Исследователи признают социализирующую силу дипломатии, которая может трансформировать по-

³² Диалог со всеми сторонами конфликта: преступление или достижение? // International Committee of the Red Cross (ICRC). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=vzuOJWr6UC4> (дата обращения: 10.05.2021).

³³ Комитет Совета Безопасности, учреждённый резолюцией 2140 (2014) // Совет Безопасности ООН. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2140> (дата обращения: 21.05.21); Комитет Совета Безопасности, учреждённый резолюцией 2206 (2015) по Южному Судану // Совет Безопасности ООН. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2206> (дата обращения: 21.05.21); Резолюция 2374 (2017), принятая Советом Безопасности. S/RES/2374 (2017) // Совет Безопасности ООН. URL: <https://undocs.org/ru/S/RES/2374%282017%29> (дата обращения: 21.05.21).

³⁴ Запрещённая в России террористическая организация.

³⁵ Запрещённая в России террористическая организация.

³⁶ Clements A.J. Getting armed groups to the negotiating table // CMI Brief no. 2020:10 [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7425-getting-armed-groups-to-the-negotiating-table> (accessed: 10.10.2020).

³⁷ Clarke C.P. Yesterday's Terrorists Are Today's Public Health Providers // Foreign Policy, 8 April 2020 [online]. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/terrorists-nonstate-ungoverned-health-providers-coronavirus-pandemic/> (accessed: 10.12.2021).

³⁸ United Nations. Security Council. S/2001/331. Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict [online]. URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/Disarm%20S2001331.pdf> (accessed: 10.07.2020).

ведение участников конфликтов в более цивилизованное и гуманное [Sharp 2003], а взаимодействие с НВГ — перевести конфликт в ненасильственную форму [Toros 2008: 413–414]. В зарубежной литературе распространено мнение, что вовлечение противника в переговоры может остановить применение силы. Руководство по гуманитарным переговорам, подготовленное Центром гуманитарного диалога, содержит характеристику такого взаимодействия: «международное право обязывает правительства предоставлять людям, проживающим на территории, находящейся под их контролем, доступ к помощи и защите». В тех случаях, когда они не выполняют свои обязательства, «гуманитарные действия направлены на предотвращение, ограничение и прекращение нарушений» [Mancini-Grifolli, Picot 2004: 11].

Анализируя направления гуманитарной дипломатии, большинство исследователей отмечают, что она не сводится только к переговорам. Например, неправительственные игроки могут участвовать в подготовке международных договоров [Ryfman 2010: 573]. Эту практику иллюстрирует принятие в Латинской Америке Картагенской декларации о беженцах 1984 г. и документов, развивающих её идеи, — Декларации Сан-Хосе (1999,) Мексиканской декларации (2004) и Бразильской декларации (2014). Они были разработаны при активном участии научных экспертов, НПО и Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН, служа примером отхода от классического механизма межправительственных переговоров и формирования нового типа гибридной дипломатии, предполагающей скоординированное многостороннее взаимодействие в гуманитарной сфере [Barichello 2012]. По мнению

Д. Хилхорст, Глобальный договор о беженцах 2018 года, фокусирующийся на содействии устойчивости беженцев и на поиске согласованных решений их проблем усилиями государств, Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН и НПО, также свидетельствует о новом типе дипломатии и переходе от классического гуманизма к гуманизму устойчивости [Hilhorst 2018: 6].

Повседневная гуманитарная дипломатия может быть связана, например, с практикой сопровождения лиц, пересекающих границу. Эта форма воздействия направлена на поддержку мигрантов и беженцев вдоль границ в зонах конфликтов и в послевоенной обстановке. К. Мугуруса изучила деятельность международных неправительственных католических организаций по делам беженцев *Jesuit Migrant Service (JMS)* и *Jesuit Refugee Service (JRS)* как пример повседневной гуманитарной дипломатии по защите прав перемещённых лиц и лиц, пересекающих границу. Миссии JMS и JRS ведут переговоры с национальными и международными политическими структурами. К. Мугуруса убеждена, что представление интересов наиболее уязвимых лиц представляет собой форму гуманитарной дипломатии в широком смысле³⁹. Возглавляющий Норвежский совет по делам беженцев Я. Эгеллан считает, что его организация осуществляет гуманитарную дипломатию, устанавливая по миллиону контактов в год в 30 странах⁴⁰. Как подчеркнула заместитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев Келли Клементс, цель гуманитарной дипломатии заключается в защите, оказании помощи и поиске решений для беженцев, внутренне перемещённых лиц и лиц без гражданства⁴¹.

³⁹ Muguruza C.C. Everyday humanitarian diplomacy: Experiences from border areas // CMI: CHR. Michelsen Institute [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7171-everyday-humanitarian-diplomacy-experiences-from-border-areas> (accessed: 10.05.2021).

⁴⁰ Humanitarian Diplomacy: Interview with Jan Egeland [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7373-humanitarian-diplomacy-interview-with-jan-egeland> (accessed: 10.05.2021).

⁴¹ Humanitarian Diplomacy: An experienced practitioner addresses today's unprecedented challenges. Q&A With Kelly Clements, Deputy High Commissioner for Refugees. URL: <https://afsa.org/humanitarian-diplomacy> (accessed: 17.07.2021).

Дж. Уайзман описал систематическое взаимодействие между государственными структурами и негосударственными представителями как третье измерение дипломатии, которое он назвал «полилатерализмом» [Wiseman 2004; 24–39]. Концепция полилатеральной дипломатии даёт рамки, с помощью которых можно анализировать поведение НПО по отношению к государству как составляющую новой формы дипломатии [Spies 2019]. Материалы исследований событий в Камбодже, Ливане и Сьерра-Леоне показывают, как гуманитарные учреждения вступают в переговоры с самыми высокопоставленными политиками, порой оказывая влияние на ход конфликта, а интерес США или государств-членов ЕС к гуманитарной деятельности в странах, переживающих конфликты, говорит о том, что её трудно полностью отделить от «сферы высокой политики» [Smith 2007: 37]. Х. Смит пришёл к выводу, что, с одной стороны, практика гуманитарной дипломатии могла бы извлечь пользу из систематизированного использования методов, свойственных дипломатии в целом, а с другой — успешные примеры деятельности гуманитарных учреждений могут научить государственную дипломатию использовать умение договариваться с теми, с кем они могут не разделять ценности и интересы, убеждать, искать и получать решения с «ненулевой суммой» в конфликтах, считающихся неразрешимыми [Smith 2007: 42, 50]. Гуманитарная дипломатия стала необходимой из-за неспособности традиционных дипломатов адекватно решать возникающие проблемы, поскольку они не всегда имеют возможности справиться с современными глобальными вызовами, а участники гуманитарных переговоров становятся всё более влиятельными дипломатическими субъектами.

Основные акторы гуманитарной дипломатии

В имеющихся публикациях представлена широкая панорама субъектов, которых авторы относят к категории «гуманитарных дипломатов». Как отмечается, «диплома-

тия приобрела невиданную ранее сложность», особенно с появлением «множества новых дипломатов — частных корпораций, гуманитарных организаций и транснациональных политических игроков, которые действуют сверху, снизу и параллельно государству» [Constantinou, Kerr, Sharp 2016: 6].

Ключевым игроком на гуманитарном поле по-прежнему выступает МККК. Его субъектность определяется мандатом, возложенным государствами-участниками Женевских конвенций 1949 года. Он наделяет МККК функциональной международной правосубъектностью, которая позволяет ему иметь дипломатический статус: освобождение от налогов и пошлин, неприкосновенность помещений и документов, иммунитет от юрисдикции, статус наблюдателя в ГА ООН, отсутствие обязанности давать показания в судах. Вместе с тем эта международная правосубъектность ограничивается функциями по оказанию чрезвычайной помощи жертвам конфликтов и их защите. Они включают в себя ряд мероприятий в сферах здравоохранения и санитарии, продовольствия, безопасности, поиска пропавших без вести и др. При их реализации МККК использует убеждение посредством осторожных и конфиденциальных переговоров [Harroff-Tavel 2005: 78].

Ещё одним активным игроком современной гуманитарной дипломатии выступает ООН. Гуманитарную помощь оказывают УВКБ ООН, Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ ООН), ЮНИСЕФ, Программа развития ООН, Всемирная продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), сотрудники которых действительно можно назвать «гуманитарными дипломатами», поскольку они имеют дипломатический иммунитет и могут вести переговоры. В 1991 г. организация гуманитарной деятельности в рамках ООН стала более институционализированной благодаря созданию Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Оно даёт наиболее яркий пример внедрения

гуманитарных целей и практик в институты ООН. В 2005 г. УКГВ выступило с инициативой гуманитарной реформы. Предлагалось укрепить роль Управления в качестве органа, отвечающего за общую организацию глобальной гуманитарной системы в целях максимальной синергии и взаимодействия между различными субъектами. Кроме того, для реагирования планировалось создать кластерный механизм ООН, состоящий из тематических групп с участием учреждений ООН, МККК, международных организаций и НПО по таким направлениям, как продовольственная безопасность, раннее восстановление, аварийные приюты, питание, вода, санитария, гигиена, здравоохранение, образование и др. [Colombo, Calvento, Di Megilo 2014: 45].

Таким образом, в XXI веке сформировался международный гуманитарный комплекс, охватывающий совокупность мер по оказанию помощи жертвам вооружённых конфликтов, стихийных бедствий или антропогенных катастроф. Эти меры направлены на облегчение страданий, обеспечение средств к существованию, защиту основных прав и достоинства уязвимых групп, а иногда и на замедление процесса социально-экономической деструктуризации общества. ООН превратилась в пространство для обсуждения и принятия решений, а также сотрудничества между государствами-членами по таким важным вопросам, как международный мир и безопасность, МГП, экономическое и социальное развитие, гуманитарные вопросы и права человека.

Наряду с сотрудниками гуманитарных организаций в политическом диалоге участвуют представители бизнеса, журналисты, священнослужители различных конфессий [Крашенинникова 2019]. Они оказываются втянутыми как в международ-

ные, так и во внутренние конфликты [Smith 2007: 36].

