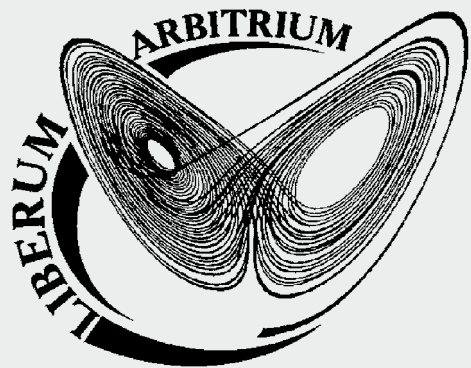




НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ
ФОРУМ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ОТНОШЕНИЯМ

LIBERUM ARBITRIUM
СВОБОДА ВЫБОРА

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

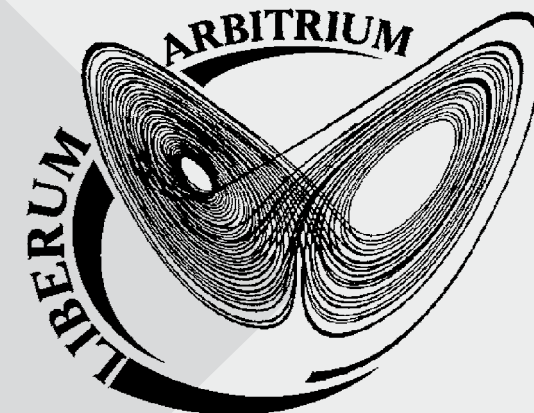
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ АПРЕЛЬ-ИЮНЬ / 2022

INTERNATIONAL TRENDS
Journal of International Relations Theory and World Politics

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

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Том 20. Номер 2 (69). АПРЕЛЬ-ИЮНЬ / 2022
Volume 20. No. 2 (69). APRIL-JUNE / 2022



СОГЛАСОВАНИЕ СМЫСЛОВ МЕГАТРЕНДЫ

- | | | |
|--|---|--|
| Екатерина
Энтина
Марк
Энтин | ▶ | ЕС в образах будущего |
| Павел
Каневский | ▶ | Транснациональные интересы
и их представительство |
| Владимир
Колосов
Мария
Зотова | ▶ | Суверенность без признания |

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.

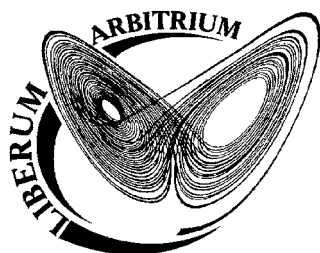
Президент Форума
Алексей Богатуров

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 2 (69)
АПРЕЛЬ–ИЮНЬ **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 Уолфорд (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**

CONTENTS

RESEARCH ARTICLES

REALITY AND THEORY

Vladimir Kolosov Maria Zotova	Economic Development and Internal Sovereignty of Transnistria and Abkhazia	6
Pavel Kanevskiy	Regulating Lobbying in International and Transnational Spheres	25
Ekaterina Entina Mark Entin	EU Development in the Context of the Conference on the Future of Europe	51

CATCHING A TREND

Yurii Golub Sergei Shenin	The Biden Administration's Climate Policy toward China	79
Niyazi Niyazov	Models of Cooperation between Azerbaijan and NATO Member-States	99
Maksim Sigachev Sergey Arteev	Socio–Political Cleavages in France and Germany	117
Tamara Naumenko Maria Kozyreva	Reforming VAT for Digital Economy in Latin America	139

CARRYING ON THE DISCUSSION

Christopher Korten	Religious Proselytism in Statecraft: A Past and Present Comparison of Russia and the United States	155
--------------------	---	-----

SCRIPTA MANENT

Book Reviews

Irina Bolgova	Future from the Past	169
<i>Our authors</i>		173

СОДЕРЖАНИЕ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

Владимир Колосов	Экономическое развитие и внутренний суверенитет	
Мария Зотова	Приднестровья и Абхазии: 30 лет фактической независимости	6
Павел Каневский	Регулирование лоббизма в международном и транснациональном пространствах: правовые и политические аспекты	25
Екатерина Энтина	Развилки Европейского Союза в отражении дискуссий на Конференции о будущем Европы	51
Марк Энтин		

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

Юрий Голуб	Климатическая политика администрации Байдена в отношении Китая: сторонники и оппоненты	79
Сергей Шенин		
Ниязи Ниязов	Модели взаимодействия Азербайджана с европейскими странами НАТО в военной сфере	99
Максим Сигачёв	Социально-политические кливажи во Франции и Германии: фактор правого популизма	117
Сергей Артеев		
Тамара Науменко	Реформирование систем взимания НДС в Латинской Америке в свете вызовов цифровой экономики	139
Мария Козырева		

ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

Christopher Korten	Religious Proselytism in Statecraft: A Past and Present Comparison of Russia and the United States	155
--------------------	--	-----

SCRIPTA MANENT

Рукописи не горят. Рецензии

Ирина Болгова	О будущем из прошлого	169
---------------	-----------------------------	-----

Наши авторы	172
-------------------	-----

Our authors	173
-------------------	-----

РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ВНУТРЕННИЙ СУВЕРЕНИТЕТ ПРИДНЕСТРОВЬЯ И АБХАЗИИ 30 ЛЕТ ФАКТИЧЕСКОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ

ВЛАДИМИР КОЛОСОВ

МАРИЯ ЗОТОВА

Институт географии РАН, Москва, Россия

Резюме

Приднестровье и Абхазия провозгласили свою независимость более 30 лет назад. В трудоспособный возраст уже вступили поколения, родившиеся и выросшие в непризнанных государствах. В связи с этим актуален вопрос, как граждане Приднестровской Молдавской Республики и Республики Абхазия ныне понимают независимость, насколько она для них важна, какими они видят перспективы своих государств и какие жизненные стратегии они выбирают. В статье авторы сравнивают результаты 13 фокус-групп, проведённых в Приднестровье и Абхазии осенью 2020 года, с основными социально-экономическими показателями государств де-факто и их соседей. Такой подход позволил связать восприятие проблем повседневной жизни с изменениями идентичности граждан и внутреннего суверенитета непризнанных государств, выделить факторы, объединяющие и разделяющие различные социальные группы, оценить их отношение к текущим результатам и перспективам государственного строительства. Разный состав групп позволил сравнить мнения, *во-первых*, граждан, которые были социализированы после распада Советского Союза и в советское время, *во-вторых*, разных этнических групп, мужчин и женщин, и, *в-третьих*, жителей разных районов государств де-факто. В ходе исследования было выявлено, что Абхазия и Приднестровье по большинству основных экономических показателей отстают от средних значений соседних стран и лишь по отдельным индикаторам могут быть сопоставлены с соседними периферийными регионами. Отсутствие значительного экономического прогресса потенциально может сказаться на лояльности граждан политическому режиму и негативно повлиять на жизнеспособность республик. В этом контексте в абхазском и приднестровском обществе были выявлены признаки усталости от неудобств жизни в непризнанной республике и низкого уровня доходов по сравнению с соседними странами и материнским государством.

Ключевые слова:

государства де-факто; фактические государства; государства на деле; непризнанные государства; постсоветское пространство; Приднестровская Молдавская Республика; Республика Абхазия; суверенитет; соседство; государство-патрон; материнское государство; социально-экономическое развитие; представления жителей.

Статья подготовлена при поддержке проекта Российского научного фонда «Постсоветские непризнанные государства: факторы жизнеспособности и риски для России» № 19–17–00232. Сбор статистических показателей и анализ социально-экономических различий (раздел «Социально-экономическое развитие как основа внутреннего суверенитета») выполнены в рамках ГЗ ИГ РАН «Проблемы и перспективы территориального развития России в условиях его неравномерности и глобальной нестабильности» № АААА-А19-119022190170-1 (FMGE-2019-0008).

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.05.2022

Дата принятия к публикации: 22.08.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: vladimirkolossov@gmail.com

Многие регионы мира поражены кризисом государственности и связанными с ним процессами фрагментации политического пространства, спровоцированными как внутренними причинами, так и иностранным вмешательством. Из-под контроля признанных международным сообществом государств вышли обширные территории. Часть из них существуют уже на протяжении десятилетий и превратились в арены соперничества местных вождей, радикальных политических лидеров, криминальных группировок, наркобаронов и не обрели стабильных границ [Kolosov, O'Loughlin 1999]. В других случаях сформировались политии, обладающие большинством атрибутов государства, но не признанные международным сообществом или признаваемые лишь отдельными странами. Единства терминологии в их изучении пока не сложилось. Их нередко называют государствами де-факто, используются и другие термины. Одно из наиболее распространённых определений государства де-факто ещё в 1998 г. дал американский политолог Скотт Пегг: это «территориальные единицы (entities), наделённые организованным политическим руководством, пользующимся народной поддержкой и достаточными возможностями для предоставления государственных услуг населению на своей территории, над которой они сохраняют эффективный контроль в течение довольно длительного периода времени, но которые остаются нелегитимными в глазах международного сообщества» [Pegg 1998: 5]. Многолетнее существование неконтролируемых территорий и непризнанных государств стало неотъемлемой чертой мирового порядка.

Вотуже более 30 лет назад Приднестровье и Абхазия отделились от своих материнских государств и затем провозгласили независимость. Ход событий в этих двух самых крупных и сложных по составу населения и структуре экономики республиках из четырёх фактических государств, возникших в процессе распада СССР, послужил предметом исследования во многих публикациях [Blakkisrud et al.

2021; Dembinska 2021; Shesterinina 2021; Berg and Wits 2022]. Такие сравнения высвечивают общие черты развития государств де-факто и в то же время их специфику и различия [Pegg 2017].

Приднестровье и Абхазию объединяют сложный этнический состав населения и необходимость построить общую для всех групп политическую идентичность. В Абхазии полное решение этой задачи отложено из-за ряда обстоятельств, связанных в первую очередь с дискриминацией грузинской общины и лиц, принимавших участие в войне 1991–1993 годов на грузинской стороне. Эти группы населения лишены гражданства и, по существу, выведены за контур общественно-политической жизни. Жители Галского района могут получить абхазские паспорта только в случае отказа от грузинских, которые важны для мингрелов Абхазии не только как символы идентичности, но и из прагматических соображений (получение пенсий и социальных пособий и др.). Кроме того, президент Абхазии может быть избран только этнический абхазец, что также препятствует консолидации политической нации.

Последствия и память о 13-месячной кровопролитной войне Абхазии с Грузией сильно отягощают современные отношения республики с материнским государством и влияют на абхазскую идентичность. В отличие от Абхазии, «горячая» фаза конфликта между Приднестровьем и Молдовой была непродолжительной, и непримиримого конфликта между молдаванами и другими этническими группами не возникло. Граница между Приднестровской Молдавской Республикой (ПМР) и Молдовой остаётся относительно прозрачной.

В то время как большинство граждан Абхазии могут использовать только российские паспорта и сталкиваются с серьёзными трудностями при получении иностранных виз, многие приднестровцы имеют три и даже четыре паспорта (обычно приднестровский, российский, молдавский и украинский) и могут свободно выезжать за границу. Тысячи граждан ПМР работают в Молдове, России, Италии, Германии и

других странах и могут сравнивать жизнь в своей республике, в материнском государстве и в других странах. Эти факторы делают особенно актуальным сравнение социальной и экономической динамики в Приднестровье и Абхазии.

Основная цель данной статьи — проанализировать взаимосвязь между объективной экономической ситуацией и внутренним суверенитетом двух постсоветских непризнанных республик. В чём ценность независимости для их граждан? Считают ли они, что их республики действительно независимы? Как отсутствие универсально признанного политического статуса влияет на их жизнь? Довольны ли они своей жизнью и уровнем доходов? Перевешивает ли важность независимости трудности, вызванные отсутствием политического статуса? Как люди оценивают перспективы своих республик и отношения с внешними акторами — в первую очередь с материнским государством и государством-патроном?

Методология исследования

В исследованиях 2010-х — 2020-х годов, посвящённых непризнанным государствам, раскрывается сущность внутреннего и внешнего суверенитета и взаимосвязь между ними. Под внутренним суверенитетом подразумевается право и способность государства осуществлять контроль над своей территорией, добиваясь легитимности в восприятии большинства населения, в том числе в регионах компактного проживания этнокультурных меньшинств, формируя или укрепляя идентичность граждан независимо от их происхождения, обеспечивая их приемлемым набором общественных услуг, выстраивая государственные институты и поддерживая общественный порядок, создавая условия для экономического развития и роста доходов, перераспределяя через свой бюджет часть из них [Себенцов, Колосов 2012; Caspersen 2012; Dembinska and Campana 2017; Bakke et al. 2018; Колосов, Кривенко 2021; Колосов и др. 2021]. Важнейший критерий эффективности экономической и социальной политики и оценки внутреннего суве-

ренитета — баланс миграции. Массовая эмиграция и, как следствие, депопуляция снижают внутренний суверенитет. Внешний суверенитет означает готовность других государств признавать это право и вступать в формально равноправные политические, экономические и иные связи [Маркедонов 2021].

Важнейшее значение в изучении непризнанных государств имеет концепция «градуированного суверенитета»: согласно современным взглядам, суверенитет делим, и его уровень можно оценить с помощью конкретных показателей, что открывает возможности сравнивать непризнанные государства между собой и с государствами — легитимными членами международного сообщества [Ó Beacháin 2019]. В частности, отсутствие признания большинством государств не означает, что у новой политики вовсе нет внешнего суверенитета: она может вести с зарубежными партнёрами переговоры о своём статусе, наладить отношения с международными организациями, экономическими акторами, органами местной власти за границей, эффективно контролировать потоки людей, товаров и капиталов через свои границы [Маркедонов, Окунев 2020; Caspersen 2018; Blakkisrud et al. 2020].

Жёсткого разграничения между внешним и внутренним суверенитетом нет. Внешний суверенитет способствует экономическим связям с другими государствами и тем самым — росту экономики, созданию новых рабочих мест, а стало быть, и укреплению внутреннего суверенитета [O'Loughlin et al. 2014; Berg, Mölder 2018; Berg, Vits 2018a]. В то же время экономическое развитие отражается во взаимодействии с внешним миром [Hoch 2018; Broers 2013]. Упрочение внутреннего суверенитета и, в частности, легитимности политического режима выступает важнейшей предпосылкой роста внешнего суверенитета, что проявляется в различной степени фактического признания [Caspersen 2012; Pegg 2017].

Мобилизация граждан под воздействием внешней угрозы, обычно исходящей от материнского государства, пытающего-

ся вернуть сепаратистский регион в своё лоно, со временем неизбежно ослабевает, и власти вынуждены искать другие способы сохранения легитимности [Маркедонов 2012; O'Loughlin and Kolosov 2017; Dembinska, 2018; Berg, Pegg 2020]. Непризнанные государства соревнуются за лояльность населения в первую очередь с материнским государством. Благополучие жителей сепаратистского региона по сравнению с остальной частью страны — это один из важнейших показателей устойчивости их политических режимов и критерий для оценки успешности претензий на независимость и внешнюю легитимность.

В этой связи в следующем разделе мы проведём сравнение экономической ситуации в Приднестровье и Абхазии с соседними государствами и её восприятия гражданами. После этого будет проанализировано сочетание экономической ситуации с социально-политическими ценностями — пониманием независимости, оценкой исторического опыта республики и представлениями о родном крае. Наконец, мы рассмотрим общественные представления, связанные с отношением к материнскому государству и государству-патрону как элемент идентичности и внутреннего суверенитета, критически важный для разрешения конфликта.

Статья основана на материалах полевых исследований, проведённых в Приднестровье и Абхазии летом и осенью 2019 и 2020 годов. Источником информации о представлениях граждан послужили 13 фокус-групп (открытых групповых дискуссий), проведённых в обеих республиках осенью 2020 г. Этот качественный метод позволяет получить представление о коллективном мнении путём обсуждения поставленных исследователем вопросов с небольшим количеством участников [Levinson 2007; Stewart, Stamdassani, and Rook 2009]. Далее полученные с помощью фокус-групп материалы были сопоставлены со статистическими социально-экономическими показателями, почерпнутыми из официальных публикаций непризнанных республик и материнских государств.

В качестве рекрутеров и модераторов выступили профессиональные социологи — сотрудники Центра социальных и маркетинговых исследований (Краснодар) и агентства «Ренессанс» (Тирасполь). По разработанному авторами гайду проведено семь фокус-групп в Абхазии и шесть в Приднестровье. Его отдельные вопросы отражали специфические проблемы республик, но при этом была обеспечена сопоставимость полученных данных. В гайд, в частности, были включены вопросы о повседневной жизни, частоте, направлениях и мотивах поездок за пределы Абхазии и Приднестровья, семьях за рубежом, важности независимости, отношении к материнскому государству, России и другим иностранным игрокам. Некоторые вопросы были заданы в игровой форме: респондентам предлагалось нарисовать фигуры, изображающие своё и соседние государства, и представить диалог между ними. Каждая из фокус-групп длилась не менее двух часов. Их скрипты образуют обширные тексты, каждый из которых насчитывал в среднем около 50 страниц.

Одна из гипотез исследования состояла в предположении о различии мнений, *во-первых*, граждан, социализированных после распада Советского Союза и в советское время, *во-вторых*, представителей основных этнических групп (в Абхазии — абхазов, мингрелов, армян, в Приднестровье — русских, украинцев и молдаван), *в-третьих*, жителей районов, различающихся по географическому положению, специализации хозяйства, составу и уровню доходов населения. Кроме того, в Абхазии, учитывая местный менталитет, были проведены фокус-группы отдельно с мужчинами и женщинами. В Абхазии исследования проводились в Сухуме, в относительно благополучных туристических северо-западных районах (Гагра) и бедных юго-восточных (Очамчира и Гал, где сосредоточено мингрельское население). В Приднестровье в качестве мест проведения фокус-групп, помимо Тирасполя, были выбраны Бендеры, расположенные на правом («молдавском») берегу

Таблица 1

Основные социально-экономические показатели Приднестровья и соседних регионов Украины и Молдовы, 2018 г.

Страна/регион	Население, тыс. жителей	ВРП на душу населения, долл. США (по ППС)	Среднемесячная заработная плата, долл. США (по ППС)
Украина	42 364	12 601	1169
Одесская область	2383	10 950	1056
Винницкая область	1574	10 661	1028
Приднестровье	469	5784	717
Молдова	3547	9661	976
Сороки	99	нет данных	774
Флорешты	85	нет данных	779
Шолданешты	41	нет данных	742
Резина	50	нет данных	842
Оргеев	124	нет данных	850
Криуляны	73	нет данных	812
Дубоссары	34	нет данных	769
Кишинёв	833	нет данных	1166
Анений-Ной	83	нет данных	830
Каушаны	89	нет данных	716
Штефан Воды	69	нет данных	733

Источник: составлено авторами по: [Statistical yearbook 2019, 2019; Statistical publication Regions of Ukraine 2019, 2020; Moldovei statistica teritoriala 2019, 2020].

Днестра и имеющие наиболее удобное сообщение и тесные связи с Кишинёвом, а также Рыбница и Дубоссары.

Такой подход позволил связать восприятие проблем повседневной жизни с изменением идентичности жителей и динамикой внутреннего суверенитета непризнанных государств, выделить факторы, объединяющие и разделяющие разные социальные группы, оценить их отношение к текущим результатам и перспективам государственного строительства, а также к материнскому государству, государству-патрону и другим ключевым мировым играм.

Социально-экономическое развитие как основа внутреннего суверенитета

В первые годы независимости благодаря более высокому промышленному потенциалу — наследию советской эпохи — социально-экономическая ситуация в Приднестровье была стабильнее, чем в Республике Молдова. Приднестровье было одним из наиболее развитых регионов Молдавской

ССР: в 1989 г. оно производило около 35% ВВП, 56% товаров народного потребления, треть сельскохозяйственной продукции, почти всю электроэнергию [Колосов, Заяц 2001]. Большие контрасты в уровне урбанизации (соответственно 38,2 и 70%) также повлияли на различия в социально-экономическом развитии правого и левого берегов Днестра. За 30 лет независимости градиенты на молдавско-приднестровской границе изменились.

Приднестровье постепенно теряет былое преимущество перед остальной частью Молдовы по уровню жизни населения. К концу 2010-х годов ПМР сохраняла некоторое превосходство в доступности и обеспеченности социальными услугами, но уже проигрывала Молдове по показателям душевого ВРП и уровню заработной платы [Assessment... 2017] (табл. 1).

В условиях высокой зависимости от внешней торговли и постоянной угрозы блокады открытость границы не сильно снизила экономическую уязвимость ПМР, но стала одним из факторов массовой эми-

Таблица 2

Основные социально-экономические показатели Абхазии и соседних регионов России и Грузии, 2018 г.

Страна/регион	Население, тыс. жителей	ВРП на душу населения, долл. США (по ППС)	Среднемесячный доход, долл. США (по ППС)	Промышленное производство на душу населения, долл. США (по ППС)	Сельскохозяйственное производство на душу населения, долл. США (по ППС)	Розничный товароборот на душу населения, долл. США (по ППС)
Абхазия	245	5255	413	772	2007	2793
Россия	146810	23361	1678	18807	1397	8254
Краснодарский край	5603	16822	1299	8635	2755	9371
Адыгея	454	9638	1054	5188	1947	8044
Карачаево-Черкесия	466	6675	976	3757	2556	3159
Грузия	3729	12680	1153	3879	1489	4094
Самегрело и Верхняя Сванетия	321	7860	819	1646	нет данных	нет данных

Источник: составлено авторами по: [Abkhazia in Numbers 2019, 2020; Регионы России 2019, 2019; Statistical Yearbook of Georgia: 2019, 2019].

грации. Многие жители приднестровских городов работают в Кишинёве, где уровень заработной платы, выбор товаров и услуг выше [Колосов, Кривенко 2021]. В целом население Приднестровья сокращалось быстрее, чем в Молдове. В абсолютных цифрах демографические потери Приднестровья с 1990 по 2020 г. составили 30,1%, или 241 тыс. человек, Молдовы – 26,6%, или 947 тыс. Обе территории страдают от массовой трудовой эмиграции, вымывающей население трудоспособного и репродуктивного возраста.

Абхазия не обладает значительным экономическим потенциалом, несмотря на частичное восстановление экономики после признания Россией. По душевому ВРП по паритету покупательной способности (ППС) республика значительно уступает средним показателям по России (в 2–3,5 раза) и Грузии (в 1,5 раза). Различия с соседними регионами этих стран меньше, но всё же остаются значительными (в 1,5–2 раза, табл. 2).

Абхазия по-прежнему заметно отстаёт от соседних регионов Грузии и России по объёму промышленного производства на душу населения (в среднем в 3–5 раз). Усилилась аграрная специализация республики. Благодаря экспорту она вплотную

приблизилась к соседним регионам России по объёму сельскохозяйственного производства на душу населения (см. табл. 2). Вместе с тем, несмотря на признаки интеграции в российское экономическое и социальное пространство, отсутствие широкого международного признания ограничивает частные иностранные инвестиции (в том числе российские), что, в свою очередь, увеличивает риск дальнейшего экономического отставания. Кроме того, они сдерживаются стремлением не допустить на свой рынок более сильный российский капитал.

Сложившиеся градиенты влияют на трансграничную мобильность между непризнанными государствами и соседними странами. Жители Абхазии, особенно приграничного Гагрского района, регулярно ездят в Сочи и другие города Краснодарского края за более дешёвыми и качественными товарами и за медицинскими услугами. На юге, в первую очередь среди мингрелов Галского района, широко распространены поездки за медицинскими услугами в Грузию, где для жителей Абхазии действуют бесплатные программы лечения [Kolosov, Zotova 2021].

Таким образом, и Приднестровье, и Абхазия по основным социально-экономиче-

ским показателям отстают как от государства-патрона, так и в большинстве случаев от материнского государства. Они явно проигрывают соревнование с ними в экономической конкуренции. Подтверждается вывод П. Колсто, сделанный около 15 лет назад: постсоветские непризнанные государства остаются экономически слабыми, а их жизнеспособность обеспечивают сохранение внутреннего суверенитета, укрепление идентичности, а также поддержка сильного патрона [Kolsto 2006].

В то же время отсутствие значительного экономического прогресса может потенциально влиять на лояльность граждан политическому режиму и отрицательно сказываться на жизнеспособности непризнанных государств. Ситуация, однако, смягчается соседством непризнанных государств со слабыми периферийными регионами материнского государства и других соседних стран. В результате трансграничные экономические различия могут быть не такими большими, как между государствами в целом. Некоторые экономические успехи, связанные с поддержкой государства-патрона и функционированием конкурентоспособных предприятий, продукция которых пользуется спросом за рубежом, также делают контрасты менее заметными. Кроме того, благодаря трансграничным поездкам жители непризнанных государств могут удовлетворять свои повседневные потребности за счёт доступа к более дешёвым товарам и услугам в соседних государствах. Более сильное отставание непризнанных республик по обороту розничной торговли на душу населения, чем по доходам и средней заработной плате, свидетельствует о том, что их граждане тратят значительную часть своих доходов в приграничных районах соседних государств.

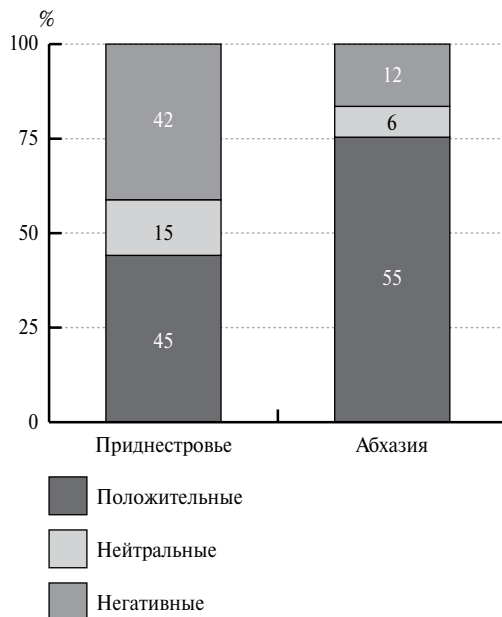
Что означает независимость? Внутренний суверенитет в представлении граждан

Как отмечалось многими авторами [Колосов, Заяц 2001], специфическая идентичность Приднестровья возникла в результате исторического развития этой

территории, её индустриализации и урбанизации после Второй мировой войны, а также формирования полиэтнического состава населения. Фокус-группы показали, что многие респонденты, особенно молдаване и тираспольцы, любят свой край. Коннотации большинства участников дискуссий с родной землёй (тест СЕМАТ) явно положительные: *любимая, родная, красивая, живописная, экологически чистая, богатая, туристическая, цветущая*. Многие приднестровцы верят в благоприятные перспективы своего региона, называя его развивающимся, многообещающим, хотя и с нераскрытым потенциалом.

Граждане Абхазии ещё патристичнее приднестровцев: позитивные определения своей республики абсолютно доминировали во всех фокус-группах (рис. 1). Её называли *тёплой, красивой, зелёной, гостеприимной, интересной своей культурой и национальными традициями*.

Рисунок 1
Доля положительных, нейтральных и негативных определений своей республики в ответах респондентов Приднестровья и Абхазии, %



Источник: составлено авторами по материалам фокус-групп.

Жители Приднестровья и Абхазии рассматривают независимость прежде всего через призму экономического развития и, как следствие, экономической самодостаточности, роста благосостояния граждан, возможности полноценной внешнеэкономической деятельности и сотрудничества с другими странами: *«Независимость означает наличие самодостаточного, свободного, признанного государства ... способного ... обеспечить себя всем необходимым»* (Тирасполь, молодёжь). Все группы заявили о необходимости более активного экономического развития как основы независимости: *«На бумаге быть независимым государством нехорошо. Нам нужна своя экономика, инфраструктура, валюта»* (Очамчира, смешанная группа).

Для приднестровцев чрезвычайно важна символическая составляющая независимости — признание международным сообществом. Для них, особенно молодых, важно официально называть себя за границей гражданами Приднестровья, а не молдаванами, русскими или украинцами, и подавать приднестровский паспорт наравне с гражданами других стран. *«Мы станем независимыми и начнём продавать наши товары как приднестровские... Мы сейчас ... все представлены на международной арене как россияне, граждане Молдовы или Украины, но я хочу представить себя гражданином Приднестровья»* (Тирасполь, молодёжь).

Для жителей Абхазии независимость также означает способность самостоятельно управлять природными ресурсами — мотив, вызванный продолжающейся дискуссией в местных СМИ о возможной передаче нефтяного месторождения, обнаруженного на абхазском шельфе, российской компании. В некоторых группах (Очамчира; Сухум, мужская группа) также отмечалось, что независимость определяется способностью проводить независимую внутреннюю и внешнюю политику и иметь свою армию.

Острее вопрос независимости обсуждался в женской группе Сухума. Для женщин *«независимость — это национальная идея, стоящая выше экономической. Это основная*

идея для нас, пока живёт поколение, пережившее блокаду ... Мы выжили, и это, правда, генетическая память».

В обеих республиках респонденты разного возраста и социального статуса разделяют идею независимости, считают своё государство «нормальным», «внутренне устоявшимся», подчёркивают свою специфическую идентичность, «инаковость» по сравнению с гражданами материнского государства. Один из столпов приднестровской идентичности — интернационализм: все без исключения респонденты убеждены, что, в отличие от Молдовы и Украины, межэтнические отношения в ПМР гармоничны и созданы условия для комфортного развития языков и культур всех трёх основных этнических групп — молдаван, русских и украинцев. *«Приднестровье должно быть независимым, потому что у него свои традиции, обычаи, свой народ. А для этого, как мне кажется, просто нужно поднять экономику»* (Бендеры, смешанная группа).

В то же время в числе респондентов было немало и скептиков. Они подчёркивали критическую зависимость республики от внешних сил. Поскольку экономика Приднестровья в значительной степени зависит от доступа к внешним рынкам, транзита через территорию Молдовы или Украины и российской помощи, некоторые участники дискуссий считают, что их республика не имеет подлинной независимости. К тому же они не верят в возможность достижения экономической самодостаточности. *«У нас нет денег, чтобы быть независимыми. Мы получим свободу, и тогда мы поймём, что у нас даже нет денег на поддержку посольств в других странах»* (Бендеры, смешанная группа).

Для скептиков характерны преимущественно негативные ассоциации с Приднестровьем: неопределённое, слабое, советское, подавленное, коррумпированное, обманутое, нищее, беспомощное, «шерифовское», стареющее, изолированное. Эти респонденты выражают недовольство не только отсутствием заметного экономического роста, вызванным сложной геополити-

тической ситуацией, но и монопольным положением компании «Шериф», коррупционностью местных органов власти, цензурой в СМИ. Заметная часть участников фокус-групп, особенно молодёжь, не считает ПМР состоявшимся государством, жалуясь на ограничение свободы слова и отсутствие независимых СМИ. Ряд респондентов напрямую связывают проблемы Приднестровья с монополизацией власти местными олигархами и слиянием холдинга «Шериф» с государством. Оценивая средние- и долгосрочные перспективы, скептики полагают, что рано или поздно ПМР будет присоединена к более крупной стране и, скорее всего, вернётся в состав Молдовы. *«Все находятся как бы в клетке. Потому что здесь нас заставляют голосовать... ограничивают свободу слова. ... “Шериф”, заполняющий абсолютно всё пространство, не даёт возможности открыться... стартам»* (Тирасполь, молодёжь).

Недовольство сложившейся в республике ситуацией и отсутствием перспектив выливается не в политический протест (массовые акции или голосование на выборах), а в эмиграцию — на Запад или, чаще всего, в Россию. В период между переписями населения за 2004 по 2014 г. миграционный отток из Молдовы был активнее, чем из ПМР, но в последующем миграция трудоспособного населения из Приднестровья ускорила. Около четверти экономически активного населения ПМР находится за рубежом, в том числе 75–80% — в России [Колосов, Кривенко 2021].

В Абхазии отношение к независимости, особенно у абхазов, хранящих память о долгой войне с Грузией, острее, чем в ПМР. Независимость для них — вопрос выживания абхазского этноса. *«Некоторые говорят: “Россия дала вам эту независимость на блюде с голубой каёмочкой”. А у нас погибло около 6–7 тысяч человек, и мирных жителей, и военных, чтобы мы эту независимость отстояли... Это мы по праву заслужили и отстояли»* (Очамчира, смешанная группа).

Отношение к главному официальному празднику хорошо иллюстрирует разницу

во взглядах жителей Приднестровья и Абхазии на своё государство. Хотя в ПМР участники фокус-групп безошибочно называли дату Дня Республики, многие высказывания по этому поводу были довольно пренебрежительными. Праздник, как правило, проводится как обычный выходной: *«Мы проводим время дома в тишине. ... Я не очень люблю фейковые забавы»* (Рыбница, украинцы).

Совершенно иначе воспринимают День Победы и Независимости в Абхазии. Для большинства респондентов это главный праздник, который отмечают в каждом городе и селе. Особенно важен он для семей, потерявших родственников на войне. *«...Мы отмечаем столько, сколько можем ... все пьют и танцуют. Собирается до 100–120 человек, мы вспоминаем тех, кого нет с нами, кого мы потеряли»* (Очамчира, смешанная группа).