Употребление термина «гуманитарная дипломатия» имеет отношение не только к организациям гражданского общества и учреждениям ООН. Оно всё активнее используется государствами одновременно с ростом гуманитарной помощи в мировом масштабе⁴². Гуманитарная дипломатия государств и интеграционных объединений вызывает пристальный интерес исследователей [Громогласова 2018: 41–51; Богатырева и др. 2018; O’Hagan 2016; Dobrowolska-Polak 2014; Davutoğlu 2013; Brisk 2009: 20–22; Marcos 2020: 65–78]. Авторы попытались выделить национальные и региональные модели гуманитарной дипломатии. Е.С. Громогласова, проанализировав деятельность США, Австралии, Японии, Канады, государств-членов ЕС и стран группы БРИКС, сделала вывод, что гуманитарная дипломатия этих государств «является средством укрепления их международных позиций, а в ряде случаев и шагом к достижению регионального лидерства с помощью “мягкосиловых” средств» [Громогласова 2018: 53]. Дж. О’Хаган отметила, что гуманитарная дипломатия как элемент внешней политики даёт государствам возможность выразить международную эмпатию и солидарность, может повысить репутацию государства и предоставить ценные средства для построения отношений доверия и сотрудничества. Вместе с тем включение гуманитарной дипломатии во внешнюю политику может привести к конфликту из-за противоречий между гуманитарными целями и более широкими национальными интересами. Классическим примером такого диссонанса стала противоречивая позиция государств в отношении приёма беженцев. Например, в 2013 г. Австралия приняла жёсткие меры в отношении вынужденных

⁴² По прогнозам УКГВ ООН, в 2022 г. 274 млн человек будут нуждаться в гуманитарной помощи и защите. Это значительно больше, чем 235 млн человек в 2021 году, что уже являлось самым высоким показателем за два десятилетия. ООН и организации-партнёры намерены оказать помощь 183 млн наиболее нуждающимся в 63 странах, что потребует 41 млрд долларов. В 2021 г. УКГВ намеревался оказать помощь 160 млн человек из 56 стран (Global Humanitarian Overview 2022 // OCHA Services [online]. URL: <https://gho.unocha.org/> (accessed: 30.12.2021)).

мигрантов. Прибывшие в страну искатели убежища отправлялись в специальные лагеря без рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженцев. Такая политика в отношении лиц, ищущих убежище, привела к тому, что был поставлен вопрос о возможности Австралии получить место в Совете по правам человека ООН [O'Hagan 2016: 666]. В связи с возможностью такого конфликта Дж. О'Хаган предложила проводить различие между гуманитарной дипломатией и гуманизмом⁴³ как дипломатией (*humanitarian diplomacy* и *humanitarianism as diplomacy*), поскольку гуманитарная дипломатия находится «на стыке двух ключевых концепций и практик в мировой политике: гуманности и дипломатии» [O'Hagan 2016: 657–659]. А. Де Лаури отметил, что в гуманитарную дипломатию государств «заложена значительная напряжённость»: публичный образ гуманитарной деятельности связан с работой во имя общечеловеческих принципов, невзирая на интересы отдельных политических субъектов⁴⁴.

Гуманитарная дипломатия иногда используется с ненадлежащими целями, в качестве инструмента реализации силовой стратегии. Под предложением обеспечения безопасности человека государства совершают вооружённые интервенции. Например, когда в Кот-д'Ивуаре после президентских выборов 2010 г. возобновилась гражданская война, начались массовые акции протеста и противостояние между сторонниками двух президентов, между христианами и мусульманами, Никола

Саркози, занимавший пост премьер-министра Франции, отдал приказ о вооружённой интервенции в этой стране под предлогом обеспечения безопасности человека. В средствах массовой информации это было описано как гуманитарная интервенция и гуманитарные переговоры, тогда как, по мнению А. Абензы, это больше отвечало политико-экономическим интересам французского правительства⁴⁵. Подобная стратегия иллюстрирует секьюритизацию гуманитарной деятельности, что становится одной из проблем современной гуманитарной дипломатии.

Выясняя стимулы участия государств в гуманитарной дипломатии, исследователи отмечают, что она даёт возможности для укрепления отношений и создания основы для сотрудничества, в том числе и между противоборствующими сторонами [Громогласова 2018: 41–51; Богатырева и др. 2018; O'Hagan 2016; Dobrowolska-Polak 2014; Davutoğlu 2013; Brisk 2009: 20–22; Marcos 2020: 65–78]. Тем не менее чаще всего цели гуманитарной дипломатии зависят от проводимой государством внешней политики. Гуманитарная помощь, оказываемая правительствами, может быть не самоцелью, а способом поддержания и укрепления безопасности, а также урегулирования региональных конфликтов.

В ряду случаев действия государств определяются статусными мотивами. Как показал А. Давутоглу, идентичность Турции как гуманитарного игрока является важной частью её международного имиджа ответ-

⁴³ Дж. О'Хаган полагает, что гуманизм в дипломатии выражается в защите и продвижении интересов государства, тогда как гуманитарная дипломатия включает действия государств, предпринимаемые для обеспечения максимальной поддержки гуманитарных операций. Разница заключается в императивах, которые побуждают к действию: предпринимаются ли эти действия в интересах тех, кто нуждается в помощи (гуманитарная дипломатия), или же самого государства (гуманизм). Эти два понятия зачастую дополняют друг друга и тесно переплетаются, но концептуально они вызваны различными интересами.

⁴⁴ De Lauri A. Humanitarianism: An Overview. 2021 // Chr. Michelsen Institute [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7782-humanitarianism-an-overview> (accessed: 10.07.2020).

⁴⁵ См.: Ivory Coast: Fall of a despot Editorial // The Guardian. Tue 12 Apr. 2011 [online]. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/12/editorial-ivory-coast-gbagbo-france> (accessed: 21.08.2021); Мясников В. Французы закончили гражданскую войну в Кот-д'Ивуаре. Решающий вклад в победу Уаттары внесли французские войска // Независимое военное обозрение. Интернет-версия. 29.04.2011. [online]. URL: https://nvo.ng.ru/wars/2011-04-29/11_cote_d_ivoir.html (accessed: 21.08.2021).

ственного государства [Davutoğlu 2016: 115–116]. В последние годы наряду с оказанием гуманитарной помощи в традиционном понимании (продовольствие, лекарства) Турция наращивает свою технологическую помощь развивающимся странам в контексте концепции устойчивого развития. Профессор Т. Огузлу отмечает, что гуманитарная дипломатия Турции, как и ряда других государств, концептуально делится на две группы: 1) помощь в целях развития с акцентом на экономическом содействии и 2) гуманитарную помощь для преодоления последствий войн и стихийных бедствий⁴⁶. При этом вторая категория существенно доминирует над первой по объёму государственного финансирования. Таким образом, на гуманитарную помощь выделяется около 1% ВВП Турции. Это превышает аналогичные расходы бюджетов, например, США и Германии. Помимо экономических мотивов выбор получателей помощи определяется культурно-цивилизационным сходством, с одной стороны, и религиозной близостью, с другой стороны. Географический охват помощи отражает историческую принадлежность территорий Османской империи или этническую близость проживающего населения и объясняется идеологическими концепциями: концепцией предопределения в исламе («география как судьба»), связью добрых отношений между народами на заданной территории («география сердца») и «географией памяти», относящейся к территории бывшей Османской империи⁴⁷.

Как показал Д. Гекалп, в ОАЭ филантропия, благотворительность и гуманитарная

деятельность также имеют цивилизационный фундамент, произрастают из исламской философии и культуры дарения и сострадания и определяют государственную идентичность ОАЭ на международном уровне. Гуманизм был выделен в 1970-х годах отцом-основателем государства шейхом Зайедом бен Султаном Аль-Нахайяном в качестве важного аспекта национальной идентичности. С тех пор он был институционализирован как гуманитарная дипломатия, став частью внешней политики ОАЭ⁴⁸.

Катар проводит комбинированную гуманитарную дипломатию, включающую поддержку мирных переговоров с активным использованием гуманитарной помощи и помощи в целях развития в сотрудничестве с ЮНЕСКО, УВКБ ООН, ВОЗ и Норвежским советом по делам беженцев. За активное участие Катара в региональном посредничестве в Судане, Ливане, Йемене, Сирии и других странах аналитики назвали его «безостановочным посредником»⁴⁹.

Е.С. Громогласова установила, что государства группы БРИКС, реализуя альтернативные подходы к гуманитарной дипломатии, подчиняют их стратегическим национальным интересам и не всегда ориентируются на укрепление устойчивости глобальной системы [Громогласова 2018: 46–50, 98].

Анализ государственных стратегических документов по гуманитарным вопросам, многие из которых были подготовлены перед Всемирным гуманитарным саммитом в Стамбуле 2016 года, позволил исследователям выделить четыре подхода к гуманитар-

⁴⁶ Making sense of Turkey's humanitarian diplomacy in the context of emerging poly-centric world order: Analytical memorandum. Expert online seminar 13.04.2021 [online]. URL: https://cceis.hse.ru/data/2021/04/19/1376681519/Analytical%20memorandum_13%20April.pdf (accessed: 20.04.2021); Гуманитарная дипломатия Турции в формирующемся полицентричном мировом порядке. URL: https://www.youtube.com/watch?v=ItYclpo_bUU (accessed: 20.04.2021).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Gökalp D. The UAE's Humanitarian Diplomacy: Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2020:1) [online]. URL: <https://www.cmi.no/publications/7169-the-uaes-humanitarian-diplomacy-claiming-state-sovereignty> (accessed: 07.07.2021).

⁴⁹ Barakat S. The Qatari spring: Qatar's emerging role in peacemaking. Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States. London School of Economics and Political Science, London, UK. 2012 [online]. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/59266/> (accessed: 07.07.2020).