И оптимисты, и скептики обеих республик всё чаще ощущают трудности жизни в непризнанном государстве, вызванные многочисленными бытовыми неудобствами. Граждане ПМР жаловались в первую очередь на сложности оформления документов, непризнание дипломов, невозможность свободно выезжать за границу, заказывать товары с глобальных виртуальных торговых площадок, использовать международные банковские карты, а также фактическое исключение из международно-правового пространства. *«Я чувствую отсутствие статуса по двум причинам. Во-первых, это экономика: постоянно растут сборы, налоги и так далее, что делает многие предприятия убыточными. А во-вторых, мы не являемся субъектом международного права, и мы не можем подписывать многие конвенции, обращаться в международные суды и другими способами защищать свои права»* (Бендеры, смешанная группа). Часть проблем жителей Абхазии решена благодаря соседству с Россией и её значительной поддержке, но и они сетовали на трудности транспортировки товаров через границу, организации поездок в другие страны, а также получения высококвалифицированной медицинской помощи.

В целом, несмотря на многочисленные трудности, внешние угрозы и геополитическую нестабильность, граждане Приднестровья и в ещё большей степени Абхазии остаются сторонниками независимости. Республики сохраняют значительный внутренний суверенитет. Критикуя власть и выражая недовольство бытовыми проблемами, почти никто из респондентов не ставил под сомнение отделение от материнского государства. Как правило, чем дольше существует политическое образование, тем сильнее идентичность его граждан. Вместе с тем не исключено, что число недовольных отсутствием политического статуса может возрасти, особенно в Приднестровье, что повлияет на отношение к важнейшим внешним игрокам и может привести к обострению конфликта.

Отношение к материнскому государству, государству-патрону и другим мировым игрокам

Приднестровье. Отношение приднестровцев к Молдове противоречиво. Большинство респондентов, особенно старшее поколение, признают культурное сходство и даже тесную взаимозависимость с Молдовой, крепкие семейные узы, схожие обычаи: «*Эта глупая граница никогда не имела большого значения [для нас]*». Тем не менее они констатируют, что более тридцати лет раздельного существования, различия в ценностях и геополитических ориентациях и, наконец, вступление в активную жизнь поколений, выросших в де-факто разных государствах, перевешивают значение общего прошлого. Главный водораздел для приднестровцев — молдавский национализм, языковая политика, курс части молдавской политической элиты на объединение с Румынией. Участники фокус-групп отмечали нетерпимость некоторых молдаван к приднестровцам как к пророссийским сепаратистам, которая заметно усилилась после украинского кризиса 2014 года, когда в Молдове активизировались выступления против использования русского языка. Большинство респондентов не привлекает жизнь в Молдове. Прак-

тически все они винят политиков и коррумпированные элиты в нежелании и неумении находить компромиссы, видят происки крупных внешних игроков в разводе Приднестровья и Молдовы, подчёркивая, что между простыми людьми конфликтов нет. При этом современные отношения между властями ПМР и Молдовы видятся им тупиковыми.

Участники исследования очень скептически относятся к месту Молдовы в мире, называя её «буферной зоной», «пешкой в чужой игре» и даже «проституткой», считая бедным, нестабильным, коррумпированным государством, которое не может определить свои перспективы и постоянно находится на распутье. При этом люди опасаются гипотетического присоединения Молдовы к ЕС без Приднестровья, поскольку это грозит закрытием границы, что имеет решающее значение для нормального функционирования экономики левого берега реки. В то же время, по мнению других участников дискуссий, вступление Молдовы в ЕС даст возможность России признать ПМР. Некоторые респонденты считают, что, если Молдова станет членом ЕС, эмиграция на Запад из Приднестровья резко возрастет: «*Последний человек выключит свет*».

Россия психологически наиболее близка приднестровцам. Благодаря культурной близости и признанию приднестровских дипломов она выступает основной страной трудовой миграции из ПМР. Нанося на карту важнейшие для них города, все респонденты указывали Москву, очень многие — Санкт-Петербург и другие российские центры. Участники исследования прекрасно понимают, что Приднестровье выживает только благодаря политической и экономической помощи России. Особенно благодарны России за всестороннюю помощь старшие поколения и этнические русские. Они высоко ценят место России в мире как «сверхдержавы», «могущественной страны» и ассоциируют себя с ней.

Многие участники фокус-групп до сих пор мечтают о вхождении Приднестровья в состав Российской Федерации, за что на

референдуме 2006 г. проголосовало большинство избирателей. Присоединение к России ассоциируется у них со значительным повышением уровня жизни — экономическим развитием, новыми рабочими местами, выходом на обширный российский рынок, притоком субсидий, более высокими доходами и широкими возможностями для самореализации. Некоторых участников фокус-групп даже задело, что Россия не присоединила Приднестровье, как Крым. Причины ищут во внешних препятствиях: *«Они бы нас давно взяли, но вмешивается Украина»*. При этом большинство уверено: *«Россия нас не сдаст», «не отдаст нас ЕС»*, потому что *«столько денег вложено»*.

В то же время другая группа респондентов считает, что Россия будет использовать территорию ПМР как военный плацдарм, а присоединение к ней усугубит конфликты с соседними странами и приведёт к кризису в ряде секторов экономики. Скептически настроенные граждане (молодые люди с высшим образованием, украинцы, жители Бендер) сомневаются, что гипотетическое вхождение в состав России обернётся повышением уровня жизни, поскольку за блеском столичных городов — Москвы и Санкт-Петербурга скрывается крайняя нищета остальных территорий, особенно сельской местности и восточных регионов: *«ходят в туалет на улице», «нет электричества»*. По сравнению с европейскими странами Россия кажется им непривлекательной. По мнению этой группы респондентов, Россия выглядит сильной на внешней арене, но внутренне она слаба, богатые ресурсы страны используются неэффективно. Некоторые и вовсе крайне критически отзывались о России: *«мусорная свалка Путина», «ужасно, бедно», «фальшивый лидер»*. Уровень жизни в Молдове кажется им выше, поэтому при определённых условиях, в том числе при сохранении некоторой автономии, они готовы вернуться обратно в состав Молдовы.

Что касается Украины, то практически все респонденты считают её бедным, нестабильным (*«арена цирка»*) и зависимым государством, подчиняющимся командам

из-за рубежа, хотя и обладающим определённым потенциалом. Участники «украинской» фокус-группы отметили, что после кризиса 2014 г. приднестровцы часто испытывают враждебное отношение на Украине, а некоторые *«политизированные и ожесточённые»* граждане Украины негативно реагируют на приднестровский («русский») акцент приезжих из ПМР. Респонденты разделяют украинцев ПМР и украинцев из Украины.

Румыния не вызывает большого интереса у приднестровцев, они не стремятся туда попасть. О ней мало что известно. Среди населения распространён советский стереотипный образ этой страны как одной из беднейших в Европе, *«слабой», «грязной», «цыганской»*, но имеющей некоторые преимущества благодаря членству в ЕС. Напротив, многие «старые» государства — члены ЕС — в первую очередь Германия и Италия — становятся всё привлекательней, в первую очередь как направления трудовой миграции [Колосов, Кривенко 2021]. При этом многие считают, что ЕС мог бы предоставить Приднестровью экономическую помощь, хотя отмечают, что в Европе мало знают о ПМР, воспринимают её как пережиток СССР и не понимают причин конфликта с Молдовой.

Таким образом, многие жители Приднестровья по-прежнему стремятся к укреплению приднестровской государственности и отношений с Россией. Однако нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что для самых активных и образованных приднестровцев, которые стремятся изменить свою жизнь, трудовая миграция или выезд на постоянное место жительства за границу — в Россию и, всё чаще, в европейские страны стали важной альтернативой.

В Абхазии по-прежнему распространено мнение о том, что непереносимое условие восстановления отношений с Грузией — признание независимости Абхазии и подписание соглашения о неприменении силы, от заключения которого Тбилиси отказывается много лет. При этом респонденты осознают, что Грузия не готова к признанию Абхазии: *«...при встрече первое, что*

они скажут: «Абхазия — это Грузия ... инстинкт самосохранения отталкивает абхазов от грузин» (Сухум, мужчины). Некоторые высказывались ещё жестче: «...мы останемся врагами на всю жизнь» (Гагра, женщина, абхаз), «других вариантов после войны нет» (Гагра, женщина, русская). Для многих очевидна важность возврата недвижимости грузинским беженцам и их наследникам для примирения с Грузией. При этом участники отрицают такую возможность и считают, что грузинская сторона нанесла Абхазии больший ущерб.

Хотя все участники фокус-групп с ностальгией вспоминали, что раньше народы Абхазии, в том числе абхазы и грузины, жили в гармонии, они уверены, что современная Грузия совсем «не та, что была раньше, сейчас она продана американцам. Американцы придут сюда через Грузию» (Гагра, мужчины). Грузию обвиняют в лицемерных попытках примириться с Абхазией ради её реинтеграции: «Они делают всё, даже принимают наших пациентов, просто чтобы сказать: “Мы такие добрые!”» (Гагра, женщины). Информированные респонденты указывают на желание Грузии переложить вину за возникновение конфликта с Абхазией на имперскую политику России: «...они винят во всём Россию: “Мы братья, но Россия вмешалась”» (Сухум, мужчина, армянин).

Граница с Грузией, как и границы других непризнанных государств с их метрополиями, имеет для Абхазии большое символическое значение. Эта граница разделяет граждан Абхазии и «чужих» — тех, кто не отказался от попыток заставить отколовшуюся республику вернуться, развязав новую войну. Как показали массовые опросы в 2009 и 2014 годах, подавляющее большинство жителей Абхазии приветствовали участие российских пограничников в защите республики [O’Loughlin et al. 2017]. Большинство граждан одобрили также установку пограничных знаков и строительство физических заграждений на некоторых участках границы с материнским государством, используемых с обеих сторон в пропагандистских целях («бордери-

зация»). С грузинской стороны граница с отколовшимися республиками интерпретируется как фундаментальная граница между верховенством закона и хаосом, Европой, куда Грузия стремится войти, и территорией, оккупированной имперской Россией, модернизацией и архаизмом. Как отметили участники фокус-группы, в Грузии принято интерпретировать отделение Абхазии и Южной Осетии исключительно как столкновение между Россией и коллективным Западом, что усиливает символическое значение конфликтов и переводит их в другую, более значимую, глобальную плоскость [Toal, Merabishvili 2019].

Таким образом, игнорируется сложная история взаимоотношений между грузинами, абхазами и осетинами, отрицаются обстоятельства возникновения Абхазии и Южной Осетии, меньшинства, проживающие в Грузии, лишаются субъектности. Принципиально разные интерпретации общей истории, причин и хода боевых действий в период борьбы за независимость оказывают сильное влияние на геополитическое видение мира и со временем всё сильнее легитимируют границу в сознании граждан непризнанного государства с государством, частью которого они были.

Тем не менее, несмотря на отказ Грузии от подписания соглашения о неприменении силы и несогласие с гипотетическим возвращением грузинских беженцев, многие респонденты, особенно молодые, выступают за переговоры и добрососедские отношения с материнским государством, восстановление связей с ним, но только при условии признания Абхазии. Пожилые люди с ностальгией вспоминают советское время: «*Давайте жить вместе, мы хотим жить вместе, мы все вместе выросли. Жили вместе замечательно*» (Сухум, женщины). Люди поддерживают контакты с родственниками, проживающими в Грузии, и родственные связи с мингрелами: «*...в сёлах Отхара, Хыпта, Лыхны и так далее очень много фамилий изначально из Мингрелии. И это всё вместе, с одной стороны, родственники, а с другой стороны, враги просто дальше некуда*» (Сухум, мужчины).

Сравнивая экономическую ситуацию в Абхазии и Грузии и, как следствие, привлекательность поездок в материнское государство, жители Сухума и Гагры не видят существенных различий в ситуации по разные стороны границы, хотя и отмечают более высокий уровень жизни в Тбилиси и крупных городах Грузии, хорошую систему здравоохранения и общественный порядок. При этом некоторые считают, что в Абхазии легче заработать. Такая оценка, противоречащая реальной ситуации, с одной стороны, свидетельствует о плохой осведомлённости большинства жителей Абхазии о ситуации в материнском государстве и антигрузинской риторике популярных российских и абхазских СМИ, а с другой стороны, отражает патриотические чувства. Только жители Галского района почти единодушно в том, что экономическая ситуация в Грузии лучше: *«Естественно, Грузия — большая страна, и она более экономически развита»* (Гал, мужчины).

Участники дискуссий сильно заинтересованы в свободе передвижения и снятии ограничений на выезд за границу, вызванных отсутствием политического статуса: ведь после войны с Грузией 1992–1993 годов у многих абхазских и грузинских семей есть родственники по всему миру, в первую очередь в России и Грузии, других республиках бывшего СССР, но также в Турции, странах Западной Европы и США. Молодые преподаватели вузов и сотрудники исследовательских институтов хотели бы построить карьеру, имея возможности обмена с зарубежными коллегами: *«Допустим, у человека нет российского гражданства и российского паспорта, ему ограничивают передвижение. Он может уехать только в Российскую Федерацию..., несмотря на то, что у него могут быть проекты, приглашения на какие-то престижные форумы, конференции»* (Сухум, женщины).

Грузинское население Галского района, не имеющее абхазских паспортов, оказалось в особенно тяжёлом положении. Некоторые респонденты заявили, что вынуждены рисковать, незаконно пересекая границу с Грузией: *«...если наш родственник*

умрёт в Зугдиди, мы пересечём границу, зная, что нас могут арестовать, что нас оштрафуют, что мы будем избиты. У нас свой менталитет, мы должны присутствовать на похоронах наших родственников» (Гал, мужчины). Многолетняя проблема выдачи паспортов жителям Галского района приводит к тому, что они более интегрированы в грузинское общество и государство, чем в абхазское, получая медицинские и образовательные услуги, покупая товары на грузинской стороне. В независимой Абхазии мингрелы Галского района оказались людьми второго сорта, многие из них не имеют паспортов и не могут легально выехать за пределы страны. Таким образом, консолидация абхазской политической нации по-прежнему откладывается на будущее, нанося ущерб внутреннему суверенитету и перспективам признания государства.

На всех фокус-группах в Абхазии участники единодушно подчёркивали жизненную важность гарантий безопасности, предоставляемых республике Россией, заявляли, что именно благодаря её экономической помощи строятся и ремонтируются дороги и школы, реализуются инвестиционные проекты. Практически во всех группах было отмечено, что большинство граждан Абхазии имеют российские паспорта, благодаря которым они имеют возможность получать российские пенсии и социальные пособия, участвовать в международных проектах и конкурсах: *«Даже если сюда вкладывают не совсем те же деньги, что в Чечню, они вкладывают и поддерживают нас много лет»* (Сухум, женщины).

В то же время, подчёркивая, что Россия — большая, великая страна, активный игрок на мировой политической арене, «страна-лидер», многие респонденты, особенно жители Сухума с высшим образованием, осведомлены об экономических и внешнеполитических трудностях «большого брата»: *«Российское правительство нажило себе много врагов тем, что никогда ни перед кем не склонило головы <...> На самом деле у России очень плохое международное положение»* (Сухум, женщины).

Практически единодушным было мнение, что Абхазии пора перестать рассчитывать на помощь России, а нужно полагаться на собственные ресурсы, развивать свою экономику, стать экономически более самостоятельной, автономной от России и, таким образом, обрести реальную независимость и суверенитет. Гипотетическое вхождение в состав Российской Федерации воспринимается в абхазском обществе крайне негативно, как полное поражение и крах всех надежд. Отрицательные определения Абхазии ассоциировались только с сильной зависимостью от России. *«Мне кажется, что через 50 лет нас присоединят к России ... Мы все будем плакать и страдать, почему мы допустили это»* (Сухум, женщины).

В этой связи, по мнению респондентов, границу с Россией как символ независимости нужно сохранить, хотя пересечение её не должно вызывать затруднений: *«Вы знаете, граница обязательно нужна. Независимое государство не может существовать без границы. Если сегодня убрать границу с Россией, то мы в составе России, это однозначно»* (Сухум, армяне).

* * *

Приднестровский и абхазский конфликты — это классические «замороженные», то есть неурегулированные, конфликты, уже вышедшие из стадии прямого вооружённого противостояния [Большаков 2008; Grant 2017]. Их разрешению мешают не только острые противоречия между сторонами, но и столкновение интересов влиятельных внешних игроков. В условиях обострения геополитической ситуации граждане всё чаще ощущают отсутствие широкого международного признания, крайне ограничивающего их внешние связи и соответственно внешний суверенитет.

Внутренний суверенитет обеих республик страдает от отставания в экономическом развитии и доходах населения от соседних стран. Самое главное, непризнанные государства проигрывают в экономической конкуренции с материнскими государствами, которые прилагают все усилия, чтобы

завоевать лояльность жителей отделившихся территорий, устанавливая для них разнообразные социальные льготы и разрабатывая специальные программы реинтеграции. Это отставание потенциально может подорвать лояльность граждан сложившимся политическим режимам, тем более что участники проведённых авторами фокус-групп определяют независимость не только как возможность самостоятельно принимать экономические и политические решения, но и как экономическую самодостаточность, осознают её отсутствие из-за критической зависимости от экономической, политической и военной (в случае Абхазии) помощи со стороны государства-патрона, то есть России.

Тем не менее большинство граждан Приднестровья и Абхазии по-прежнему высоко ценят независимость, даже признавая её неполный и во многом формальный характер. Критикуя власти и единодушно отмечая значительные трудности, вызванные отсутствием политического признания и ухудшением международной обстановки в последние годы, большинство населения обеих республик поддерживают правящие режимы. Признавая важность общей истории, обычаев и менталитета с родительским государством, большая часть граждан считают свои республики «отрезанным куском». Внутренний суверенитет обеих республик опирается главным образом на особую идентичность, основанную не только на коллективной памяти о вооружённом конфликте с материнским государством, но и осознании инаковости своей культуры, ценностей, жизненной стратегии, идей, места своего государства в мире, тридцатилетнего опыта государственного строительства. Экзистенциальная угроза и опасения по поводу возобновления попыток материнского государства вернуть отколовшиеся территории продолжают способствовать социальной сплочённости [Caspersen 2017; Berg, Vits 2018b] и укреплять идентичность республик. Пример Нагорного Карабаха, потерявшего большую часть своей территории в результате наступления Азербайджана осенью 2020 года,

подтверждает худшие опасения. Более того, сам нарратив о будущем гипотетическом признании способствует укреплению внутреннего суверенитета [Fabry 2017].

Идентичность населения Приднестровья и Абхазии во многом основана на ценностях полиэтнических сообществ, которые опасаются ассимиляционных стремлений метрополий. Можно согласиться с М. Минаковым, Г. Сассе и Д. Исаченко, которые считают, что ход конфликтов вокруг непризнанных государств определяется диалектической связью между постсоветским империализмом и национализмом [Minakov et al. 2021].

Чем сильнее специфическая идентичность граждан до обретения независимости, чем сильнее их вера в благоприятные перспективы своей республики и лояльность режиму, тем труднее добиться урегулирования конфликта с материнским государством. В Абхазии внутренний суверенитет явно сильнее, чем в Приднестровье. В обеих республиках большинство населения по-прежнему надеется на помощь России, хотя многие респонденты осознают ограниченные возможности государ-

ства-патрона. Участники фокус-групп преимущественно негативно относятся к своим материнским государствам — Молдове и Грузии. Мечта о присоединении к России всё ещё жива в Приднестровье, в основном среди граждан старшего поколения. Большинство же граждан Абхазии, независимо от национальности, как и раньше, полны решимости построить собственное государство.

Тем не менее, как показывают обсуждения в фокус-группах, среди жителей Приднестровья и в гораздо меньшей степени Абхазии появилась прослойка молодых и образованных граждан, которые не удовлетворены сложившейся ситуацией и хотели бы изменить свою судьбу или судьбу своих детей; они критически относятся к России и возможностям значительного улучшения жизни в обозримом будущем. По всей вероятности, при определённых обстоятельствах они будут готовы к попыткам интегрироваться в материнское государство или согласиться с другим радикальным политическим решением, которое вселит в них надежду на более успешное будущее.

Список литературы

- Большаков А.Г. «Замороженные конфликты» постсоветского пространства: тупики международного миротворчества // *Полития*. 2008. № 1. С. 27–37.
- Колосов В.А., Заяц Д.В. Молдова и Приднестровье: национальное строительство, территориальные идентичности, перспективы разрешения конфликта // *Вестник Евразии*. 2001. № 1. С. 88–122.
- Колосов В.А., Кривенко А.В. Влияние депопуляции на политическую жизнь и легитимность непризнанных государств (на примере Приднестровья) // *Известия РАН. Серия географическая*. 2021. Т. 85. № 2. С. 205–217.
- Колосов В.А., Себенцов А.Б., Туров Н.Л. Неконтролируемые территории в современном мире: теория, генезис, типы, динамика // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2021. № 14 (1). С. 23–51.
- Левинсон А.Г. Открытые групповые дискуссии как метод прикладных социологических исследований // *Вестник общественного мнения*. 2007. № 6 (92). С. 45–54.
- Маркедонов С.М. Де-факто образования постсоветского пространства: двадцать лет государственного строительства // *Аналитические доклады Института Кавказа*. 2012. № 5. 180 с.
- Маркедонов С.М. Постсоветские де-факто государства: траектории борьбы за суверенитет // *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. Т. 65. № 12. С. 79–89. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-12-79-89.
- Маркедонов С., Окунев И. Целостность и самоопределение государств в мире проблемной суверенности // *Quaestio Rossica*. Т. 8. 2020. № 4. С. 1422–1436. DOI 10.15826/qr.2020.4.536.1861957.
- Регионы России 2019. Социально-экономические показатели. Росстат. М., 2019. 1204 с.
- Себенцов А.Б., Колосов В.А. Феномен неконтролируемых территорий в современном мире // *Политические исследования*. 2012. № 2. С. 31–46.
- Abkhazia in Numbers 2019. State Statistics Committee of the Republic of Abkhazia, 2020. 157 p.

- Assessment of the potential for sustainable development of small towns in the Dniester River valley. Kishinev, 2017. 72 p.
- Bakke K., Linke A., O'Loughlin J., Toal G. Dynamics of state-building after war: External-internal relations in Eurasian de facto states // *Political Geography*. 2018. Vol. 63. No. 1. P. 159–173.
- Berg E., Mölder M. Who is entitled to 'earn sovereignty'? Legitimacy and regime support in Abkhazia and Nagorno-Karabakh // *Nations and Nationalism*. 2012. Vol. 18. No. 3. P. 527–545.
- Berg E., Pegg S. Do Parent State Strategies Matter in Resolving Secessionist Conflicts with De Facto States? // *Strategies of Secession and Counter-Secession*. R. Griffiths and D. Muro (eds.). London: ECPR Press, 2020. P. 52–68.
- Berg E., Vits K. The Do-or-Die Dilemma Facing Post-Soviet De Facto States // *Ponars Eurasia – Policy Memos*. 2018. P. 1–5.
- Berg E., Vits K. Quest for Survival and Recognition: Insights into the Foreign Policy Endeavours of the Post-Soviet de facto States // *Ethnopolitics*. 2018. No. 17 (3). P. 1–18.
- Berg E., Vits K. Transnistria's European Drive: A Means to What End? // *Geopolitics*. 2022. Vol. 27. No. 3. P. 852–874.
- Blakkisrud H., Kemoklidze N., Gelashvili T., Kolstø P. Navigating de facto statehood: trade, trust, and agency in Abkhazia's external economic relations // *Eurasian Geography and Economics*. 2021. Vol. 62. No. 3. P. 347–371.
- Broers L. Recognising politics in unrecognised states: 20 years of enquiry into the de facto states of the South Caucasus // *Caucasus Survey*. 2013. Vol. 1. No. 1. P. 59–74.
- Caspersen N. Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System, MA: Polity, 2012. 210 p.
- Caspersen N. Making Peace with De Facto States / *Unrecognized States and Secession in the 21st Century* // Eds. Riegl M. and Doboš B. Springer International Publishing: Cham, Switzerland, 2017. P. 11–22.
- Caspersen N. Recognition, Status Quo or Reintegration: Engagement with de facto States, *Ethnopolitics*, 2018. <https://doi.org/10.1080/17449057.2018.1495360> 1–18.
- Dembinska M. Carving out the nation with the enemy's kin: double strategy of boundary-making in Transnistria and Abkhazia // *Nations and Nationalism*. 2018. Vol. 25 (1). P. 298–317.
- Dembinska M., Campana A. Frozen Conflicts and Internal Dynamics of De Facto States: Perspectives and Directions for Research // *International Studies Review*. 2017. Vol. 19. No. 2. P. 254–278.
- Dembinska M. La fabrique des États de facto. Ni guerre ni paix. Les Presses de l'Université de Montréal, 2021. 295 p.
- Fabry M. Unrecognized States and National Identity / *Unrecognized States and Secession in the 21st Century* // Eds. Riegl M. and Doboš B. Springer International Publishing: Cham, Switzerland, 2017. P. 23–34.
- Grant T.D. Frozen Conflicts and International Law, *Cornell International Law Journal*. 2017. Vol. 50. No. 3. Article 1. URL: <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/1> (дата обращения: 22.09.2021).
- Hoch T. Legitimization of Statehood and its Impact on Foreign Policy in De Facto States: A Case Study of Abkhazia // *Iran and the Caucasus*, 2018. Vol. 22. No. 4. P. 382–402.
- Kolosov V., O'Loughlin J. Pseudo-States as Harbingers of a New Geopolitics: The Example of the Trans-Dniester Moldovan Republic (TMR) // *Geopolitics*, 1999. Vol. 3. No. 1. P. 151–176.
- Kolosov V., Zotova M. «De-Facto Borders» as a Mirror of Sovereignty. The Case of the Post-Soviet Non-Recognized States // *Historical Social Research*. 2021. Vol. 46. No. 3. P. 178–207.
- Kolstø P. The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States // *Journal of Peace Research*. 2006. No. 43(6). P. 723–740.
- Minakov M., Sasse G., Isachenko D. Post-Soviet Secessionism. Introductory Remarks / *Post-Soviet Secessionism. Nation-Building and State-Failure after Communism* // Eds. Minakov M., Sasse G. and Isachenko D. Stuttgart: Ibidem Verlag, 2021. P. 7–14.
- Moldovei statistica teritoriala 2019. National de Statistica al Republicii Moldova, 2020. 186 p.
- O'Beacháin D. 2019. Cheque-mates? Abkhazia's quest for international recognition // *Studies of Transition States and Societies*. Vol. 11. No. 1. P. 55–76.
- O'Loughlin J., Kolosov V., Toal G. Inside the post-Soviet de facto states: a comparison of attitudes in Abkhazia, Nagorno Karabakh, South Ossetia, and Transnistria // *Eurasian Geography and Economics*. 2014. Vol. 55 (5). P. 423–456.
- O'Loughlin J., Toal G., Kolosov V. Who identifies with the "Russian World"? Geopolitical attitudes in southeastern Ukraine, Crimea, Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria // *Eurasian Geography and Economics*. 2017. No. 57(6). P. 1–34.
- Pegg S. *International Society and the De Facto State*. Aldershot: Ashgate, 1998. 326 p.

- Pegg S.* Twenty Years of de facto State Studies: Progress, Problems, and Prospects. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford: Oxford University Press, 2017. 350 p.
- Shesterinina A.* Mobilizing in Uncertainty: Collective Identities and War in Abkhazia. Ithaca (NY): Cornell University Press, 2021. 258 p.
- Statistical publication Regions of Ukraine 2019. Part I, Kyiv, 2020. 270 p.
- Statistical yearbook 2019. Tiraspol, 2019. 183 p.
- Statistical Yearbook of Georgia: 2019. National Statistics Office of Georgia. Tbilisi, 2019. 290 p.
- Stewart D.W., Stamdasani P.N., Rook D.W.* Group Depth Interviews: Focus Group / The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods // Ed. L. Bickman and D. J. Rog. Los Angeles: SAGE, 2009. P. 589–616.
- Toal G., Merabishvili G.* Borderization Theatre: Geopolitical Entrepreneurship on the South Ossetia Boundary Line, 2008–2018 // Caucasus Survey. 2019. No. 7 (2). P. 110–133.

ECONOMIC DEVELOPMENT AND INTERNAL SOVEREIGNTY OF TRANSNISTRIA AND ABKHAZIA

30 YEARS OF DE-FACTO INDEPENDENCE*

VLADIMIR KOLOSOV
MARIA ZOTOVA

Institute of Geography of Russian Academy of Science, Moscow, 119017, Russia

Abstract

For more than 30 years, Transnistria and Abkhazia separated from their parent states and proclaimed independence. Generations born and raised in unrecognized states have already entered an active age. In this regard, the question of how citizens of the Pridnestrovian Moldavian Republic and the Republic of Abkhazia understand independence, how important it is for them, how do they see the prospects of their states and what life strategies do they choose, becomes especially relevant. In the article, the authors compare the results of 13 focus groups conducted in Transnistria and Abkhazia in the fall of 2020 with the main socio-economic indicators of de facto states and their neighbors. This approach made it possible to connect the perception of the problems of everyday life with changes in the identity of citizens and the internal sovereignty of unrecognized states, to highlight the factors uniting and dividing various social groups, to assess their attitude to the current results and prospects of state building. The different composition of the groups made it possible to compare the opinions, firstly, of citizens who were socialized after the collapse of the Soviet Union and in Soviet times, secondly, different ethnic groups, men and women, and, thirdly, residents of different districts of de-facto states. It was revealed that the main economic indicators of Abkhazia and Transnistria lag behind the average values of neighboring countries. The lack of significant economic progress can potentially affect the loyalty of citizens to the political regime and negatively change the viability of the republics. In this context, signs of fatigue from the

* The study was carried out at the Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences as part of the work on the RSF project № 19-17-00232 "Post-Soviet Non-Recognized States: Factors of Viability and Risks for Russia" and with the support of the State Assignment IGRAS (no. AAAA-A19-119022190170-1 (FMGE-2019-0008)).

inconveniences of life in the unrecognized republic and low-income levels compared to neighboring countries and the mother state were revealed in the Abkhaz and Transnistrian societies.

Keywords:

unrecognized states; post-Soviet space; Pridnestrovian Moldavian Republic; Abkhazia; sovereignty; neighborhood; patron state; parent state; socio-economic development; views of residents.

References

- (2017). *Assessment of the potential for sustainable development of small towns in the Dniester River valley*. Kishinev. 72 p.
- (2019). *Regiony Rossii 2019* [Regions of Russia 2019]. Moscow: Rosstat. 1204 p.
- (2019). *Statistical yearbook 2019*. Tiraspol. 183 p.
- (2019). Statistical Yearbook of Georgia: 2019. Tbilisi: National Statistics Office of Georgia. 290 p.
- (2020). *Abkhazia in Numbers 2019*. State Statistics Committee of the Republic of Abkhazia. 157 p.
- (2020). *Moldovei statistica teritoriala 2019*. National de Statistica al Republicii Moldova. 186 p.
- (2020). *Statistical publication Regions of Ukraine 2019*. Kyiv. Part I. 270 p.
- Bakke K., Linke A., O'Loughlin J., Toal G. (2018). Dynamics of state-building after war: External-internal relations in Eurasian de facto states. *Political Geography*. Vol. 63. No. 1. P. 159–173.
- Berg E., Mölder M. (2012). Who is entitled to 'earn sovereignty'? Legitimacy and regime support in Abkhazia and Nagorno-Karabakh. *Nations and Nationalism*. Vol. 18. No. 3. P. 527–545.
- Berg E., Pegg S. (2020). Do Parent State Strategies Matter in Resolving Secessionist Conflicts with De Facto States? In R. Griffiths and D. Muro, (eds) *Strategies of Secession and Counter-Secession*. London: ECPR Press. P. 52–68.
- Berg E., Vits K. (2018). The Do-or-Die Dilemma Facing Post-Soviet De Facto States. *Ponars Eurasia–Policy Memos*. P. 1–5.
- Berg E., Vits K. (2018). Quest for Survival and Recognition: Insights into the Foreign Policy Endeavours of the Post-Soviet de facto States. *Ethnopolitics*. Vol. 17. No. 3. P. 1–18.
- Berg E., Vits K. (2022) Transnistria's European Drive: A Means to What End? // *Geopolitics*. Vol. 27. No. 3. P. 852–874.
- Blakkisrud H., Kemoklidze N., Gelashvili T., Kolstø P. (2021). Navigating de facto statehood: trade, trust, and agency in Abkhazia's external economic relations. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 62. No. 3. P. 347–371.
- Bolshakov A.G. (2008). "Zamorozhennyye konflikty" postsovetского prostranstva: tupiki mezhdunarodnogo mirotvorchestva ["Frozen conflicts" of the post-Soviet space: Dead Ends of International Peacemaking]. *Politiya*. No. 1. P. 27–37.
- Broers L. (2013). Recognising politics in unrecognized states: 20 years of enquiry into the de facto states of the South Caucasus. *Caucasus Survey*. Vol. 1. P. 59–74.
- Caspersen N. (2012). *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*. MA: Polity. 210 p.
- Caspersen N. (2017). Making Peace with De Facto States. In Riegl M., Doboš B. (eds) *Unrecognized States and Secession in the 21st Century*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing. P. 11–22.
- Caspersen N. (2018). Recognition, Status Quo or Reintegration: Engagement with de facto States. *Ethnopolitics*. <https://doi.org/10.1080/17449057.2018.1495360> 1–18.
- Dembinska M. (2018). Carving out the nation with the enemy's kin: double strategy of boundary-making in Transnistria and Abkhazia. *Nations and Nationalism*. Vol. 25. No. 1. P. 298–317.
- Dembinska M., Campana A. (2017). Frozen Conflicts and Internal Dynamics of De Facto States: Perspectives and Directions for Research. *International Studies Review*. Vol. 19. No. 2. P. 254–278.
- Dembinska M. (2021). *La fabrique des États de facto. Ni guerre ni paix*. Les Presses de l'Université de Montréal. 295 p.
- Fabry M. (2017). Unrecognized States and National Identity. In Riegl M., Doboš B. (eds) *Unrecognized States and Secession in the 21st Century*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing. P. 23–34.
- Grant T. D. (2017). Frozen Conflicts and International Law. *Cornell International Law Journal*. Vol. 50. No. 3. Article 1. Available at: <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/1> (accessed: 22.09.2021).
- Hoch T. (2018). Legitimization of Statehood and its Impact on Foreign Policy in De Facto States: A Case Study of Abkhazia. Iran and the Caucasus. Vol. 22. No. 4. P. 382–402.