ной дипломатии. Первый подход связан со взятыми государством обязательствами по международному праву, общепризнанными международными нормами и принципами: гуманитарными принципами Устава ООН и соглашениями по правам человека. Второй — определяется отстаиванием уважения МГП и гуманитарных принципов на различных форумах. Третий подход предполагает использование гуманитарной дипломатии для координации и диалога между разными субъектами международных отношений. Четвёртый подход увязывает это понятие с работой на местах и получением доступа к пострадавшим общинам посредством переговоров. Довольно часто в государственных документах гуманитарная дипломатия связана с развитием и достижением ЦУР [Marcos 2020: 73].

Обобщая исследования, в которых затрагивается специфика национальных моделей, можно выделить следующие направления гуманитарной дипломатии государств: 1) оказание гуманитарной и экономической помощи; 2) защита гражданского населения в регионах, переживающих войны, эпидемии и стихийные бедствия; 3) миростроительство и восстановление социальности в конфликтных зонах современного мира; 4) обеспечение людей продовольствием в регионах с тяжёлой гуманитарной ситуацией; 5) борьба с эпидемиями, включая эпидемию ВИЧ/СПИД и пандемию COVID-19; 6) списание долгов беднейшим странам; 7) защита беженцев и политика репатриации; 8) миротворчество и гуманитарное присутствие в зонах нестабильности и открытых вооружённых конфликтов; 9) участие в разработке международных договоров и продвижение знаний о гуманитарных принципах и МГП; 10) диалог с государствами в регионах, подверженных риску стихийных бедствий и вооружённых конфликтов; 11) защита детей в вооружённых конфликтах совместно с ЮНИСЕФ; 12) обеспечение соблюдения сторонами вооружённых конфликтов норм МГП, особенно в киберпространстве.

Проведённый анализ показал, что глобальные гуманитарные проблемы можно

решить только совместными усилиями государственных и негосударственных акторов. Затяжные вооружённые конфликты, массовые потоки беженцев, пандемия COVID-19 потребовали расширения гуманитарных субъектов, а также роста гуманитарных обязательств государственной дипломатии. Это свидетельствует о профессионализации международной гуманитарной сферы, акторы которой используют традиционные дипломатические средства — диалог, переговоры и достижение компромисса — для расширения гуманитарного пространства. Поле деятельности негосударственных гуманитарных субъектов, помимо переговоров, включает также гуманитарно-политическую адвокацию, то есть представительство и защиту прав жертв конфликтов и кризисов. При этом следует отметить, что негосударственные акторы обладают большей политической независимостью в отличие от государственных гуманитарных субъектов. Гуманитарная дипломатия государств, *во-первых*, является важной составляющей «мягкой силы», имея собственное неповторимое «лицо». *Во-вторых*, оказание помощи пострадавшим территориям и защита уязвимых лиц за пределами своих государственных границ зависят не только от внешнеполитического курса, но и от взятых универсальных международных обязательств по уменьшению чрезмерных страданий людей и нарушения их прав, а также могут быть обусловлены культурно-цивилизационными традициями.

Гуманитарная дипломатия сформировалась как самостоятельное направление дипломатической деятельности, сосредоточенное на вопросах защиты и помощи населению в условиях как природных, так и антропогенных катастроф. Примеры гуманитарных кризисов, вызванных стихийными бедствиями и ростом внутренних вооружённых конфликтов, носящих затяжной характер и отягчённых пандемией COVID-19, подтверждают вклад гуманитарной дипломатии как вид транснацио-

нальной публичной деятельности, способствующей взаимодействию многообразных субъектов для достижения результатов по защите и оказанию помощи пострадавшему населению. Несмотря на этические, правовые и оперативные проблемы, с которыми сталкивается гуманитарная дипломатия, она выступает эффективным инструментом по созданию гуманитарного пространства, переговорам, сбору ресурсов, политико-гуманитарному воздействию и созданию системы официальных и неформальных партнёрских отношений, необходимых для постоянно расширяющейся сферы гуманитарной деятельности. Руководствуясь гуманитарными принципами, МГП и МППЧ, может констатировать, что в неё вовлечено множество заинтересованных сторон, происходит взаимодействие с такими субъектами, как негосударственные вооружённые группы, переговоры с которыми пренебрегаются при реализации многих других форм дипломатии.

Выйдя за пределы гуманитарной помощи, современная гуманитарная дипломатия приобретает полимодальный характер, соединяя принципы классического гуманизма и гуманизма устойчивости, а также опираясь на скоординированное взаимодействие государственных и негосударственных игроков. В настоящее время гуманитарная практика связана не только с гуманитарной помощью, поддержкой и сопровождением людей, пострадавших от чрезвычайных ситуаций, вооружённых конфликтов, изменения климата или нищеты, но и с восстановлением жизни общин без ущерба для перспектив развития и достижения ЦУР. Гуманитарная дипломатия государств, преследуя цель создания позитивного национального образа, использует комбинацию различных инструментов и может включать гуманитарную помощь, социальную политику, а также

экономическую и технологическую помощь в контексте устойчивого развития.

В работах исследователей показано, что гуманитарная дипломатия отличается от других типов дипломатии тем, что она способна справляться с чрезвычайными ситуациями и преодолевать глубокие разногласия для разрешения ситуаций, ранее считавшихся неразрешимыми [Ryfman 2010: 565–578]. Вместе с тем следует отметить несистематизированность знаний относительно содержания концепта гуманитарной дипломатии, в особенности в условиях новых трендов мирового политического развития. Малоизученными остаются формы её реализации. До сих пор не сложилось единства в определении её места в официальной дипломатии современных государств и её соотношения с национальной внешней политикой, а также влияния политической повестки на гуманитарную дипломатию. Несмотря на наличие работ, которые затрагивают вопросы гуманитарной дипломатии [Богатырёва, 2018; Громогласова 2018; Ковба 2020], практически отсутствуют российские исследования, в которых проводился бы комплексный анализ этого явления, а также изучались бы его национальные и цивилизационные проявления. Необходим эмпирический анализ гуманитарной дипломатии государств, и прежде всего России, способов её и конкретных последствий её реализации. В дальнейшем исследовании нуждаются дипломатия негосударственных субъектов, пределы их влияния на государственную политику и их возможности действовать в различной политической обстановке. Кроме того, необходима ревизия методологии, поскольку концепт гуманитарной дипломатии был существенно расширен, приобрёл новые значения и, как следствие, нуждается в новом исследовательском инструментарии.

Список литературы

- Богатырёва О.Н., Козыкина Н.В., Табаринцева-Романова К.М. Гуманитарная дипломатия Европейского Союза в XXI веке // Научный диалог. 2018. № 4. С. 191–204.
- Громогласова Е.С. Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования. М.: ИМЭМО РАН, 2018. 124 с.

- Зиновский Ю.Г. Многосторонняя дипломатия и миротворчество в условиях современного мира // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 6 (15). С. 61–74.
- Зонина Т.В. Дипломатия принуждения. Казус Ливии // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1. С. 35–48.
- Зонина Т.В. Конфликты или консенсус: дипломатия как средство достижения мира // Культура толерантности: опыт дипломатии для решения современных управленческих проблем / Под ред. И.Г. Тюлина. М.: МГИМО (У) МИД России, 2004. С. 215–241.
- Ковба Д.М. Гуманитарное измерение дипломатии: проблема категоризации и анализ // Вестник КРСУ. 2020. Т. 20. № 11. С. 169–174.
- Крашенинникова Е.А. Религиозная дипломатия в урегулировании афганского конфликта: возможности и ограничения // Вестник Российского государственного университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 4. С. 533–544.
- Лебедева М.М. Развитие социальной и гуманитарной проблематики в международных исследованиях: российский ракурс // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 1 (58). С. 114–130.
- Лебедева М.М., Устинова М.И. Гуманитарные и социальные вопросы в Совете Безопасности ООН // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 1. С. 135–154.
- Никольсон Г. Дипломатия. М.: ОГИЗ, 1941. 153 с.
- Пентегова А.В. Концепт гуманитарного сотрудничества в современной системе международных отношений // Вестник Забайкальского государственного университета. 2019. № 4. С. 54–60.
- Русакова О.Ф., Русаков В.М. «Мягкая сила» как инструмент политической коммуникации и гуманитарной дипломатии // Дискурс-Пи. 2017. № 1 (26). С. 61–71.
- Черных Н.А. Гуманитарная дипломатия как инструмент разрешения социальных конфликтов // Вопросы управления. 2016. № 3 (40). С. 133–138.
- Barichello S.E. Refugee protection and responsibility sharing in Latin America: solidarity programmes and the Mexico Plan of Action // The International Journal of Human Rights. 2015. Issue 2. P. 191–207.
- Barnett M. Human rights, humanitarianism, and the practices of humanity. International Theory. 2018. Vol. 10 (3). P. 314–349.
- Borgomeo E. Delivering water services during protracted armed conflicts: How development agencies can overcome barriers to collaboration with humanitarian actors // International Review of the Red Cross. 2019. 101 (912). P. 1067–1089.
- Brysk A. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press, 2009. 304 p.
- Carpi E. Emergency // Humanitarianism: Keywords / ed. by Antonio De Lauri. Leiden, Boston: Brill, 2020. P. 57–58.
- Chandler D. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda // Human Rights Quarterly. 2001. Vol. 23. No. 3. P. 678–700.
- Colombo S., Calvento L., Di Meglio M., Nicolao J., Sarthou N., Di Lorenzo D., Sol Herrero M. Asistencia humanitaria y política exterior Argentina: a una década del nuevo paradigma en la region Latinoamericana y Caribeña 2003–2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2014. 236 p.
- Constantinou C.M., Kerr P., Sharp P. Understanding Diplomatic Practice // The SAGE Handbook of Diplomacy / ed. by C. Constantinou, P. Kerr, P. Sharp. London: SAGE Publications Ltd, 2016. P. 1–10.
- Clark M.D. Humanitarian multi-track diplomacy: Conceptualizing the Definitive, Particular, and Critical Role of Diplomatic Function in Humanitarian Action. Groningen: University of Groningen, 2018. 309 p.
- Clements A.J. The Frontlines of Diplomacy: Humanitarian Negotiations with Armed Groups. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University. 2018. 431 p.
- Cornago N. Diplomacias plurales: nuevas prácticas, instituciones y discursos // Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz / ed. por D. Arocena. Thomson Reuter Aranzadi, 2017. P. 83–111.
- Cornago N. Repensar la Diplomacia Humanitaria // Nuevos planteamientos en diplomacia: La diplomacia humanitaria / ed. por A. Martí, L. Sancho (Dirs.). Madrid: Marcial Pons, 2020. P. 29–42.
- Davutoğlu A. Turkey's humanitarian diplomacy: objectives, challenges and prospects // Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity. 2013. Vol. 41. Issue 6. P. 865–870.
- Dobrowolska-Polak J. Humanitarian Diplomacy of the European Union // Open Europe: Cultural Dialogue Across Borders / ed. by B. Curylo, J. Kulska, A. Trzcielińska-Polus. 2014. Vol. 5. P. 115–126.
- Fiott D. Humanitarian Diplomacy // The Encyclopedia of Diplomacy / ed. by M. Gordon. Wiley Blackwell, 2018. P. 1–10.
- Global Diplomacy. An introduction to Theory and Practice / ed. by T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel. Paris: Palgrave Macmillan, 2020. 344 p.
- Gordon S., Donini A. Romancing principles and human rights: Are humanitarian principles salvageable? // International Review of The Red Cross. 2015. Vol. 97. No. 897–898. P. 77–109.