- Kolosov V., O'Loughlin J. (1999). Pseudo-States as Harbingers of a New Geopolitics: The Example of the Trans-Dniester Moldovan Republic (TMR). *Geopolitics*. Vol. 3. No. 1. P. 151–176.
- Kolosov V., Zotova M. (2021). «De-Facto Borders» as a Mirror of Sovereignty. The Case of the Post-Soviet Non-Recognized States. *Historical Social Research*. Vol. 46. No. 3. P. 178–207.
- Kolosov V.A., Crivenko A.V. (2021). Vliyaniye depopulatsii na politicheskuiu zhizn' i legitimnost' nepriznannykh gosudarstv (na primere Pridnestrov'ya) [Depopulation as a Factor in the Legitimacy of Unrecognized States (on the example of Transnistria)]. *Izvestia RAN. Seriya geograficheskaya*. Vol. 85. No. 2. P. 205–217.
- Kolosov V.A., Sebestov A.B., Turov N.L. (2021). Nekontroliruemye territorii v sovremennom mire: teoriya, genezis, tipy, dinamika [Uncontrolled territories in the contemporary world: theory, genesis, types, dynamics]. *Kontury globalnykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*. Vol. 14. No. 1. P. 23–51.
- Kolosov V.A., Zayats D.V. (2001). Moldova i Pridnestrov'e: natsional'noe stroitel'stvo, territorial'nye identichnosti, perspektivy razresheniya konflikta [Moldova and Transnistria: Nation-Building, Territorial Identities, Prospects for Conflict Resolution]. *Vestnik Evrazii*. No. 1. P. 88–122.
- Kolstø P. (2006). The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States. *Journal of Peace Research*. Vol. 43. No. 6. P. 723–740.
- Levinson A. (2006). Otkrytye gruppovye diskussii kak metod prikladnykh sotsiologicheskikh issledovaniy [Open Group Discussions as a Method of Applied Sociological Research]. *Vestnik obshchestvennogo mneniya*. 2007. No. 6 (92). P. 45–54.
- Markedonov S. (2012). De-fakto obrazovaniya postsovetskogo prostranstva: dvadtsat' let gosudarstvennogo stroitel'stva [De Facto States in the Post-Soviet Space]. *Analiticheskie doklady Instituta Kavkaza*. No. 5. 180 p.
- Markedonov S.M. (2021). Postsovetskie de-fakto gosudarstva: traektorii bor'by za suverenitet [Post-soviet de facto states: trajectories of their struggle for sovereignty]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 65. No. 12. P. 79–89. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-12-79-89.
- Markedonov S., Okunev I. (2020). Celostnost' i samoopredelenie gosudarstv v mire problemnoj suverennosti [State Integrity and Self-Determination in a World of Problematic Sovereignty]. *Quaestio Rossica*. Vol. 8. No. 4. P. 1422–1436. DOI: 10.15826/qr.2020.4.536.
- Minakov M., Sasse G., Isachenko D. (2021). Post-Soviet Secessionism. Introductory Remarks. In Minakov M., Sasse G. and Isachenko D. (eds) *Post-Soviet Secessionism. Nation-Building and State-Failure after Communism*. Ibidem Verlag. P. 7–14.
- Ó Beacháin D. (2019). Cheque-mates? Abkhazia's quest for international recognition. *Studies of Transition States and Societies*. Vol. 11. No. 1. P. 55–76.
- O'Loughlin J., Kolosov V., Toal G. (2014). Inside the post-Soviet de facto states: a comparison of attitudes in Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, and Transnistria. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 55(5). P. 423–456.
- O'Loughlin J., Toal, G. Kolosov V. (2017). Who identifies with the “Russian World”? Geopolitical attitudes in southeastern Ukraine, Crimea, Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria. *Eurasian Geography and Economics*. No. 57(6). P. 1–34.
- Pegg S. (1998). *International Society and the De Facto State*. Aldershot: Ashgate. 326 p.
- Pegg S. (2017). Twenty Years of de facto State Studies: Progress, Problems, and Prospects. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. 350 p.
- Sebestov A., Kolosov V. (2012). Fenomen nekontroliruemyykh territorii v sovremennom mire [The phenomenon of uncontrolled territories in the modern world]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 31–46.
- Shesterinina A. (2021) Mobilizing in Uncertainty: Collective Identities and War in Abkhazia. Ithaka (NY): Cornell University Press. 258 p.
- Stewart D.W., Stamdassani P.N., Rook D.W. (2009). Group Depth Interviews: Focus Group. In L. Bickman, D. J. Rog (eds) *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods*. Los Angeles. SAGE. P. 589–616.
- Toal G., Merabishvili G. (2019). Borderization Theatre: Geopolitical Entrepreneurship on the South Ossetia Boundary Line, 2008–2018. *Caucasus Survey*. Vol. 7. No. 2. P. 110–133.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В МЕЖДУНАРОДНОМ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВАХ

ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ПАВЕЛ КАНЕВСКИЙ

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Резюме

Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах, несмотря на их постоянно возрастающую роль, в значительной степени остаётся terra incognita для исследований международных отношений и международного права. Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы восполнить ряд пробелов как в современной науке о международных отношениях, так и в теории лоббизма и групп интересов в части систематизации практик регулирования лоббизма в международном и транснациональном пространствах. Обобщение существующих практик и режимов регулирования должно способствовать лучшему пониманию сущности активности групп интересов в международном и транснациональном пространствах, возможностей и пределов её регулирования международными организациями и суверенными государствами. В статье проанализированы отдельные политико-правовые механизмы, сегментарно регулирующие лоббизм в международном и транснациональном пространствах. Исследованы наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с конкретными наднациональными и международными организациями и объединениями, а также режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия иностранных групп интересов с органами власти суверенных государств. При изучении наднациональных режимов обобщён опыт регулирования лоббизма в Европейском Союзе и Организации Объединённых Наций. Был сделан вывод, что в ЕС действует наиболее инклюзивный режим регулирования лоббизма. Технически он охватывает все группы интересов, лоббирующие свои интересы в Брюсселе. В ООН применяется другой подход — взаимодействие с внешними группами фактически сведено к международным неправительственным организациям, что и отражено в нормах и правилах лоббизма в этой организации. В то же время к реальным субъектами лоббизма в разных институтах и центрах принятия решений относятся не только МНПО, но и бизнес-группы, по поводу допустимой степени влияния которых в ООН ведётся активная дискуссия. Разные институты в системе ООН по-разному подходят к вопросам регулирования влияния бизнеса, что приводит к возникновению разных подрежимов внутри организации. Рассмотренные примеры режимов регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне показывают, что их развитие связано с политическими мотивами отдельных государств, которые стремятся ограничить политическое и информационное влияние со стороны иностранных групп интересов, при этом оставляя свободу для иностранных экономических групп интересов.

Ключевые слова:

лоббизм; лоббизм в международном и наднациональном пространствах; регулирование лоббизма; группы интересов; транснациональные группы интересов; Европейский Союз; Организация Объединённых Наций.

Дата поступления рукописи в редакцию: 25.10.2021

Дата принятия к публикации: 01.02.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: kanevskiy@socio.msu.ru

Изучение лоббизма — устоявшийся элемент предметной области политической науки. Между тем сегодня развитие института лоббизма вышло далеко за пределы англосаксонских обществ, где он впервые возник вместе с институтами представительства интересов в XVIII—XIX веках. В современном мире лоббизм стал неотъемлемой частью практически всех политических систем. Вместе с тем в научном и экспертном сообществах продолжаются дискуссии по поводу сущности лоббизма, его функций и дисфункций. На сегодняшний день существует множество трактовок лоббизма. Согласно оксфордскому политическому словарю, «лоббизм обозначает попытки оказать влияние на принятие и реализацию политических решений, которые осуществляются различными акторами — от групп интересов и отделов по связи с органами власти в крупных корпорациях до иностранных посольств» [Brown et al. 2018]. А.П. Любимов подчёркивает роль лоббистов как связующих звеньев между организованными группами и органами власти [Любимов 2005: 14]. П.А. Толстых определяет лоббизм как отдельный институт политической системы, представляющий собой «процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур в органах государственной власти» [Толстых 2009]. Э. Маквилльямс считает, что лоббизм — это в первую очередь налаживание коммуникации между группами интересов и государством [McWilliams et al. 2002: 87]. В первую очередь лоббизм остаётся процессом взаимодействия между заинтересованными группами и органами власти, которое направлено на принятие, реализацию или непринятие политических решений. Ключевые субъекты данного взаимодействия — группы интересов, под которыми, согласно классическому определению Р. Шварценберга, понимаются «организации, созданные для защиты интересов и оказания давления на публичные органы власти с целью добиться от них принятия таких решений, которые соответствуют их интересам» [Шварценберг 1992: 87].

При этом А.А. Байков и А.А. Сушенцов подчёркивают, что лоббизм традиционно

изучается с позиций американского видения данного феномена и рассматривается как элемент соревновательности и открытости политики, как «один из каналов обратной связи, снимающий информационную асимметрию в сфере взаимоотношений государства и бизнеса» [Байков, Сушенцов 2010: 101]. Это связано не только с тем, что научное изучение лоббизма зародилось изначально в США, но и с тем, что распространение института лоббизма в мире является прямым следствием либерализации и плюрализации политического и экономического пространств. При этом распространение неолиберальных, плюралистических принципов взаимодействия групп интересов и органов власти вышло далеко за пределы англосаксонского мира.

Более того, процессы глобализации и интернационализации экономических, политических и социальных связей привели к тому, что лоббизм в современном мире существует не только на уровне национальных политических систем, но также в международном пространстве. Глобализация приводит к возникновению транснациональных групп интересов, способных влиять на процесс принятия решений в отдельных государствах или в международных организациях.

Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах — сложное и всё ещё малоизученное явление как для общей теории групп интересов и лоббизма, так и для теории международных отношений. Лоббизм на национальном уровне вне зависимости от степени его институционализации строится на правилах и традициях взаимодействия общества и государства, которые эволюционировали в течение длительного времени. Лоббизм в международном и транснациональном пространствах не имеет чётких институциональных и культурных границ, а группы интересов действуют в постоянно изменяющемся окружении, так как глобализация — это нелинейный процесс, базирующийся на сложной и многоуровневой социальной, экономической, политической и культурной коммуникации.

Отсюда вытекает основная цель данной работы, которая состоит в том, чтобы попытаться систематизировать и обобщить опыт существующих на сегодняшний день правовых механизмов, регулирующих деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах. В статье будут рассмотрены модели регулирования транснационального лоббизма на уровне наднациональных объединений (на примере Евросоюза) и международных организаций (на примере Организации Объединённых Наций), а также модели регулирования транснационального лоббизма на уровне иностранного лоббизма.

Транснациональные группы интересов и их правосубъектность

В широком смысле к транснациональным группам интересов могут относиться любые группы, если они оказывают влияние на органы власти других государств или международных организаций. Например, транснациональные корпорации являются активными лоббистами как в той национальной юрисдикции, где они зарегистрированы, так и в прочих государствах, на территории которых они осуществляют свою деятельность. Р. Хребенар и Б. Морган выделяют три основных типа транснациональных групп интересов: частные экономические организации, включая транснациональные корпорации и бизнес-ассоциации; международные неправительственные организации; прочие целевые группы, включая церковные и этнические организации [Hrebentar, Morgan 2009: 105].

В современном мире количество транснациональных групп постоянно увеличивается. Только в период с начала 1990-х по конец 2000-х годов количество транснациональных корпораций выросло более чем в два раза, достигнув отметки в 77 тысяч¹. Кроме того, постоянно растёт количество международных неправительственных организаций — с 1909 по 2014 г. количество МНПО, учитываемых ООН, увеличилось

со 176 до 59 383 [Joachim 2017: 348]. Увеличение количества активных групп интересов в международном пространстве сопровождается усилением их влияния на различных уровнях принятия решений.

Рост активности групп интересов в международном и транснациональном пространствах имеет несколько проявлений. Это, прежде всего, их растущее вовлечение в деятельность наднациональных и международных организаций и объединений, таких как Евросоюз [Kluver 2013; Arras, Beyers 2020], Организация Объединённых Наций [Hanegraaff et al. 2020; Durkee 2018], Всемирная торговая организация [Beyers et al. 2019]. Параллельно происходит возрастание участия групп интересов в процессе формирования внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии отдельных государств [Сучков 2013]. В ряде случаев наметился аутсорсинг традиционных дипломатических и внешнеполитических государственных функций, которые передаются частным организациям (от международных лоббистских фирм до корпораций и частных армий). Наконец, имеет место сближение интересов отдельных организованных групп интересов и органов власти. Первые всё чаще выступают инструментами в руках национальных правительств, равно как и наоборот [Skonieczny 2017]. Иными словами, возникает взаимосвязанный механизм реализации групповых и государственных интересов, что ведёт к гибридизации международного пространства.

Таким образом, группы интересов стали важной составной частью механизма принятия решений в международном пространстве. Дж. Пигман считает, что сегодня изучение международных отношений и дипломатии должно быть сосредоточено на «представительстве и коммуникации между глобальными акторами, включая государства, многосторонние институты, организации гражданского общества и крупные компании» [Pigman 2010: 11]. Дж. Уайзман говорит

¹ The Universe of the Largest Transnational Corporations. United Nations, 2007. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/iteiia20072_en.pdf (accessed: 25.07.2022).

о «многосторонней дипломатии как отношениях между государственными субъектами (государствами, группами государств или международными организациями) и негосударственными субъектами» [Wiseman 1999: 10–11]. Иными словами, система международных отношений более не строится только лишь на межгосударственных связях, а включает в себя значительное количество негосударственных групповых интересов.

В научной литературе как в России, так и на Западе нет устоявшейся терминологии, которая описывала бы влияние групп интересов в международном и транснациональном пространствах. Разными исследователями используются термины «международный лоббизм» [Фельдман 2015; Васильева 2011], «транснациональный лоббизм» [Curran, Eckhardt 2017; Young 2012], «иностраный лоббизм» [Коньшев, Скворцова 2020; Stoyanov 2009], «глобальный лоббизм» [Lee 2020], «дипломатический лоббизм» [Tidwell 2016]. Терминологическое разнообразие связано в том числе с тем, что национальные и транснациональные группы интересов оказывают влияние на различных уровнях принятия решений в международной системе. Они могут воздействовать на решения, принимаемые как международными организациями, так и национальными органами власти. Более того, организованные группы могут оказывать влияние на формирование внешнеполитического курса собственных или чужих правительств, что также позволяет им реализовывать свои интересы за рубежом. В статье предлагается классификация уровней лоббизма в международном и транснациональном пространствах, охватывающая:

1) наднациональный лоббизм, включающий в себя влияние групп интересов на центры принятия решений в международных организациях и наднациональных объединениях;

2) иностранный лоббизм, охватывающий воздействие групп интересов, зарегистрированных на территории одних государств (и представляющих собственные интересы или интересы своих правительств), на территории которых они заре-

гистрированы, на органы власти других суверенных государств. Разновидность иностранного лоббизма — этнический лоббизм, в рамках которого этноконфессиональные группы отстаивают как интересы диаспор, проживающих на территории данного государства, так и других государств, с которыми у этих диаспор сохраняются социальные, политические и экономические связи.