- Guinote F.S.* Q&A: The ICRC and the «humanitarian — development — peace nexus» discussion // *International Review of the Red Cross*. 2019. Vol. 101. No. 912. P. 1051–1066.
- Harroff-Tavel M.* The humanitarian diplomacy of the International Committee of the Red Cross // *Relations Internationales*. 2005. No. 121. Spring (January-March). P. 72–89.
- Hilhorst D.* Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action // *Journal of International Humanitarian Action*. 2018. Vol. 3. No. 1. P. 1–12.
- Jönsson C.* Diplomacy, bargaining and negotiation / *Handbook of International Relations* // Ed. by Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. London: SAGE Publications Ltd, 2002. P. 212–234.
- Kaldor M.* *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 2012. 268 p.
- Leira H.* A Conceptual History of Diplomacy // *The SAGE Handbook of Diplomacy* / ed. by C. Constantinou, P. Kerr, P. Sharp. London: SAGE Publications Ltd, 2016. P. 28–38.
- Macrae J.* The Death of Humanitarianism? An Anatomy of the Attack // *Disasters*. 1998. Vol. 22. No. 4. P. 309–317.
- Mancini-Griffoli D., Picot A.* *Humanitarian Negotiation. A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. 2004. Geneva: Centre for Humanitarian Dialog. 168 p.
- Marcos F.R.* La diplomacia humanitaria en el escenario internacional actual: algunas tendencias y su incidencia en el caso Español // *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria* / ed. por A. Martí, L. Sancho. Madrid: Marcial Pons, 2020. P. 65–78.
- Minear L., Smith H.* Introduction // *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft* / ed. by L. Minear, H. Smith. Tokyo: United Nations University Press, 2007. P. 1–5.
- Modirzadeh, Naz K, Dustin A Lewis и Claude Bruderlein.* Humanitarian Engagement Under Counterterrorism: A Conflict of Norms and the Emerging Policy Landscape // *International Review of the Red Cross*. Vol. 93. No. 883. 2011. 25 p.
- Mullerson R.* *Human Rights Diplomacy*. London: Routledge, 1997. 225 p.
- O'Hagan J.* Australia and the promise and the perils of humanitarian diplomacy // *Australian Journal of International Affairs*. 2016. Vol. 70. Issue 6: Australian Diplomacy Affairs. P. 1–13.
- Pease K.* Introduction to human rights and humanitarian diplomacy // *Human rights and humanitarian diplomacy*. Manchester: Manchester University Press, 2020. P. 1–18.
- Régnier Ph.* The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition // *International Review of the Red Cross*. December 2011. No 93 (884). P. 1211–1237.
- Rieff D.* *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Schuster, 2002. 384 p.
- Rousseau E., Pende A.S.* Humanitarian Diploma // *Global Diplomacy. An introduction to Theory and Practice* / ed. by T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel. Paris: Palgrave Macmillan, 2020. P. 253–266.
- Ryfman Ph.* L'action humanitaire non gouvernementale: une diplomatie alternative? // *Politique étrangère*. 2010. No. 3. P. 565–578.
- Sharp P.* Mullah Zaeef and Taliban Diplomacy: An English School Approach // *Review of International Studies*. 2003. Vol. 29. No. 4. P. 481–498.
- Singh N.* Armed conflicts and humanitarian laws of ancient India // *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles* / ed. by C. Swinarski. The Hague: Kluwer Law International, 1985. P. 531–536.
- Slim H.* Humanitarian Diplomacy: the ICRC's Neutral and Impartial Advocacy in Armed Conflicts // *Ethics & International Affairs*. 2019. Vol. 33. Issue 1. P. 67–77.
- Smith H.* Humanitarian diplomacy: Theory and practice // *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft* / ed. by L. Minear, H. Smith. Tokyo: United Nations University Press, 2007. P. 36–62.
- Spies Y.K.* Polyilateral Diplomacy: Diplomacy as Public–Private Collaboration // *Global South Perspectives on Diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. P. 153–199.
- Tabak H.* Broadening the Nongovernmental Humanitarian Mission: The IHH and Mediation // *Insight Turkey*. 2015. Vol. 17. No. 3. P. 193–215.
- Toros H.* Legitimacy and Complexity in Terrorist Conflicts // *Security Dialogue*. 2008. Vol. 39. No. 4. P. 407–426.
- Turunen S.* Humanitarian Diplomatic Practices // *The Hague Journal of Diplomacy*. 2020. Vol. 15. P. 459–487.
- Velikaya A.* The Russian Approach to Public Diplomacy and Humanitarian Cooperation // *Rising Powers Quarterly*. 2018. No. 3 (3). P. 39–61.
- Wiseman G.* Diplomatic practices at the United Nations // *Cooperation and Conflict*. 2015. Vol. 50. Issue 3. P. 316–333.
- Wiseman G.* Polyilateralism' and New Modes of Global Dialogue // *Diplomacy*. Vol. 3: Problems and Issues in Contemporary Diplomacy / ed. by C. Jonsson, R. Langhorne. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. P. 409–430.

HUMANITARIAN DIPLOMACY

MODERN CONCEPTS AND APPROACHES*

OLGA BOGATYREVA

Boris Yeltsin Ural Federal University, Ekaterinburg, 620002, Russia

Abstract

Modern trends in world development have significantly pushed the boundaries of modern diplomacy which should be an effective tool for global dialogue. My study is focused on the humanitarian sector of diplomacy. The article reviews main discussions about approaches to the concept of humanitarian diplomacy that arose against the background of the idea of "humanism 2.0", about the spread of the practice of humanitarian negotiations and about the creation of humanitarian spaces. I examine the main approaches of foreign and Russian researchers to the concepts of humanitarian diplomacy. Then I analyze the tools of humanitarian diplomacy and highlight its similarities and differences with traditional official diplomacy. It is established that non-State actors play an important political role in the resolution of modern conflicts and humanitarian negotiations. The role of the UN in creating a humanitarian partnership with non-governmental organizations (NGOs) is noted. I also pay attention to the humanitarian diplomacy of states and note the diversity of national models. The article considers the main motives that encourage states to participate in humanitarian diplomacy and highlights its main directions. I demonstrate shown that today humanitarian practice is acquiring a polymodal, complex character. It includes humanitarian assistance, social policy and economic assistance in the context of the paradigm of sustainable development. The study reveals that the use of diplomatic tools and, above all, negotiations have a positive impact on the effectiveness of humanitarian activities in armed conflicts and crisis situations of an anthropogenic and natural nature.

Keywords:

diplomacy; humanitarian diplomacy; humanitarian aid; humanism; peacemaking; human rights.

References

- Balzacq T., Charillon F., Ramel F. (eds) (2020). *Global Diplomacy An introduction to Theory and Practice*. Paris: Palgrave Macmillan. 344 p.
- Barichello S. E. (2015). Refugee protection and responsibility sharing in Latin America: solidarity programmes and the Mexico Plan of Action. *The International Journal of Human Rights*. Vol. 20. No. 2. P. 191–207.
- Barnett M. (2018). Human rights, humanitarianism, and the practices of humanity. *International Theory*. Vol. 10 (3). P. 314–349.
- Bogatyreva O.N., Kozykina N.V., Tabarinceva-Romanova K.M. (2018). Gumanitarnaya diplomatiya Evropejskogo Soyuza v XXI veke [Humanitarian Diplomacy of European Union in the 21st century]. *Nauchnyj dialog*. No. 4. P. 191–204.
- Borgomeo E. (2019). Delivering water services during protracted armed conflicts: How development agencies can overcome barriers to collaboration with humanitarian actors. *International Review of the Red Cross*. Vol. 101. No. 912. P. 1067–1089.
- Brysk A. (2009). *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press. 304 p.
- Carpi E. (2020) Emergency. In: Antonio De Lauri (ed). *Humanitarianism: Keywords*. Leiden-Boston, Brill. P. 57–58.
- Chandler D. (2001). The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*. Vol. 23. No. 3. P. 678–700.
- Chernyh N.A. (2016). Gumanitarnaya diplomatiya kak instrument razresheniya social'nyh konfliktov [Humanitarian Diplomacy As a Tool of Social Conflict Resolving]. *Voprosy upravleniya*. No. 3 (40). P. 133–138.

* The Work was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant No. 20-014-00033 A "The Concept of Polymodal Humanitarian Diplomacy: Implementation, Tools and Civilizational Models".

- Clark M. D. (2018). *Humanitarian multi-track diplomacy: Conceptualizing the Definitive, Particular, and Critical Role of Diplomatic Function in Humanitarian Action*. Groningen: University of Groningen. 309 p.
- Clements A. J. (2018). *The Frontlines of Diplomacy: Humanitarian Negotiations with Armed Groups*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University. 431 p.
- Colombo S., Calvento L., Di Megilo M., Nicolao J., Sarthou N., Di Lorenzo D., Sol Herrero M. (2013). *Asistencia humanitaria y política exterior Argentina: a una década del nuevo paradigma en la region Latinoamericana y Caribeña 2003–2013* [Humanitarian Assistance and Argentine Foreign Policy: a Decade after the New Paradigm in the Latin American and Caribbean region 2003–2013]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2014. 236 p.
- Constantinou C. M., Kerr P., Sharp P. (2016). Understanding Diplomatic Practice. In: Constantinou C., Kerr P., Sharp P. (eds.) *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London: SAGE Publications. P. 1–10.
- Cornago N. (2017). Diplomacias plurales: nuevas prácticas, instituciones y discursos [Plural Diplomacies: New Practices, Institutions and Discourses]. In: Arocena D. (ed.) *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* [International Law and International Relations Courses in Vitoria-Gasteiz]. Thomson Reuter Aranzadi. P. 83–111.
- Cornago N. (2020). Repensar la Diplomacia Humanitaria [Rethinking Humanitarian Diplomacy]. In: Martí A., Sancho L. (eds.) *Nuevos planteamientos en diplomacia: La diplomacia humanitaria* [New Approaches in Diplomacy: Humanitarian Diplomacy]. Madrid: Marcial Pons. P. 29–42.
- Davutoglu A. (2013). Turkey's humanitarian diplomacy: objectives, challenges and prospects. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*. Vol. 41. No. 6. P. 865–870.
- Dobrowolska-Polak J. (2014). Humanitarian Diplomacy of the European Union. In: Curylo B., Kulska J., Trzecielińska-Polus A. (eds.) *Open Europe: Cultural Dialogue Across Borders*. Vol. 5: New Diplomacy in Open Europe. P. 115–126.
- Fiott D. (2018). Humanitarian Diplomacy In: Martel G. (ed.) *The Encyclopedia of Diplomacy*. Wiley Blackwell. P. 1–10.
- Gordon S., Donini, A. (2015). Romancing principles and human rights: Are humanitarian principles salvageable? *International Review of The Red Cross*. Vol. 97. No. 897–898. P. 77–109.
- Gromoglasova E.S. (2018). *Gumanitarnaya diplomatiya v sovremennyh mezhdunarodnyh otnosheniyakh: opyt sistemnogo issledovaniya* [Humanitarian Diplomacy in Modern International Politics: A Systemic View]. Moscow: IMEMO RAN. 124 p.
- Guinote F. S. (2019). Q&A: The ICRC and the «humanitarian – development – peace nexus» discussion. *International Review of the Red Cross*. Vol. 101. No. 912. P. 1051–1066.
- Harroff-Tavel M. (2005). The humanitarian diplomacy of the International Committee of the Red Cross. *Relations Internationales*. No. 121. Spring (January-March). P. 72–89.
- Hilhorst D. (2018). Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action. *Journal of International Humanitarian Action*. Vol. 3. No. 1. P. 1–12.
- Jönsson C. (2002). Diplomacy, Bargaining and Negotiation. In: Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. (eds.) *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications. P. 212–234.
- Kaldor M. (2012). *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Redwood City: Stanford University Press. 268 p.
- Kovba D. M. (2020) Gumanitarnoe izmerenie diplomatii: problema kategorizatsii i analiz [The Humanitarian Dimension of Diplomacy: the Problem of Categorization and Analysis]. *Herald of KRSU*. Vol. 20. No. 11. P. 169–174.
- Krashenninnikova E.A. (2019). Religioznaya diplomatiya v uregulirovaniy afganskogo konflikta: vozmozhnosti i ogranicheniya [Religious Diplomacy in the Settlement of the Afghan conflict: Opportunities and Limitations]. *Vestnik RUDN. International Relations*. Vol. 19. No 4. P. 533–544.
- Lebedeva M.M. (2018). Razvitiye social'noy i gumanitarnoy problematiki v mezhdunarodnyh issledovaniyakh: rossijskij rakurs [Social and Humanitarian issues in International studies: the Russian Perspective]. *MGIMO Review of International Relations*. No. 1 (58). P. 114–130.
- Lebedeva M.M., Ustinova M.I. (2020). Gumanitarnye i social'nye voprosy v Sovete Bezopasnosti OON [The Humanitarian and Social Agenda of the UN Security Council]. *International Organizations Research Journal*. Vol. 15. No. 1. P. 135–154.
- Leira H. A. (2016). Conceptual History of Diplomacy. In: Constantinou C., Kerr P., Sharp P. (eds.) *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London: SAGE Publications. P. 28–38.
- Macrae J. (1998). The Death of Humanitarianism? An Anatomy of the Attack. *Disasters*. Vol. 22. No. 4. P. 309–317.
- Mancini-Griffoli D., Picot A. (2004). *Humanitarian Negotiation. A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialog. 168 p.
- Marcos F. R. (2020). La diplomacia humanitaria en el escenario internacional actual: algunas tendencias y su incidencia en el caso Español [Humanitarian Diplomacy in the Current International Scenario: Some Trends and Their Incidence in the Spanish Case]. In: Martí A., Sancho L. *Nuevos planteamientos*

- en diplomacia: la diplomacia humanitaria* [New Approaches in Diplomacy: Humanitarian Diplomacy]. Madrid: Marcial Pons. P. 65–78.
- Minear L., Smith H. (2007). Introduction. In: Minear L., Smith H. *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*. Tokyo: United Nations University Press. P. 1–5.
- Modirzadeh N. K., Lewis D. A., Bruderlein C. (2011). Humanitarian Engagement Under Counterterrorism: A Conflict of Norms and the Emerging Policy Landscape. *International Review of the Red Cross*. Vol. 93. No. 883. 25 p.
- Mullerson R. (1997). *Human Rights Diplomacy*. London: Routledge. 225 p.
- Nikolson G. (1941). *Diplomatiya* [Diplomacy]. Moscow: OGIz. 153 p.
- O'Hagan J. (2016). Australia and the promise and the perils of humanitarian diplomacy. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 70. Issue 6: Australian Diplomacy Affairs. P. 1–13.
- Pease K.K. (2020). Introduction to human rights and humanitarian diplomacy. In: Pease K. *Human Rights and Humanitarian Diplomacy*. Manchester: Manchester University Press. P. 1–18.
- Pentegova A.V. (2019). Kontsept gumanitarnogo sotrudnichestva v sovremennoj sisteme mezhdunarodnyh otnoshenij [The Concept of Humanitarian Cooperation in the Modern System of International Relations]. *Vestnik Zabajkalskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 4. P. 54–60.
- Regnier Ph. (2011). The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition. *International Review of the Red Cross*. Vol. 93. No. 884. P. 1211–1237.
- Rieff D. (2002). *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Schuster. 384 p.
- Rusakova O. F., Rusakov V. M. (2017). "Myagkaya sila" kak instrument politicheskoy kommunikatsii i gumanitarnoy diplomatii [Soft Power as the Instrument of Political Communications and Humanitarian Diplomacy]. *Discourse-P*. No.1 (26). P. 61–71.
- Rousseau E., Pende A. (2020). Humanitarian Diploma. In: Balzacq T., Charillon F., Ramel F. (eds.) *Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice*. Paris: Palgrave Macmillan. P. 253–266.
- Ryffman Ph. (2010). L'action humanitaire non gouvernementale: une diplomatie alternative? [Nongovernmental humanitarian action: an alternative diplomacy?]. *Politique étrangère*. No. 3. P. 565–578.
- Sharp P. (2003). Mullah Zaeef and Taliban Diplomacy: An English School Approach. *Review of International Studies*. Vol. 29. No. 4. P. 481–498.
- Singh N. (1985). Armed conflicts and humanitarian laws of ancient India. In C. Swinarski. *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles*. The Hague: Kluwer Law International. P. 531–536.
- Slim H. (2019). Humanitarian Diplomacy: the ICRC's Neutral and Impartial Advocacy in Armed Conflicts. *Ethics & International Affairs*. Vol. 33. No. 1. P. 67–77.
- Smith H. (2007). Humanitarian diplomacy: Theory and practice. In: Minear L., Smith H. (eds.) *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*. Tokyo: United Nations University Press. P. 36–62.
- Spies Y.K. (2019). *Polylateral Diplomacy: Diplomacy as Public-Private Collaboration*. *Global South Perspectives on Diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 153–199.
- Tabak H. (2015). Broadening the Nongovernmental Humanitarian Mission: The IHH and Mediation. *Insight Turkey*. Vol. 17. No. 3. P. 193–215.
- Toros H. (2008). Legitimacy and Complexity in Terrorist Conflicts. *Security Dialogue*. Vol. 39. No. 4. P. 407–426.
- Turunen S. (2020). Humanitarian Diplomatic Practice. *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 15. P. 459–487.
- Velikaya A. (2018). The Russian Approach to Public Diplomacy and Humanitarian Cooperation. *Rising Powers Quarterly*. No. 3 (3). P. 39–61.
- Wiseman G. (2015). Diplomatic practices at the United Nations. *Cooperation and Conflict*. Vol. 50. No. 3. P. 316–333.
- Wiseman G. (2004). Polyilateralism' and New Modes of Global Dialogue. In: Jonsson Ch., Langhorne R. (eds.) *Diplomacy. Vol. 3: Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*. Ed. Thousand Oaks, CA: Sage: 409–430.
- Zinovskij Yu.G. (2010). Mnogostoronnyaya diplomatiya i mirotvorchestvo v usloviyah sovremennogo mira [Multilateral Diplomacy and Peacekeeping in the World of Today]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 6 (15). P. 61–74.
- Zonova T.V. (2017). Diplomatiya prinuzhdeniya. Kazus Livii [Limits of Coercive Diplomacy in Internationalized Conflicts. The Case of Libya]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 15. No. 1. P. 35–48.
- Zonova T.V. (2004). Konflikt ili konsensus: diplomatiya kak sredstvo dostizheniya mira [Conflicts or Consensus: Diplomacy as a Means to Achieve Peace]. In: Ahin G., Volkova G., Glagolev V et al., Tiulin G. (ed.) *Kultura tolerantnosti: opyt diplomatii dlya resheniya sovremennykh upravlencheskih problem* [A Culture of Tolerance: Diplomatic Experience for Solving Contemporary Management Problems]. Moscow: MGIMO University. P. 215–241.