Разработанная классификация демонстрирует, что деятельность групп интересов в международном пространстве носит многоуровневый характер. Наличие этих уровней подчёркивает возросшую субъектность групп интересов. При этом отдельные уровни взаимосвязаны, так как одни и те же группы интересов могут оказывать влияние одновременно и в рамках международных организаций, и в ходе формирования внешнеполитических и внешнеэкономических решений собственных государств, и посредством взаимодействия с органами власти других государств.

Важное отличие лоббизма в международном и транснациональном пространствах от лоббизма на национальном уровне состоит в трудности выявления его нормативной базы. На уровне государства принципы, регламентирующие взаимодействие групп интересов с органами власти, опираются в первую очередь на особенности политической системы и политической культуры. Даже если лоббизм не регулируется отдельными законами, взаимодействие групп интересов и органов власти в отдельных государствах вписано в систему устоявшихся формальных или неформальных норм и правил.

Между тем у лоббизма в международном и транснациональном пространствах нет универсальной нормативной базы. На глобальном уровне не определены ни правосубъектность групп интересов, ни единые правила их взаимодействия друг с другом и с органами власти национальных государств. Регулирование лоббизма всерьёз не рассматривалось как объект международного права. При этом уровень влияния групп интересов в ряде сфер принятия ре-

шений часто не ниже, а выше, чем у отдельных государств. Транснациональные корпорации, ассоциации, международные неправительственные организации, лоббисты-консультанты воздействуют на решения в разных национальных юрисдикциях и международных организациях, формируют неформальные коалиции, способные оказывать мощное давление на разных уровнях международной системы. Деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах создаёт крайне децентрализованную подсистему международных отношений.

На сегодняшний день отсутствуют предпосылки возникновения универсального сегмента международного права, который способствовал бы унификации регулирования деятельности групп интересов в международной системе. Сложившееся положение обусловлено несколькими причинами. *Во-первых*, международная система групп интересов крайне динамична и дифференцирована, она состоит из разнородных субъектов, имеющих разные цели и по-разному осуществляющих лоббистскую деятельность. *Во-вторых*, лоббистская деятельность в значительной степени не формализована. Даже в тех странах, которые сегодня регулируют лоббистскую деятельность на национальном уровне, остаются белые пятна, создающие пространство для неформальных отношений. В условиях анархичной международной системы выявление объектов регулирования связано с ещё большими трудностями.

Вместе с тем эволюция правовых механизмов на наднациональном и национальном уровнях во второй половине XX — начале XXI в. привела к появлению отдельных норм и правил, сегментарно регулирующих деятельность групп интересов в международном и транснациональном пространствах. Соответствующие режимы можно разделить на два основных типа:

1) наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с отдельными наднациональными объединениями и международными организациями;

2) режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия органов власти суверенных государств с иностранными группами интересов.

Они не носят универсального характера, а охватывают лишь отдельные международные организации и суверенные государства. За некоторым исключением [Васильева 2011], в литературе наблюдается дефицит попыток систематизации существующих практик регулирования международного лоббизма. Цель последующего анализа состоит в достижении лучшего понимания деятельности групп интересов в международном и транснациональном пространствах, возможностей и пределов регулирования их влияния. Он мог бы способствовать внедрению новых инструментов регулирования лоббизма на уровне международных организаций и отдельных государств, которые в условиях глобализации неизбежно сталкиваются с возрастающим давлением со стороны групп интересов.

Регулирование транснационального лоббизма в Европейском Союзе

Наднациональные режимы регулирования лоббизма наиболее разработаны на уровне Европейского Союза и Организации Объединённых Наций. ЕС и ООН по-разному подходят к решению этой задачи. Если Европейский Союз юридически признаёт лоббизм в максимально широкой трактовке, а под регулированием попадают все без исключения группы интересов, влияющие на процесс принятия решений в Брюсселе², то ООН регулирует лоббизм более выборочно, предоставляя консультативный статус на уровне отдельных инсти-

² Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN) (accessed: 25.07.2022).

тутов организации исключительно некоммерческим неправительственным группам³.

Изучение лоббизма в ЕС является одним из наиболее проработанных направлений анализа наднационального лоббизма. К авторам, заложившим основу изучения лоббизма в интеграционном объединении, в первую очередь относятся Д. Коэн, Дж. Ричардсон [Coen, Richardson 2009], Х. Клювер [Kluver 2013], Я. Бейерс [Beyers, De Bruycker 2019], П. Боуен [Bouwen 2002], А. Дюр, Д. де Бьевр [Dür, De Bièvre, 2007], П. Кулппер [Culpepper 2010], К. Махони [Mahoney 2004]. В центре внимания данных исследователей находятся стратегии влияния групп интересов в Брюсселе (Я. Бейерс, П. Боуен), точки доступа для лоббистов в наднациональных органах власти ЕС (П. Боуен), ресурсы, с помощью которых осуществляется влияние (Х. Клювер, А. Дюр). К. Махони анализировала, как специфика принятия решений в разных органах Евросоюза влияет на активность групп интересов и вероятность достижения ими своих политических целей. В исследованиях А. Дюра, Д. де Бьевра и Х. Клювер роль информации и обмен ресурсами между группами интересов и органами власти рассматривается как ключевой механизм входа в процесс принятия решений в Брюсселе. Из российских исследователей, занимающихся изучением лоббизма в ЕС, стоит выделить Е. Дегтерёву, С. Перегудова, Д.Э. Руденкову, Д.Е. Мои-

сееву, Н.А. Фукс [Дегтерёва 2008; Перегудов 2009; Моисеева 2017; Руденкова 2015; Фукс 2018].

Регулирование лоббизма в ЕС — единственный пример наднационального режима, в рамках которого установлены единые правила взаимодействия с группами интересов независимо от их типа и страны происхождения. Иными словами, институты интеграционного объединения готовы взаимодействовать с корпорациями, ассоциациями, гражданскими объединениями, профессиональными лоббистами, но лишь при условии, что те следуют официально принятым правилам коммуникации и регистрируются в специальном реестре⁴.

Развитие в ЕС одного из наиболее целостных режимов регулирования лоббизма на наднациональном уровне было связано с позицией руководства объединения, которое предпринимало усилия для повышения прозрачности политического процесса. Интеграционное объединение с первых дней существования подвергалось критике за так называемый дефицит демократии — отсутствие понятных демократических процедур и механизмов отчётности перед гражданами [Шульга 2014]. Из всех институтов ЕС напрямую избирается гражданами только Европейский парламент. Повестку дня и содержание законопроектов полностью контролируют по сути административные и закрытые от публики органы — Совет ЕС⁵ и Европейская комиссия⁶.

³ Устав ООН. Статья 71. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>; ECOSOC Resolution 1996/31. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2020/resolution-1996-31.pdf> (дата обращения: 25.07.2022); Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. Основные документы ВОЗ. 2013. URL: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ru.pdf> (дата обращения: 25.07.2022); FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. 2013. URL: <https://www.fao.org/3/i3443e/i3443e.pdf> (accessed: 25.07.2022).

⁴ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN) (accessed: 15.07.2022).

⁵ Rules of procedure of the Council of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-council-of-the-european-union.html> (accessed: 15.07.2022).

⁶ Rules of procedure of the European Commission. URL: [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html#:~:text=The%20Rules%20of%20Procedure%20contain,business%20continuity%20\(Chapter%20III\).&text=CollegialityThe%20Commission%20is%20a,It%20acts%20collectively](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html#:~:text=The%20Rules%20of%20Procedure%20contain,business%20continuity%20(Chapter%20III).&text=CollegialityThe%20Commission%20is%20a,It%20acts%20collectively) (accessed: 15.07.2022).

История регулирования лоббизма в Евросоюзе формально ведёт отсчёт с 1996 года, когда, по итогам двухлетней работы депутатов Г. Форда и Ж.-Т. Норманна, были введены правила отчётности для депутатов Европарламента и механизм добровольной аккредитации групп интересов при нём⁷. Правила для депутатов предполагали декларирование доходов от профессиональной деятельности, финансовой или материальной помощи, включая подарки, от третьих лиц. Аккредитация групп интересов предполагала лишь занесение наименования организации в отдельный реестр, что давало ей право беспрепятственно попадать в здание Европейского парламента и встречаться с депутатами [Руденкова 2015: 160]. Эти правила многократно критиковались за формализм и отсутствие раскрытия содержательной информации о лоббизме в ЕС.

Первый виток дискуссий о необходимости создания более целостного режима регулирования пришёлся на 2005–2008 годы, когда президентом Европейской комиссии был Ж.М. Баррозу. В 2005 г. член Европейской комиссии по администрированию, аудиту и борьбе с мошенничеством С. Каллас запустил Европейскую инициативу прозрачности, впервые предложив ввести единые правила взаимодействия групп интересов с Европейской комиссией — наиболее важным объектом лоббизма во всей структуре европейской наднациональной власти⁸. Спустя два года Европейская комиссия впервые опреде-

лила единый перечень инструментов, необходимых для регулирования лоббизма на наднациональном уровне. Ключевым механизмом стал внедрённый с 2008 г. добровольный реестр лоббистов. Еврокомиссией было также дано определение лоббизма как «любых действий, предпринимаемых с целью оказать влияние на формирование и принятие решений в европейских институтах»⁹. Лоббисты были определены как «лица, предпринимющие указанные действия и работающие в таких организациях, как публичные консалтинговые агентства, юридические фирмы, неправительственные организации, аналитические центры, корпорации и торговые ассоциации»¹⁰.

Сосуществование разных режимов регулирования в Европейском парламенте и Европейской комиссии долгое время приводило к юридической путанице и недопониманию со стороны групп интересов. Как отмечали К. Холман и У. Луненбург, за 2008–2010 годы менее половины активных групп интересов и лоббистских агентств согласились войти в реестр Еврокомиссии [Holman et al 2012: 92]. Ситуация кардинальным образом изменилась в 2011 году, когда случился самый резонансный лоббистский скандал в истории ЕС, получивший название «поправки в обмен на деньги». Группа депутатов Европейского парламента согласилась на взятки со стороны журналистов, представлявших лоббистами, в обмен на принятие поправок к ряду законов¹¹. Скандал спровоцировал

⁷ Document C:1996:261:TOC. Official Journal of the European Communities, C 261, 9 September 1996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A1996%3A261%3ATOC> (accessed: 18.07.2022).

⁸ Siim Kallas. Vice-President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud. The need for a European transparency initiative. The European Foundation for Management, Nottingham Business School. Nottingham, 3 March 2005. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_05_130 (accessed: 15.07.2022).

⁹ 1 Green paper. European Transparency Initiative. Commission of the European Communities. 2006. P. 5. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (accessed: 21.10.2021).

¹⁰ 2 Green paper. European Transparency Initiative. Commission of the European Communities. 2006. P. 5. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (accessed: 21.10.2021).

¹¹ Cash-for-amendments scandal tip iceberg // Corporate Europe Observatory. 31.03.2011. URL: <https://corporateeurope.org/en/2011/03/cash-amendments-scandal-tip-iceberg> (accessed: 21.10.2021).

новый виток дискуссий о необходимости повышения прозрачности принятия решений в ЕС.

Одним из наиболее видимых их результатов стал запущенный в 2011 г. единый список групп интересов (Реестр прозрачности), координируемый совместно Европейской комиссией и Европейским парламентом и действующий по сей день. Реестр обязывает их раскрывать информацию о своих членах, структуре, сферах европейского законодательства, в рамках которых группы оказывают влияние, финансовых затратах на лоббизм, членстве в консультативных структурах Евросоюза, а также подписывать этический кодекс поведения лоббистов [Руденкова 2015: 167].

В реестр может войти любая группа интересов, включая отдельные частные компании, торговые и профессиональные ассоциации, некоммерческие организации, юридические и лоббистские фирмы. Хотя он де-юре носит добровольный характер, представители Европейского парламента и Европейской комиссии официально встречались только с зарегистрированными представителями групп интересов, что делало его де-факто обязательным [Bunea 2018: 379]. В 2016 г. Европейская комиссия выступила с предложением сделать Реестр прозрачности обязательным для всех групп интересов, взаимодействующих с её сотрудниками, Европейским парламентом и Советом ЕС. Межинституциональные переговоры начались в 2018 г. и завершились достижением соглашения между тремя ведущими институтами ЕС в 2020 году¹². Новые правила, вводящие обязательную регистрацию групп интересов в Реестре прозрачности, вступили в силу в 2021 году.

На октябрь 2021 г. в Реестр прозрачности было включено 13 075 групп интересов, что позволяет сравнивать его масштаб с реестром лоббистов в Соединённых Штатах.

Из всех групп интересов в реестре 27% являются некоммерческими организациями, 22% частными бизнес-группами, 21% торговыми и бизнес-ассоциациями, 7% профсоюзами и профессиональными ассоциациями, 7% академическими, исследовательскими и аналитическими структурами, 7% лоббистскими, консалтинговыми, юридическими фирмами, 4% группами, представляющими отдельные регионы стран-членов ЕС¹³.

Политика Европейского Союза остаётся единственным примером создания общего режима регулирования лоббизма на уровне крупнейшего наднационального объединения, охватывающего 27 стран. Хотя государства-члены ЕС представляют разные политические культуры, интеграционное объединение изначально было направлено на создание максимально интегрированного экономического и политического пространства, в котором должны быть единые правила, нормы и ценности, определяющие поведение государств, групп интересов и отдельных граждан. При этом ЕС не был и не стремился стать централизованной политией. По словам Э. Моравчика, «европейское сверхгосударство – это иллюзия» [Moravcsik 2008: 174]. Это, в частности, объясняет, почему правила регулирования лоббизма, создаваемые ЕС на наднациональном уровне, не переносятся автоматически на национальный уровень отдельных государств.

Тем не менее культура прозрачности, формирующаяся на наднациональном уровне, оказывает влияние на отдельные нормы и правила на уровне отдельных государств-членов. В частности, внедрение режимов регулирования лоббизма в Австрии, Франции, Германии, Словении, Польше и иных государствах-членах ЕС во многом были результатом отражения общеевропейских дискуссий о необходи-

¹² Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0611(01)&from=EN).

¹³ 5 EU Transparency register. URL: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (accessed: 21.10.2021).

мости более прозрачного и демократичного политического процесса¹⁴.

ЕС — это не только либеральный, но и демократический проект, призванный легитимизировать многоуровневую систему принятия решений. Иными словами, гражданам должны доверять решениям, принимаемым как на национальном, так и на наднациональном уровне, при том что большинство из них имеет минимальное прямое влияние на институты интеграционного объединения. Как отмечал Ю. Хабермас, ЕС был успешен с точки зрения экономической интеграции, но к нему были вопросы с точки зрения легитимизации процесса принятия решений¹⁵. Позиция руководства Европейского Союза, начиная с комиссии Ж.М. Баррозу, заключалась в том, что легитимность следует повышать через усиление прозрачности, так как ключевые институты ЕС по природе являются скорее административными, чем демократическими¹⁶.

Политика прозрачности изменила отношение групп интересов и органов власти к взаимодействию друг с другом. Минимальный уровень публичности стал частью политической культуры, разделяемой лоббистами и политиками. Мотивация групп интересов добровольно раскрывать лоббистскую деятельность во многом лежит в статусной плоскости, напрямую связана с вопросами престижа и репутации. Как показало исследование А. Бунеа, которая проанализировала мнение 632 представителей групп интересов, Реестр прозрачности необходим им в той мере, в которой он помогает осуществлять влияние на институты интеграционного объединения [Bunea

2018: 400]. Группы интересов в большинстве своём рассматривают его как необходимый элемент института лоббизма на уровне ЕС, который легализует взаимодействие с представителями власти. К аналогичным выводам после серии глубинных интервью с представителями внесённых в Реестр прозрачности групп интересов пришли А. Настасе и К. Муурманс. Они относятся к нему как к клубу, членство в котором придаёт статус и позволяет избежать обвинений в нарушении принципов демократии и прозрачности [Nastase et al. 2020: 250].

Режим регулирования лоббизма в ЕС не способен решить проблему дефицита демократии, связанную не столько с деятельностью лоббистов, сколько с закрытостью и нерепрезентативностью политической системы ЕС. Реестр прозрачности не может заменить демократические процедуры. В то же время возникает вопрос, в какой степени можно говорить о демократических процедурах применительно к наднациональным органам принятия решений, которые по своей природе являются в первую очередь бюрократическими структурами. По отношению к ним справедливо ставить вопрос не столько о внедрении дополнительных демократических процедур, сколько о создании чёткого и прозрачного механизма принятия решений, который позволил бы максимальному числу организованных групп равноправно принимать в нём участие.

ЕС открыт для влияния огромного количества как национальных, так и транснациональных групп интересов¹⁷. Это позво-

¹⁴ National Lobbying Regulations in EU Member States. Lobby Europe. URL: <https://lobbyeurope.org/rules-and-regulations/> (accessed: 15.07.2022).

¹⁵ Habermas J. Why Europe needs a Constitution // New Left Review. II, Sept/Oct 2001. URL: <https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (accessed: 21.10.2021).

¹⁶ Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions. Report — A6-0105/2008. 02.04.2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0105_EN.html#_section8 (accessed: 21.07.2022).

¹⁷ Interest groups in EU decision-making. The European Council, The Council of the EU. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/interest-groups-in-eu-decision-making/> (accessed: 15.07.2022); Lobby groups and transparency. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups> (accessed: 15.07.2022).

ляет говорить, что институт лоббизма скорее компенсирует отсутствующие демократические механизмы, чем исключает их. В то же время логика взаимодействия групп интересов с органами власти в первую очередь подчинена корпоративным целям. По этой причине при принятии решений сохраняется риск неравномерного влияния со стороны наиболее крупных, влиятельных и богатых групп интересов [Stevens, De Bruycker 2020; Hanegraaff, Poletti 2021]. На его минимизацию направлено усиление контроля за деятельностью групп интересов и увеличение отчётности. В этом отношении новый Реестр прозрачности, введённый в действие в 2021 году, который подразумевает обязательную регистрацию всех лоббистов и групп интересов и введение расширенной системы отчётности, — это шаг (хотя и запоздалый) в сторону прозрачного механизма принятия решений.

Нахождение социального баланса в условиях, когда группы интересов фактически заменяют традиционные институты представительной демократии, возможно лишь в том случае, если ЕС сумеет балансировать между общественными и частными интересами. Когда Ю. Хабермас ещё два десятилетия назад говорил, что интеграционное объединение не должно «скатываться к рынку, поглощённому процессами глобализации», он указывал прежде всего на растущий разрыв между корпоративными интересами и интересами граждан¹⁸. Исследователи и эксперты, изучающие лоббизм в Евросоюзе, скорее подтверждают опасения Ю. Хабермаса, равно как и тезис о растущем разрыве между

силой корпоративного лобби и прочими специальными интересами [Hanegraaff, Poletti 2021]. Организации гражданского общества, обладающие меньшими финансовыми возможностями и меньшим уровнем поддержки со стороны лиц, принимающих решения в ЕС, оказываются в менее выигрышной позиции. Общественное мнение в странах—членах Евросоюза также традиционно воспринимает лоббизм как способ привилегированного доступа бизнеса к центрам власти и как фактор коррупции. Последнее масштабное исследование *Transparency International* о восприятии коррупции в ЕС показало, что менее 30% граждан считают, что европейские политики учитывают их интересы при принятии решений, а более 50% считают, что крупный бизнес всегда честными способами добивается своих целей и контролирует политиков¹⁹. Отсюда та ключевая роль, которую играет целостный режим регулирования лоббизма. Он должен не просто быть инструментом раскрытия информации и публичной отчётности, но и способствовать более активной интеграции общественных интересов в политическую повестку Евросоюза²⁰.

ЕС — это региональное объединение. Режим регулирования лоббизма в ЕС не способен претендовать на более глобальный статус, хотя опыт его использования мог бы быть полезен уполномоченным органам управления других международных организаций и объединений, таким как Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС). ЕАЭС в значительной степени создавался под влиянием опыта

¹⁸ *Habermas J. Why Europe needs a Constitution* // New Left Review. II, Sept/Oct 2001. URL: <https://newleftreview.org/issues/ii11/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution> (accessed: 21.10.2021).

¹⁹ *Global corruption barometer European Union 2021. Citizens' views and experiences of corruption. Transparency International, 2021.* URL: https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf (accessed: 25.07.2022). От ред.: 7 апреля 2015 г. Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл — Р"» внесена Министерством юстиции Российской Федерации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (см.: <https://minjust.gov.ru/ru/events/44930/>).

²⁰ *Is transparency the key to citizens' trust? European Parliament. 2019.* URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATAG\(2019\)637923_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATAG(2019)637923_EN.pdf) (accessed: 22.07.2022).

Европейского Союза (хотя и не копировал его полностью) и разделяет с ним многие принципы организации, управления и принятия решений [Кондратьева 2016: 15–16]. Тем не менее институт лоббизма не укоренён в этом объединении. В 2019 г. руководитель секретариата Делового Совета ЕАЭС С. Наумов высказал идею о необходимости легализации лоббизма на уровне наднациональных органов, так как «это существенно улучшит обратную связь от бизнеса, от этого улучшится и качество принимаемых решений — у вас будет квалифицированная профессиональная экспертиза»²¹. До настоящего времени эти идеи не получали воплощения, хотя могли бы способствовать выстраиванию более унифицированной экономической и интеграционной политики, а также способствовать распространению режимов регулирования лоббизма в государствах—членах ЕАЭС.

Формы регулирования лоббизма в Организации Объединённых Наций

Другим важным примером наднационального режима регулирования лоббизма служит Организация Объединённых Наций. Формально ООН взаимодействует не со всеми группами интересов, а лишь с международными неправительственными организациями (МНПО). Исследователи, занимающиеся изучением лоббизма в ООН, считают, что открытость организации МНПО является положительной стороной организации, так как это обеспечивает привлечение негосударственных структур к ключевым вопросам глобального управления [Боткина 2018: 36]. Легализация лоббизма происходит через придание МНПО консультативного статуса, за что отвечают различные органы и департаменты внутри организации. Больше всего практика предоставления консультативного статуса группам интересов характер-

на для Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН. Непосредственно за предоставление консультативного статуса отвечает Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), являющийся частью Секретариата ООН и выполняющий функцию «важного связующего звена между глобальной политикой в экономической, социальной и экологической сферах и предпринимаемыми на национальном уровне действиями»²². ДЭСВ предоставляет группам интересов консультативный статус не только в самом ЭКОСОС, но также в связанных с ним органах и центрах принятия решений, отвечающих за экологию, права человека, региональное развитие и прочие вопросы [Dellmuth 2022: 2–3].

Вместе с тем ЭКОСОС и ДЭСВ — не единственные структуры в системе ООН, которые обладают правом предоставления консультативного статуса МНПО. Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Программа ООН по окружающей среде, ежегодные Конференции сторон Конвенции ООН по изменению климата, ряд организаций, действующих под эгидой Конвенции ООН по морскому праву, а также прочие органы и структуры системы ООН обладают собственными механизмами легального вовлечения групп интересов в процесс принятия решений.

Основная разница между режимами регулирования лоббизма внутри ООН сводится к различным трактовкам того, что считать международными неправительственными организациями и насколько допустимо взаимодействовать с организациями, представляющими интересы бизнеса. ЭКОСОС взаимодействует со всеми МНПО независимо от природы их интереса — это могут быть и социально ориентированные, и экологические, и бизнес-орга-

²¹ «Лоббистов нужно легализовать»: в Москве оценили перспективы развития евразийской экономической интеграции // Евразийский банк развития. 14.03.2019. URL: <https://eabr.org/press/news/lobbistov-nuzhno-legalizovat-v-moskve-otsenili-perspektivy-razvitiya-evraziyskoy-ekonomicheskoy-integratsii> (дата обращения: 21.10.2021).

²² О Департаменте по экономическим и социальным вопросам ООН. URL: <https://www.un.org/development/desa/ru/about.html> (дата обращения: 21.10.2021).

низации. Продовольственная и сельскохозяйственная организация, напротив, жёстко исключает из списка МНПО те группы, которые имеют какое-либо отношение к бизнесу, и взаимодействует исключительно с гражданскими целевыми группами²³. Всемирная организация здравоохранения также взаимодействует со всеми МНПО, но в своих правилах разграничивает принципы взаимодействия с гражданскими целевыми группами и группами, за которым стоят бизнес-интересы²⁴.

Таким образом, режим регулирования лоббизма в ООН сегодня сводится к трём основным типам:

1) либеральный, в рамках которого предоставление консультативного статуса МНПО допускает открытое присутствие бизнес-интересов;

2) социально ориентированный, в рамках которого консультативный статус предоставляется исключительно целевым группам и не допускается отстаивание деловых интересов;

3) разграничительный, подразумевающий разграничение консультативного статуса целевых групп и бизнес-групп.

Либеральная модель изначально была связана прежде всего с ЭКОСОС — ключевым органом ООН, ответственным за координацию социальной и экономической деятельности организации. Предоставление консультативного статуса определяется статьёй 71 Устава ООН²⁵, резолюция-ми ЭКОСОС 1296 от 1968 года²⁶ и 1996/31

от 1996 года²⁷. В совокупности эти документы утвердили общие правила взаимодействия организации с группами интересов и ввели трёхуровневую систему консультативных статусов: общий, специальный и реестровый²⁸. Они различаются в зависимости от степени значимости группы интересов для ЭКОСОС. Резолюции предоставляют группам интересов возможность участвовать во внутренних встречах этого органа, получать доступ к специализированной документации, предоставлять собственную экспертную информацию и мнения по различным вопросам.

Формально система аккредитации подразумевает предоставление консультативного статуса только неправительственным и некоммерческим организациям, но это не означает, что бизнес-группы не вовлечены во взаимодействие с ЭКОСОС. Они могут получить консультативный статус в том случае, если отвечают главному требованию механизма аккредитации — быть зарегистрированными в качестве некоммерческой и неправительственной организации, в то время как их цели должны отвечать основным целям и принципам деятельности ЭКОСОС [Durkee 2018: 1767].

Многим бизнес-группам несложно продемонстрировать важность своего участия в деятельности ЭКОСОС, главными целями которого является поддержание экономического роста и устойчивого развития. Главным каналом доступа к Экономическому и Социальному Совету для них вы-

²³ В типологии групп интересов под целевыми понимаются те группы интересов, которые стремятся к продвижению своих идей и ценностей, которые часто носят моральный и альтруистический характер и не затрагивают интересы бизнеса. В категорию целевых попадают всевозможные группы по защите прав отдельных категорий людей, по продвижению ценностей, идеологий, идей социальной справедливости, по защите окружающей среды и др. [Whawell 1998: 179].

²⁴ Механизм взаимодействия с негосударственными структурами. WHA69.10. Всемирная организация здравоохранения. 28.05.2016. URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha69/a69_r10-gu.pdf (дата обращения: 25.07.2022).

²⁵ Устав ООН. Статья 71. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 25.07.2022).

²⁶ ECOSOC Resolution 1296 (XLIV). 23.05.1968. URL: <https://archive.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm#:~:text=The%20Economic%20and%20Social%20Council,principles%20of%20the%20United%20Nations.> (accessed: 25.07.2022).

²⁷ ECOSOC Resolution 1996/31. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2020/resolution-1996-31.pdf> (accessed: 25.07.2022).

²⁸ См.: NGO related Resolution 1996/31. URL: https://www.unov.org/documents/NGO/NGO_Resolution_1996_31.pdf (accessed: 21.10.2021).

ступают бизнес-ассоциации, которые регистрируются как некоммерческие организации, хотя и состоят из коммерческих групп. Правила аккредитации групп интересов в ЭКОСОС трактуются крайне широко, вплоть до того, что в отдельных случаях разрешается участвовать в деятельности органа непосредственно представителям отдельных частных компаний, подразумевая, что они одновременно являются членами отраслевой ассоциации, имеющей консультативный статус [Durkee 2018: 1767]. К примерам таких ассоциаций относятся Международная ассоциация угля, Международная ассоциация атомной энергии, Национальная ассоциация застройщиков США, Европейская ассоциация производителей автомобилей, Латиноамериканская железнодорожная ассоциация.

Фактически бизнес-группы и другие некоммерческие целевые организации уравнены в правах при участии в процессе принятия решений в ООН. Из приблизительно 5 тыс. МНПО, имеющих консультативный статус в ЭКОСОС, лишь около 10% официально заявляют, что представляют сферы торговли и индустрии [Durkee 2018: 1768]. В реальности эта цифра выше, так как не учитывается ряд МНПО, которые отстаивают интересы бизнеса косвенно, часто камуфлируя их под социально-экономические цели либо вводя своих представителей в правления и наблюдательные советы. Например, проведенное в 2013 г. исследование показало, что среди 100 ведущих МНПО согласно рейтингу *Global Journal* в 54% организаций, как минимум, один член правления был связан с табачной индустрией, в 56% — с военно-промышленным комплексом, в 59% — с финансовым сектором. При этом 40% из числа данных организаций имели консультативный ста-

тус в ЭКОСОС. В частности, *CARE International*, основная цель которой заявлялась как борьба с бедностью, была связана с сельскохозяйственным бизнес-гигантом *Cargill*, а *Vital Voices* (улучшение экономических возможностей для женщин) была аффилирована с *Walmart* [Durkee 2017: 242].

Социально ориентированная модель применяется в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО). Она стала одной из первичных организаций ООН, созданных в 1945 году, и имеет давнюю историю взаимодействия с группами интересов по вопросам борьбы с голодом и обеспечения продовольственной безопасности. Согласно документу «Стратегия ФАО по взаимодействию с организациями гражданского общества», организация взаимодействует только с теми группами, «которые соответствуют мандату ФАО»²⁹. В отличие от ЭКОСОС, ФАО четко определяет, что речь идет только о социально ориентированных группах, занимающихся вопросами продовольственной безопасности, а не о бизнес-группах³⁰. Как и в случае с ЭКОСОС, ФАО предоставляет группам интересов трёхуровневый консультативный статус в зависимости от их важности для организации³¹.

Вместе с тем невозможность получения бизнес-группами консультативного статуса при ФАО не исключает их менее формального взаимодействия с организацией. В одной из сносек документа «Стратегия ФАО по взаимодействию с организациями гражданского общества» говорится, что группы частного сектора имеют возможность взаимодействовать с ней по вопросам «разработки технических программ, норм и стандартов, защиты интересов, коммуникации, управления знаниями и мобилизации ресурсов»³². Единственное

²⁹ FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 3. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁰ См.: FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 8. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³¹ См.: Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017. URL: <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³² Dawson T., Bhatt G. The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance. IMF, 2003. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp02.pdf> (accessed: 21.10.2021).

правило в этом случае заключается в том, что взаимодействие должно отталкиваться от письменного соглашения между сторонами³³. Фактически ФАО оставляет юридическую лазейку для контакта с группами бизнеса, при этом стараясь дистанцироваться от легализации их статуса. Таким образом в 2020 г. было заключено противоречивое соглашение о сотрудничестве между ФАО и *CropLife International* – ассоциацией, представляющей интересы крупнейших биохимических компаний сельскохозяйственной отрасли³⁴.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация – это не единственная организация системы ООН, которая взаимодействует с группами интересов (хотя и отдельным их типом) на неформальных основаниях. Например, Международный валютный фонд вообще не имеет легальных механизмов взаимодействия с какими-либо группами интересов, но при этом они активно вовлечены в его деятельность посредством публичных и непубличных каналов³⁵. При принятии ключевых решений МВФ устраивает публичные слушания и реализует механизмы непубличного взаимодействия с группами интересов, чтобы получить обратную связь в обмен на возможность оказать информационное влияние³⁶.

Наконец, последний из рассматриваемых режимов – разграничительный – применяется во Всемирной организации здравоохранения. До 2016 г. механизм аккредитации групп интересов в ВОЗ был практически идентичен тому, что существует в ЭКОСОС. Серия громких разбирательств,

связанных с табачным лобби внутри организации, привела к их пересмотру. В течение многих лет табачные гиганты вроде *Philip Morris* и Международной ассоциации производителей табака проводили кампанию, направленную на снижение усилий ВОЗ по борьбе с курением. Первый доклад о чрезмерном влиянии табачного лобби на ВОЗ был предоставлен руководству организации еще в 2000 году³⁷, но на формальных правилах вовлечения групп интересов в принятие решений это отразилось лишь 16 лет спустя. Согласно ныне действующим правилам, ВОЗ оставляет за собой право решать, к какой категории – некоммерческой или коммерческой – причислять группы интересов [Durkee 2018: 1742]. Главная цель этого разграничения при выдаче консультативного статуса заключается в нивелировании конфликта интересов и чрезмерного влияния со стороны организованных групп, особенно представляющих интересы бизнеса.