SCRIPTA MANENT
Рукописи не горят. Рецензии

МИР ДОНАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Фененко А.В. История международных отношений в довестфальскую эпоху: Учеб. пособие для вузов. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2022. 752 с.

Учебное пособие А.В. Фененко можно назвать новаторским по, как минимум, трём причинам. Первая — сам факт обращения автора к эпохе до окончания Тридцатилетней войны, которая, как справедливо указано в пособии, остаётся *terra incognita* для международников. Вторая — стремление автора показать историю довестфальской эпохи как целостную систему, без хронологических пробелов. Последнее, к сожалению, нередко встречается в литературе, когда за Древним Египтом сразу следует Античная Греция, а за Римской империей — Древнерусское государство. Третья — стремление автора сфокусироваться не на истории самих государств, а показать именно их взаимодействие друг с другом, что, собственно, и составляет предмет науки о международных отношениях. Другое дело, что, как показывает в своей работе А.В. Фененко, характер этих отношений принципиально отличался от современных национальных государств.

Мне довелось быть рецензентом работы А.В. Фененко, написав к ней предисловие. В нём я указала, что подход автора к истории международных отношений вышел за рамки её традиционного понимания как борьбы национальных государств в русле определённого мирового порядка. В учебном пособии А.В. Фененко показано, как политические субъекты взаимодействуют друг с другом в рамках единых политических систем и как эти системы меняли свои территориальные границы. Эти системы

некорректно отождествлять с современными национальными государствами, которые возникли по результатам их распада. Вот почему в основу своей классификации автор положил не мировые порядки (как это было в его предыдущем учебном пособии), а теорию систем американского политолога Мортон Каплана. Последний выделял шесть типов международных систем: баланс сил, гибкая биполярная, жёсткая биполярная, универсальная, иерархическая система и единичного вето. А.В. Фененко показывает нам, что в «довестфальском» мире международные отношения представляли собой отношения между различными субъектами в рамках подобных международно-политических систем.

Эти системы, по мнению автора, носили имперский характер. Уже во введении книги есть важный раздел «Империи как центральное понятие довестфальской эпохи». В нём автор вводит важный компонент для анализа понятия «имперское пространство», интерпретируемое им как «территории, подконтрольные определённой империи» (с. 17). Рассматривая различные точки зрения на определение понятия «империя», А.В. Фененко выбирает подход американского социолога Эдварда Шилза (1910–1995), который фокусировал внимание на двух направлениях исследования: 1) стремление элит к объединению вокруг единого центра; 2) взаимодействие субъектов имперского пространства друг с другом. Соответственно, имперское простран-

ство состоит, по мнению автора учебника, из трёх компонентов: организация империей определённой территории, создание имперской идентичности на ментальном уровне и проведение экспансии во внешнее географическое пространство. Таким образом, *новизна авторского подхода резюмирована тезисом, что в довестфальскую эпоху международные отношения по большей части и были отношениями субъектов в рамках единых имперских пространств.*

В заключении автор расширяет этот тезис: «Империи Древнего мира и Средних веков не позиционировали себя как государства определённого народа. Они строились вокруг династии, религиозной идеи (в различных её вариантах), принципа власти военной элиты, торговых интересов, но при этом всегда уравнивали всех подданных империи» (с. 719). Империи Древности и Средних веков зачастую не имели устойчивых территорий или институтов: их пространства были «плавающими» — теряя одни территории, они приобретали другие, а имперский центр, смещаясь, мог положить начало новой империи. Соответственно, в мире существовало два типа отношений: между имперскими системами и между субъектами внутри единой имперской системы. Эти отношения кардинально отличались от отношений между национальными государствами.

Другое понятие, которое использует А.В. Фененко для анализа довестфальской эпохи, — ойкумена. В переводе с древнегреческого оно означает «обитаемая земля» или, как указывает автор, территориальное пространство, освоенное определённой цивилизацией (с. 30). В этом определении заложен большой смысл: ведь наш земной шар был почти полностью картографирован только во второй половине XIX столетия, а с учётом приполярных пространств — в середине XX века. До этого времени все цивилизации были ограничены определённым географическим пространством, за пределами которого начиналась та самая *terra incognita* — неведомая земля. В этой связи империи прошлого стремились и контролировать ойкумену, и заодно расширять её

в пространственном отношении. Контроль и расширение выступали основой «имперской идеи» на ментальном уровне.

Классификацию по международно-политическим системам автор отразил в названиях разделов учебника. Их пять: гегемонистские системы Древнего Востока, античные системы баланса сил и гегемонии, мировые империи и волны экспансии в раннее Средневековье, имперское соперничество в развитое Средневековье и, наконец, переход к системе национальных государств. Такая периодизация хорошо соответствует формату учебного пособия и помогает лучше понять логику развития имперских систем «довестфальского» мира. В каждом из этих случаев система межгосударственных отношений состояла из одной или нескольких империй, контролирующей определённые географические пространства. История «довестфальской» эпохи была, соответственно, эволюцией подобных имперских систем. В таком мире существовало три типа конфликтов: 1) между имперскими системами; 2) между субъектами внутри одной имперской системы; 3) между империями и неимперскими субъектами — «варварами», живущими вне империи.

Имперские системы Древнего Востока носили, с точки зрения А.В. Фененко, гегемонистский характер, то есть тяготели к преобладанию одной империи. Гегемонистская система сформировалась здесь ещё в середине III тысячелетия до н.э., когда большую часть ближневосточной ойкумены завоевала Шумеро-Аккадская империя. За её границами оказались только Хараппская цивилизация в долине Инда и Египет, игравший устойчивую роль антилидера по отношению к империи Саргонидов. В дальнейшем попытки объединить Ближний Восток предпринимали Староассирийская, Египетская, Ассирийская, Нововавилонская, и, наконец, этот процесс завершила Персидская империя. С VI века до н.э. история Древнего Востока как системы межгосударственных отношений завершилась: на смену ей пришла система отношений внутри Персидской империи. В Вос-

точной Азии подобную роль сыграла Китайская империя: объединив ойкумену, она вела перманентные конфликты с кочевыми этносами Центральной Азии.

Античные системы изначально возникли как полицентричные, или системы баланса сил: на Средиземном море с VIII века до н.э. шло перманентное соперничество четырёх цивилизаций: греческой, карфагенской, этрусской и египетской, которую затем сменила персидская. Внутри них шла борьба между субъектами (вроде греческих полисов или этрусских городов-государств) за установление своей гегемонии внутри собственного политического пространства. Основой ранних античных систем было стремление всех участников установить гегемонию одного субъекта, что хорошо демонстрирует история Этрурии и античной Греции: как только полис или город претендовал на гегемонию, против него сразу формировалась антигегемонистская коалиция. Только в IV веке до н.э. греческий полис мутировал в греко-македонские империи. В I веке до н.э. их остатки завоевала Римская империя, объединив всю ойкумену Средиземноморья, чем, по сути, завершила логику саморазвития античной ойкумены и её систем.

В дальнейшем античная ойкумена сокнулась с остатками Древнего Востока. Во II—I веках до н.э. в «мировой политике» произошёл переворот, связанный с появлением прямого регулярного сообщения между Римом и Китаем. «Великий шёлковый путь» распался на три ветки: северная (через современный Казахстан — Нижнее Поволжье и Северное Причерноморье); центральная (через Центральную Азию, Персию и Малую Азию); южная, или морская (через Малаккский пролив и Индийский океан). Это повысило роль кочевых этносов, стремившихся осесть на трассах Великого шёлкового пути, и морских держав Юго-Восточной Азии, между которыми развернулась борьба за контроль над морскими путями. Впервые в истории возникла трансевразийская система межгосударственного взаимодействия: понятие события в западной части Евразии стало

невозможным без знания событий в её Восточной части.

Античная ойкумена как Римская система не погибла, а, как показывает автор, эволюционировала в имперскую систему раннего Средневековья. Римская империя разделилась в 395 г. на Восточную (Византию) и Западную, отданную под «варварские королевства» в обмен на её защиту. Для современников «падение Западной Римской империи» в 476 г. было условностью: её столица более ста лет назад переехала в Константинополь, а идентичность стала христианской. Византия как наследница Рима вступила в борьбу с другой сверхдержавой того времени — Персией. Это биполярное соперничество сформировало новую карту мира: на Западе оно привело к возвышению Франкского государства и Римского первосвященника, в Восточной Европе сформировало Аварский каганат и подтолкнуло славянскую миграцию на юг и восток, на Востоке подняло сначала Империю эфталитов, затем Великий тюркский каганат, что привело к объединению Китая в империю Суй. Финалом соперничества стала «мировая война VII века, разрушившая систему. Именно она, ослабив Византию и Персию, открыла «окно возможностей» для появления Франкской, Арабской и Китайской империй.

Здесь А.В. Фененко затрагивает важную проблему. Мы привычно говорим о тысячелетнем «упадке Средневековья», словно забывая, что он затронул только Западную Европу. Причём Британские острова были дальней окраиной Римской империи, а германские земли и вовсе не входили в её состав. Это был мир, центром которого выступал Арабский халифат, точнее — район соперничества халифата, хазар, Византии и Китая, то есть бассейн Каспийского моря, где сходились Северная и Центральная ветки Великого шёлкового пути. Историк Л.Н. Гумилёв не случайно назвал одну из своих книг «Тысячелетие вокруг Каспия». Мировая система III—XV веков в самом деле была спроецирована на Каспийский (затем Волжско-Каспийский) регион, выступавший её экономическим и

политическим центром, а Западная Европа была в ней бедной и отдалённой окраиной.

Раздел, посвящённый мировым империям раннего Средневековья, ставит перед международниками серию методологических проблем, которые прежде казались не очень заметными: многие явления, которые нам кажутся достоянием XX века, существовали, оказывается, уже в далёком прошлом. Мы считаем новым словом в мировой политике системную борьбу сверхдержав, но, как выясняется, похожую борьбу вели двести лет Византия и Персия. Ареной их соперничества выступали Центральная Азия, Индостан, Кавказ, Восточная и Западная Европа, Северная Африка, Эфиопия и Ближний Восток. В стороне фактически осталась только китайская ойкумена. Все государственные образования Евразии примыкали или к Персии, или к Византии, что завершилось «мировой войной» VII века, ставшей с точки зрения международных отношений переходом от поздней Античности к развитому Средневековью.

Аналогичные вопросы ставит и 16-я глава, подробно описывающая арабскую экспансию VII–VIII веков. В научной литературе мы привыкли говорить о «мире», основанном на гегемонии какой-то державы: *Pax Americana*, *Pax Britanica*, *Pax Francosica* и др. Но арабские завоевания создали к середине VIII века огромный халифат, простиравшийся от восточной части Центральной Азии до Пиренейского полуострова. Выстраивать с ним отношения были вынуждены танский Китай, Хазарский каганат, Византия и Франкская империя. Эти государства враждовали с халифатом и его наследниками, образовавшимися в IX–X веках, но принимали его условия ведения внешней торговли, а также заимствовали научные достижения арабов, их культурные образцы. Вовсе не случайно, что даже история Древнерусского государства начинается с анализа арабских источников, оставленных арабскими и персидскими миссионерами IX века. Остатком этих миссий стало создание Волжской Булгарии и закрепление ислама на Средней

Волге и Каме. Фактически это и был *Pax Arabica* — первый глобальный мир, основанный на арабском преобладании во всей ойкумене. Кстати сказать, пресловутый *Pax Romana* не был таким глобальным миром, ибо Рим контролировал только Средиземноморье, а его культура не вышла за пределы этой ойкумены.

Мы часто забываем, что *Pax Arabica* создал привычное нам западноевропейское Средневековье. Переход Франкской империи к системе натурального хозяйства и феодальной сеньории стал во многом последствием арабской морской блокады, установившейся для Западной Европы примерно с рубежа VIII–IX веков. Франкам удалось остановить арабскую экспансию на Пиренейском и Апеннинском полуостровах, но ценой отсечения от мировых торговых путей на три столетия. Феодальная раздробленность западноевропейского типа, не имеющая аналогов в мире, во многом была адаптацией Западной Европы к торговой блокаде. Аналогично и образ «мрачного Средневековья» был вызван сокращением ассортимента товаров с Востока и долгосрочными последствиями этого события. Прорвать торговую блокаду Западная Европа смогла только в период Крестовых походов, что привело к возвышению итальянских республик. Античную философию, математику и естественные науки европейцы также позаимствовали в X–XI веках у арабов. Феодальная Европа стала, таким образом, побочным продуктом *Pax Arabica*: последний породил цивилизацию, вступившую с ним в длительную борьбу.

Процессы, происходящие в развитом Средневековье, были вызваны распадом арабской гегемонии и её заменой несколькими региональными, контролировавшими определённые участки Великого шёлкового пути — центральноазиатской, волжско-каспийской (к которой принадлежало и Древнерусское государство), восточно-средиземноморской и западноевропейской. В Юго-Восточной Азии существовала своя система, малоизвестная европейской науке о международных отноше-

ниях, в рамках которой шла борьба морских держав-талассократий за гегемонию на южном (морском) участке Великого шёлкового пути. Её описание автором в главе 24 можно считать практически первой в нашей стране попыткой показать эволюцию данного региона с точки зрения международных отношений. Всё это были осколки *Pax Arabica*, разделившие прежде единую мировую систему на сумму региональных систем.

Попытку собрать их заново предприняла в XIII веке Монгольская империя. Она быстро распалась на систему борющихся друг с другом улусов, которые и сформировали политическую карту Азии вплоть до XIX века. Остатки Золотой Орды поделили в XVI веке Русское государство и Османская империя; персидское государство ильханов превратилось в Персию Сефевидов; империя Тимуридов эволюционировала в Бухарское ханство и Империю Великих моголов; империя Юань распалась на китайскую империю Мин, Коре и Монгольскую империю Северная Юань. Да и само Русское государство было отчасти результатом деятельности ханов Золотой Орды, зависимость от которых окончательно разделила Древнюю Русь на Северо-Восток (объединённый московскими князьями) и Юго-Запад (попавший под власть Великого княжества Литовского). Здесь уместно вспомнить польские, а затем французские и британские памфлеты, что великие князья московские и русские цари были не Рюриковичами, а Чингизидами, порождённые «историческими лакунами» от похода хана Бату 1237–1240 годов. Не вдаваясь в проблему их исторической достоверности (этот вопрос разбирается автором в главе 27), отметим аспект психологический: для стран зарубежной Европы история Русского государства было больше связана с Золотой Ордой.

Здесь напрашивается интересный вопрос: «А могло ли быть иначе?» Ответ на него даёт глава 28 учебника. Первые правители монгольских улусов симпатизировали двум направлениям в христианстве — несторианству и католицизму,

а отнюдь не исламу. Папы вели в XIII веке активную миссионерскую деятельность, а европейские монархи пытались привлечь монгольских правителей к Крестовым походам. Однако исламизация монгольских улусов в XIV веке привела к краху их монгольской идентичности: Чингизиды превратились фактически в обычных мусульманских правителей. Империя Северная Юань приняла в начале XVII века буддизм, что втянуло её в орбиту китайской цивилизации. Преобладание ислама в Азии — это во многом последствие эволюции улусов Монгольской империи в XIV веке. Одновременно становится понятной так называемая загадка исчезновения Монгольской империи: она постепенно дробилась на всё более мелкие образования, элита которых не сохранила собственной идентичности.

В зарубежной Европе в этот период тоже происходила эволюция имперских систем. В конце XI века заявку на построение теократии выдвинул Святой престол, что привело к его противостоянию со Священной Римской империей. Опорой церкви первоначально выступали короли Франции и Англии, а затем — Анжуйский дом как младшая ветвь французских Капетингов. «Анжу-Сицилийская империя» с условным центром в Неаполе постепенно и в разное время включала в свою орбиту Францию, Венгрию, греческие государства крестоносцев, Боснию, Валахию, Польшу и Великое княжество Литовское. Только по итогам распада «Анжуйской империи» примерно в середине XV века в Европе сформировались более-менее устойчивые государственные центры, а превращённой формой этой «империи» стало Польско-Литовское государство. Это, собственно, и придало Польше и Литве католический мессианизм, импортированный из Франции и укрепившийся в этом регионе до настоящего времени.

Переворот в мировой политике Западной Европа попробовала осуществить только на рубеже XV–XVI веков. Великие географические открытия стали ответом на османский имперский проект, закрывший Западной Европе не только сухопутный

путь на Восток, но и морскую торговлю в Средиземноморье. Поиск морских путей на Восток стал попыткой перестроить глобальную торговую систему в пользу государств Западной Европы. Излагая эти факты, автор учебника уходит от господствовавших долгое время упрощённых схем: он показывает, что первая волна колониальной экспансии завершилась неудачно. Османо-португальские войны и переход Японии к политике самоизоляции (саккоку) привели к фактической потере португальцами позиций в Индийском океане. Единственной площадкой для колонизации у европейцев осталось на тот период только Западное полушарие. Голландцам и англичанам пришлось начинать экспансию в Восточном полушарии практически заново, а окончательно мир стал «европоцентричным» только в XIX веке. В итоге тысячелетняя система, в центре которой находилась Центральная Азия, была заменена новой системой океанских коммуникаций и «морской мощи».

В самой Европе в этот период только шло становление современных государств: её политическая карта XVI века была зыбкой и подвижной, что хорошо показано в главе 35 пособия. Испания (в то время уния Арагона и Кастилии) и её колониальные владения в Латинской Америке, Священная Римская империя, Неаполитанское и Сицилийское королевства были объединены в «империю Габсбургов». Франция то пыталась подчинить себе северную и центральную части Апеннинского полуострова, то сама едва не распалась на северную (католическую) и южную (протестантскую, гугенотскую) части, причём первую поддерживали Габсбурги. Не было устойчивой государственности и на Британских островах: Шотландия в середине XVI века вошла в личную унию с Францией, Англия — с «империей Габсбургов», причём её выход из унии и стал причиной длительной англо-испанской войны. Северные Нидерланды вышли из «империи Габсбургов», создав новое государство Республику Соединённых провинций, а южные Нидерланды сохранили верность Габсбургам.

В Северной Европе Кальмарская уния 1397 г. распалась на Датско-Норвежское и Шведское государства, Ливонский орден был поделён по итогам Ливонской войны между Швецией и Речью Посполитой, эволюционировав в маленькое герцогство Курляндское. В Восточной Европе уния Польши и Великого княжества Литовского привела к созданию в 1569 г. Речи Посполитой, к которой в начале XVII века едва не присоединилось Русское государство. Всё это было настолько зыбко и подвижно, что было не понятно, как именно сформируются устойчивые государственные центры.

Глава о международных отношениях в период Тридцатилетней войны завершает весь учебник. А.В. Фененко показывает, что именно в этот период произошёл переход от модели донациональных образований к государствам. Дело было не в самом по себе комплексе договоров 1648 года, получивших обобщённое название «Вестфальский мир», как это иногда ошибочно утверждают в околоисторической публицистике. Тридцатилетняя война зафиксировала результат предшествующих столетних подвижек, выкристаллизовав государства со стабильной территорией и набором постоянных государственных институтов. Современные государства в нашем понимании сложились только по итогам Тридцатилетней войны.

Здесь учебник А.В. Фененко подтверждает, независимо от замысла автора, правоту теории конструктивизма. В отличие от реализма и либерализма она рассматривает современные государства и нации как набор сконструированных общностей, причём в сравнительно недавний период. В Западной Европе мы снова упираемся в эту дату — середина XVII века. В самом деле Великобритания как единое государство Британских островов была политическим проектом шотландской династии Стюартов и окончательно сформировалась только в 1707 году. Франция во второй половине XVI века едва не распалась на северную и южную («гугенотскую конфедерацию») и была окончательно собрана только кардиналом Дж. Мазарини в 1650-х

годах. Внутри Испании Арагон сохранялся как автономное государство до 1707 года, Португалия вышла из унии с Испанией в 1668 году, Габсбурги разошлись на испанскую и австрийскую ветви в 1558 г. На Востоке современные государства были созданы ещё позже: или в XIX веке через российско-британскую большую игру, или в ходе распада колониальной системы уже в XX столетии. В Восточной Европе национальные государства в их нынешнем качестве возникли и вовсе после Первой мировой войны или по итогам распада социалистического содружества и СССР тридцать лет назад. Мы часто пишем «история Англии», «история Франции», «история Италии», «история Германии», «история Индии», не задумываясь над тем, а были ли такие государства в недавнем (по историческим меркам) прошлом.

В этой связи интересен и другой момент: а какое государство, собственно, выступает наследником той или другой империи Древности или Средних веков? В какой мере Монгольская империя — это предок современной Монголии? Формально Монгольская империя как институт власти Великого хана сохранялась до 1368 года, затем он перешёл к императорам (Хуанди) Северная Юань, а затем растворился в монгольских степях. Фактически её наследниками могут считаться и Персия, и империя Великих моголов на Индостане, Бухарское и Казахское ханства и даже Россия, включившая в свой состав Казанское, Астраханское и Сибирское ханства. Осколком Золотой Орды выступало Крымское ханство, присоединённое к России в 1783 году. На вопрос о наследниках Монгольской империи можно дать только парадоксальный ответ в духе немецкого философа Артура Шопенгауэра — все и никто.

Ещё один важный момент, о котором пишет А.В. Фененко: в современном мире нет большинства античных и средневековых народов. В романтической историографии XIX века было модно искать далёких предков у каждого народа: римлян у итальянцев, галлов у французов, англов и саксов у англичан, готов и гуннов у нем-

цев, древних русичей у русских и др. Между тем этнология прошлого века доказала псевдонаучность подобных отождествлений: эти народы исчезли, утратив своё самосознание, языки, культуры, антропологический тип. Мы начинаем историю Франции с рубежа V–VI веков, хотя франки были иным народом с иной идентичностью, чем французы, ибо преобразование Западно-Франкского королевства во Францию стало результатом деятельности династии Капетингов, пришедшей к власти как оппозиция «полуфранкской» Священной Римской империи. Мы привычно пишем о борьбе Англии и Франции в годы Столетней войны, хотя Англия и Франция стали расходиться на разные государства только по итогам Столетней войны, а точнее — Войны роз. До этого с конца XI века была единая англо-французская система, в которой короли Англии были вассалами королей Франции как герцоги Нормандии, графы Анжу и Аквитании. Англия и южная Франция составляли единый массив, который до середины XV века организовывался то в «Анжуйскую державу», то в «Великую Аквитанию», то в Англо-французское королевство через союз Ланкастеров и Валуа как побочных ветвей Капетингов. Не говоря уже о том, что короли Англии были ещё и вассалами Святого престола, равно как и Анжуйская династия — побочная ветвь Капетингов. Что общего имеет этот конгломерат постоянно переформирующихся феодальных владений с Британией и Францией в их современном качестве?

Проблема «исторического времени» — одна из самых сложных для международных. Большинство наших политологических построений базируются на материале последних 30 лет — периода после распада «социалистического содружества» и СССР. Отсюда следует постоянный «маятник» американской литературы по международным отношениям: кооперационный Клинтон — жёсткий Буш, кооперационный Обама — жёсткий Трамп. Другой, хотя и менее распространённый, подход — начинать историю международных отношений «от Ялты», то есть с момента, когда была

заложена современная система ООН; реже — «от Версаля», то есть от создания в 1919 г. первой глобальной международной организации — Лиги Наций. Только в редких случаях международники начинают отсчёт «от Вестфалья», то есть с середины XVII века: периода, когда, собственно, и были созданы современные национальные государства.

Учебное пособие А.В. Фененко доказывает нам, что это всего-навсего последние 400 лет из 5000 лет достоверно известной мировой истории. Отсекая от себя основную часть мировой истории, мы уходим от вопроса, к которому и подводят нас конструктивисты: национальное государство — это постоянный или преходящий институт, малая часть истории? В конце концов срок его жизни пока даже не превзошёл срок жизни классических греческих полисов VIII–V веков до н.э., который мы привыкли считать историческим мигом. Мысль о том, что от Фукидида до падения Западной Римской империи прошло столько же, как от Древней Руси до наших дней зачастую недоступна нашему пониманию. Ещё менее нам доступно мышление тысячелетиями, которые лежат «по ту сторону» нашей эры. На этом фоне наши споры об

«однополярном / многополярном мире» предстают как нечто очень слабое и преходящее, если не считать ядерной угрозы.

Новизна учебного пособия А.В. Фененко заключается, таким образом, в трёх аспектах. *Во-первых*, оно даёт по-настоящему первый анализ международных отношений с Древности до Вестфалья — период, в самом деле практически неизвестный современным международникам. *Во-вторых*, оно показывает нам, как много современных проблем и процессов зародилось намного раньше XX века и даже Вестфалья. *В-третьих*, оно показывает нам, что многие положения теории международных отношений надо скорректировать с учётом нового фактического материала. На этом фоне конструктивизм смотрится уже не как что-то абстрактное, а теория, выросшая на конкретном фактологическом материале. Полагаю, что методологически корректная и интересная подача материала позволит учебнику А.В. Фененко занять подобающее место в учебном процессе и поможет воспитать на его основе новую генерацию международников.

Татьяна Алексеева
доктор философских наук

Наши авторы

Алексеева Татьяна Александровна – доктор философских наук, кандидат исторических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующая Кафедрой политической теории МГИМО МИД России

Богатырева Ольга Николаевна – доктор исторических наук, профессор Кафедры теории и истории международных отношений; директор Центра «Кафедра ЮНЕСКО прав человека, мира, демократии, толерантности и международного взаимопонимания» Уральского федерального университета им. первого президента России Б.Н. Ельцина

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна – доктор политических наук, член-корреспондент РАН, профессор, президент Российской ассоциации политической науки; член Общественной палаты Российской Федерации; заведующая Кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России

Голуб Кирилл Юрьевич – кандидат юридических наук, начальник Правового отдела Секретариата Организации Договора о коллективной безопасности

Доманов Алексей Олегович – научный сотрудник Центра междисциплинарной аналитической информации Института Европы РАН; преподаватель Кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России

Дудаева Марина Владимировна – аспирантка Кафедры сравнительной политологии МГИМО МИД России

Кавешников Николай Юрьевич – кандидат политических наук, заведующий Кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН

Королькова Елена Евгеньевна – кандидат юридических наук, эксперт Российского совета по международным делам

Михайленко Екатерина Борисовна – кандидат исторических наук, доцент Кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета им. первого президента России Б.Н. Ельцина

Небольсина Мария Александровна – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра евроатлантической безопасности Института международных исследований МГИМО МИД России

Соколышник Лев Маркович – кандидат исторических наук, доцент Департамента зарубежного регионоведения; научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Суслов Дмитрий Вячеславович – заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономика»; старший преподаватель Департамента международных отношений Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шевчук Нина Викторовна – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, доцент Кафедры международных отношений, Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Our authors

Prof. Dr Tatyana Alekseeva – Chair, Department of Political Theory, MGIMO University

Prof. Dr Olga Bogatyreva – Professor, Department for Theory and History of International Relations, Boris Yeltsin Ural Federal University

Mr Aleksey Domanov – Research Fellow, Center of Multidisciplinary Analytical Information, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences;
Lecturer, Department for Integration Studies, MGIMO University

Ms Marina Dudaeva – Doctoral Candidate, Department of Comparative Politics, MGIMO University

Prof. Dr Oksana Gaman-Golutvina – Corresponding Member, Russian Academy of Sciences;
President, Russian Political Science Association;
Chair, Department of Comparative Politics, MGIMO University

Dr Kirill Golub – PhD in International and European Law, Head, Legal Department, Collective Security Treaty Organization Secretariat

Dr Nikolay Kaveshnikov – Chair, Department for Integration Studies, MGIMO University;
Leading Research Fellow, Department for European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

Dr Elena Korolkova – Expert, Russian International Affairs Council

Dr Ekaterina Mikhaylenko – Associate Professor, Department for Theory and History of International Relations, Boris Yeltsin Ural Federal University

Dr Maria Nebolsina – Researcher, Center for Euro-Atlantic Security, MGIMO University

Dr Nina Shevchuk – Leading Researcher, Associate Professor, Department of International Relations, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Dr Lev Sokolshchik – Associate Professor, School of International Regional Studies;
Research Fellow, Centre for Comprehensive European and International Studies, HSE University

Mr Dmitry Suslov – Deputy Director, Centre for Comprehensive European and International Studies; Senior Lecturer, School of International Affairs, HSE 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.

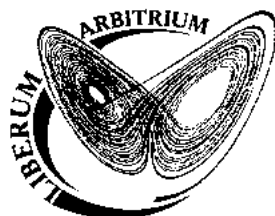
Журнал выпускается четыре раза в год Научно-образовательным форумом по международным отношениям.

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, воплощающая 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.

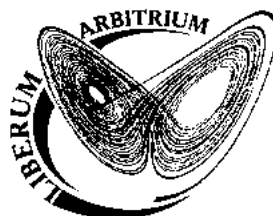
Our authors come from universities and research centers based in the former Soviet area as well as Western Europe and North America. Apart from Russian-speaking intellectuals, analysts and university faculty, the journal circulates among policy makers and officials serving in Russian federal and regional 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 восемнадцатый. 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 AСEАН
	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	Контурные 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 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 подаваемых 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-
данных 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 (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 (accessed: 24.05.2013).