Ориентация ООН на эффективное и легитимное решение ключевых проблем человечества создаёт благоприятную среду для международных организованных групп, которые имеют возможность участвовать в разработке политики по ряду важнейших направлений. Ключевой вопрос заключается в том, как и какие группы получают доступ к центрам принятия решений в организации. Споры относительно режима регулирования лоббизма вращаются вокруг статуса и типа групп интересов, с которыми различные органы ООН вступают во взаимодействие. Очевидна также проблема чрезмерного влияния корпора-

³³ См.: FAO Strategy for Partnership with Civil Society Organizations. FAO, 2013. P. 18. URL: <http://www.fao.org/3/I3443E/I3443e.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁴ The pesticide industry's toxic lobbying tactics against Farm to Fork. Corporate Europe Observatory. 17.03.2022. URL: <https://corporateeurope.org/en/2022/03/loud-lobby-silent-spring> (accessed: 22.07.2022).

³⁵ См.: Dawson T., Bhatt G. The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance. IMF, 2003. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp02.pdf> (accessed: 21.10.2021).

³⁶ См.: Guidelines on the IMF Staff Engagement with Civil Society Organizations. IMF, 2015. URL: https://www.imf.org/external/np/exr/consult/2015/civilsociety/pdf/CSOs_Guidelines.pdf (accessed: 21.10.2021).

³⁷ См.: Tobacco Companies Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization. Report of the Committee of Experts on Tobacco Industry Documents. 2000. URL: https://www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf?ua=1 (accessed: 21.10.2021).

тивного мира и групп интересов глобального Севера [Senit, Biermann 2021; Gereke, Bruhl 2019]. Ведутся активные дискуссии о необходимости пересмотра правил аккредитации и допуска групп интересов при принятии решений с тем, чтобы избежать перекосов в пользу более влиятельных и могущественных групп, чьи истинные цели далеко не всегда соотносятся с целями ООН [Moloo 2011].

Специфика регулирования иностранного лоббизма

Развитие второго типа рассматриваемого режима регулирования лоббизма (норм и правил иностранного лоббизма на национальном уровне) связан с формализацией процесса взаимодействия национальных органов власти с транснациональными группами интересов. Глобализация привела к активному развитию иностранного лоббизма, когда группы интересов из одних стран оказывают влияние на органы власти других стран, отстаивая экономические, политические и идеологические цели. В мире транснациональных корпораций и международных неправительственных организаций, действующих во всех уголках Земли, иностранный лоббизм перестал быть чем-то удивительным. В большинстве стран он выступает составной частью института лоббизма на национальном уровне.

Вместе с тем, в отличие от лоббизма на национальном уровне, иностранный лоббизм в меньшей степени подвержен регулированию. Подобный изъян обусловлен тем, что местное законодательство охватывает преимущественно те группы интересов, которые официально зарегистрированы на территории страны. В эту категорию могут входить филиалы или дочерние структуры иностранных групп интересов, обязанные следовать всем законам той

страны, в которой они осуществляют свою деятельность. Вместе с тем регулирование также наделяет их правами и легальными основаниями осуществлять лоббистскую деятельность.

Например, национальные подразделения технологического гиганта *Google* зарегистрированы практически во всех ныне действующих национальных реестрах лоббистов в мире. В Канаде компания *Google Canada* только в 2018 г. официально подала 42 месячных отчета о коммуникациях с канадскими политиками на федеральном уровне³⁸, а во Франции *Google France* вошла в пятерку наиболее активных лоббистов, исходя из частоты встреч с парламентариями из Национальной ассамблеи за 2017–2021 годы³⁹. Этот пример можно экстраполировать на большинство транснациональных корпораций и международных целевых групп, которые привыкли осуществлять взаимодействие с органами власти самых разных стран. При этом они приспособливают стратегии и методы лоббизма в зависимости от местных традиций и норм.

В мире есть лишь единичные примеры, когда регулирование иностранных групп интересов выносится в отдельную нормативную базу. Наиболее распространёнными механизмами регулирования иностранных групп интересов выступают контроль их иностранного финансирования и/или признание их в качестве иностранных агентов. Первый механизм применяется в разных странах и служит цели ограничения возможностей иностранной финансовой поддержки различных групп интересов. Д. Ратцен выделяет до 10 различных вариантов контроля иностранной финансовой поддержки, применяемых в мире. Среди прочего они включают в себя требования получать государственное одобрение на получение иностранного финансиро-

³⁸ Jackson B. Canada's tech lobby groups OK with Google creating another one // IT World Canada. 20.02.2019. URL: <https://www.itworldcanada.com/article/canadas-tech-lobby-groups-ok-with-google-creating-another-one/415174> (accessed: 21.10.2021).

³⁹ Braun E., Hirsch C. Lobbyists in French parliamentary hearings, by the numbers // Politico Europe. 30.03.2021. URL: <https://www.politico.eu/article/lobbyists-france-parliament-hearings-by-the-numbers/> (accessed: 21.10.2021).

ния (Индия), ограничения на иностранное финансирование (Эфиопия), искусственное усложнение отчётности (Турция) [Rutzen 2015: 7–14].

Специфическим механизмом регулирования деятельности иностранных лоббистов выступает придание статуса иностранного агента тем группам интересов, которые получают финансовую поддержку из-за рубежа или действуют в интересах иностранных государств. На сегодняшний день в мире существует пять стран, которые могут выдать группе интересов или отдельному индивиду статус иностранного агента: США (закон от 1938 года), Россия (2012), Израиль (2016), Венгрия (2017) и Австралия (2018).

Долгое время Соединённые Штаты были единственной страной, которая де-юре выделяла иностранный лоббизм в отдельную правовую категорию. Закон о регистрации иностранных агентов (FARA) был принят в США под предлогом ограничения коммунистической и фашистской пропаганды и касался только групп интересов, действующих на территории страны в политических и идеологических целях. Данный закон устанавливал требования регистрации иностранных лоббистов в Госдепартаменте [Байков, Сушенцов 2010: 102]. Поправки от 1942 г. ещё более чётко связали FARA с вопросами национальной безопасности, что было продиктовано вступлением Соединённых Штатов во Вторую мировую войну⁴⁰. После эпохи маккартизма, когда под предлогом коммунистической угрозы FARA активно использовался для «охоты на ведьм», закон был несколько раз пересмотрен. Две волны поправок — в 1966 и 1995 годах — превратили его скорее в инструмент контроля за внешним экономическим влиянием, хотя политическая и идеологическая составляющие из него полностью не исчезли⁴¹.

Как пишет Л.Е. Ильичёва, повышение значения иностранного лоббизма в американской политике было связано «с ростом в послевоенный период экономической и военной мощи США, усилением их влияния в различных регионах мира, развитием процесса интернационализации хозяйственных связей» [Ильичёва 2015: 16]. Эти причины определяли увеличение активности иностранных корпораций и отдельных государств, которые стремились оказать влияние на американскую политику и позицию США по ключевым международным направлениям.

Иностранный лоббизм в Соединённых Штатах тесно связан с этническим лоббизмом, который может использоваться отдельными государствами как канал влияния на американских политиков. Чем более крупной является национально-этническая диаспора в США, тем большую роль она играет в национальной политике. Роль диаспор определяется также степенью их организованности и интегрированности в политический процесс. Одним из главных инструментов закрепления политического влияния диаспор является электоральный процесс. Помимо активного участия в фандрайзинге для партий и кандидатов, многие этнические группы обладают решающим влиянием в определении исхода голосования. Например, электоральные группы ирландских американцев традиционно определяют исход выборов в таких штатах, как Массачусетс, Монтана, Айова, Пенсильвания, Вермонт, Род-Айленд, кубинская диаспора имеет большое электоральное значение во Флориде, Нью-Джерси и Неваде, армянская — в Калифорнии, еврейская — в Нью-Йорке, Нью-Джерси, Пенсильвании и проч.⁴² По мнению И.Д. Лошкарёва, «продвижение интересов происходит внутри госу-

⁴⁰ *Straus R.* Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress. Congressional Research Service Report. 2020. P. 6–7. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R46435.pdf> (accessed: 21.10.2021).

⁴¹ *Ibid.* P. 8–11.

⁴² *Галстян А.* Миллиардеры-лоббисты: кто стоит за этническими лобби в США. Forbes. 22.06.2017. URL: <https://www.forbes.ru/milliardery/346709-milliardery-lobbisty-kto-stoit-za-etnicheskimi-lobbi-v-ssha> (дата обращения: 15.07.2022).

дарства, но последствия от принимаемых решений, в силу весомой роли США в современных международных отношениях (и шире в мировой политике), определённо сказываются на отношениях между государствами» [Лошкарёв 2017: 76].

Роль иностранных лоббистов в Соединённых Штатах настолько высока, что «многие зарубежные структуры пытаются влиять на формирование политического курса Государственного департамента США» [Перегудов и др. 2009: 12]. Например, крупнейшая произраильская лоббистская группа Американо-израильский комитет по общественным связям (АИКОС), напрямую связанная не только с американской еврейской диаспорой, но и с политической и экономической элитой Израиля, активно влияет на внешнюю политику США в направлении Ближнего Востока [Mearsheimer, Walt 2008]. Такие организации, как АИКОС, служат связующими звеньями американского государства не только с еврейской диаспорой, но также и с государством Израиль. Как отмечает С.С. Костяев, «важными условиями эффективного иностранного лоббизма в США являются не только тесные контакты по дипломатическим каналам с различными представителями политического истеблишмента, но и длительные дружеские отношения со СМИ, академической элитой и различными “мозговыми центрами”» [Перегудов и др. 2009: 14].

Под определение иностранных агентов в США подпадают только те субъекты лоббизма, которые осуществляют деятельность в интересах иностранного заказчика. Под иностранными агентами в США понимаются организации и лица, которые:

- напрямую или косвенно подчинены иностранному заказчику;

- представляют интересы иностранных заказчиков;

- собирают средства или информацию в интересах иностранных заказчиков;

- участвуют в общественных и медийных кампаниях в интересах иностранных заказчиков;

- вовлечены в политическую деятельность в интересах иностранных заказчиков⁴³.

Между 1966 и 1995 годами FARA также регулировал деятельность американских лоббистов, которые отстаивали в американских органах власти интересы иностранных корпораций, ассоциаций, партнёрских объединений и отдельных индивидов, но с 1995 г. эта деятельность подпадает под действия Закона о раскрытии лоббистской деятельности, то есть приравнивается к внутриполитическому влиянию⁴⁴. Под действие FARA с того же года подпадают только агенты иностранных государств и политических партий, которые влияют на процесс принятия решений⁴⁵. Большая часть иностранных экономических агентов, имеющих свои представительства, могут беспрепятственно взаимодействовать с органами власти, хотя это не снимает с них обязательств отчитываться согласно закону «О раскрытии лоббистской деятельности». То же самое в большинстве случаев касается и этнических лобби, так как речь идёт об организациях, зарегистрированных в США и представляющих интересы проживающих на территории страны диаспор. Вместе с тем граница между внутриполитическим и внешнеполитическим влиянием достаточно зыбкая. Например, в последние годы ряд китайских корпораций и связанных с ними американских групп интересов предпочитают регистрироваться не в национальном реестре лоббистов, а в FARA, так как они опасаются давления со сторо-

⁴³ Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимствовать для России. Исследовательская группа Terra America по заказу фонда ИСЭПИ. М., 2013. 81 с.

⁴⁴ Lobbying Disclosure Act of 1995. URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ65/PLAW-104publ65.pdf> (accessed: 21.07.2022).

⁴⁵ *Straus R.* Foreign Agents Registration Act (FARA): Background and Issues for Congress. Congressional Research Service Report. 2020. P. 10–11. URL: <https://fas.org/spp/crs/misc/R46435.pdf> (accessed: 21.10.2021).

ны властей, которые занимают всё более жёсткую позицию по отношению к китайскому бизнесу⁴⁶.

На 21 октября 2021 г. в FARA было зарегистрировано 499 групп или индивидов, представляющих интересы 712 иностранных заказчиков⁴⁷. В качестве видов деятельности группы и индивиды указывали преимущественно лоббизм, связи с общественностью, юридические вопросы, консультирование, продвижение туризма. Лишь незначительное количество групп и индивидов представляли интересы политических партий или кандидатов на выборах за рубежом, а прямые связи с иностранными государствами указаны лишь для нескольких иностранных СМИ, включая российские *RT* и *Sputnik*⁴⁸.

Вместе с тем в FARA содержится множество широких формулировок, касающихся ключевых категорий закона: «политическая деятельность», «консультирование», «агент иностранного заказчика», «скрытая деятельность» и прочее. Крайне запутанна процедура установления связи между иностранным агентом и его иностранным заказчиком. Как отмечает Н. Робинсон, крайне широкие положения закона позволяют Министрству юстиции по-разному трактовать его в зависимости от конкретной ситуации [Robinson 2020: 1103]. Отсюда можно сделать вывод, что после 1995 г. американские законодатели постарались исключить максимально возможное количество иностранных экономических групп

интересов из-под действия FARA, но вопросы политического влияния не исчезли из повестки⁴⁹.

Эта тенденция не уникальна для США. В странах, в которых в 2010-х годах принимались схожие законы об иностранных агентах, это также было связано в первую очередь с попытками ограничить внешнее политическое, а не внешнее экономическое влияние.

Россия стала первой страной, которая переняла американский опыт, хотя и с рядом отличий. В 2012 г. были внесены поправки в закон «О некоммерческих организациях», которые определяют некоммерческую организацию, выполняющую функцию иностранного агента, как некоммерческую организацию, которая получает деньги от иностранных государств, организаций или иностранных граждан и «участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации»⁵⁰. При этом понятие иностранного агента не распространяется на иностранцев, работающих в составе Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты и других бизнес-объединений.

В 2019 г. Российская Федерация распространила определение иностранных агентов на СМИ, внося поправки в законы «О средствах массовой информации» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵¹.

⁴⁶ Massoglia A., Evers-Hillstrom K. US firms register as foreign agents of embattled Chinese telecom giant Huawei // Center for Responsive Politics. 22.03.2019. URL: <https://tinyurl.com/r5wxapst> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁷ См.: Foreign Agents Registration Act. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁸ См.: <https://efile.fara.gov/ords/fara/f?p=1381:1:14838065228076> (accessed: 21.10.2021).

⁴⁹ Показательным в этом отношении является резонансное дело гражданки России Марины Бутиной, которую американские власти в 2018 г. обвинили в попытке создания тайного канала коммуникации между российской политической элитой и Республиканской партией и которая при этом не прошла добровольную регистрацию в FARA. См.: Кто такая Мария Бутина и почему ей грозит тюремное заключение в США // РБК. 17.07.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/17/07/2018/5b4de9ee9a794707d1baf9bc> (дата обращения: 21.10.2021).

⁵⁰ ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 21.10.2021).

⁵¹ ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 24.07.2022).

В результате иностранным агентом может быть признано любое лицо или организация, которые «распространяют предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы»⁵² и при этом получают деньги от иностранных государств, организаций или иностранных граждан.

Российский закон также содержит крайне широкие положения, позволяющие признать иностранным агентом любую некоммерческую организацию, получающую финансирование из-за рубежа, а не только лишь действующую в интересах иностранных заказчиков. Принципиальное отличие от американского закона заключается в том, что в США необходимо для начала доказать политические мотивы иностранных агентов, в то время как в России на первое место выходят именно вопросы финансирования. После начала действия закона значительное число международных неправительственных организаций было вынуждено прекратить деятельность в России.

Действие российских законов об иностранных агентах по-разному трактуется Российской Федерацией и рядом западных стран и институтов. Венецианская комиссия в 2014 г. вынесла решение, что признание организаций, получающих финансовую поддержку из-за рубежа, иностранными агентами не поможет бороться за финансовую прозрачность, но вызовет рост «недоверия и подозрения» по отношению к ним⁵³. Российская сторона неоднократно настаивала, что действие закона направлено на защиту националь-

ных интересов. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе выступления на Петербургском международном экономическом форуме в 2021 г. высказал мнение, что российский закон более мягкий, чем в США⁵⁴.

Главная цель законов об иностранных агентах состоит в регулировании некоммерческих организаций, что связано с желанием политических элит ограничить информационное и политическое влияние других стран и международных организаций, особенно в случае, если они выступают с открытой критикой политического курса властей государства и способствуют социально-политическим расколам в обществе. В частности, венгерский закон «О прозрачности организаций, финансируемых из-за рубежа» от 2017 года, израильский закон «О требованиях к прозрачности организаций, поддерживаемых представителями иностранных государств» от 2016 г. и австралийский закон «О прозрачности иностранного влияния» от 2018 г. объединяет то, что они также стремятся ограничить информационное и политическое влияние некоммерческих организаций [Robinson 2020: 1087–1090].

При этом конкретные мотивы у государств разные. Венгерская правящая партия «Фидес» во главе с премьер-министром В. Орбаном недовольна активной критической позицией либеральных организаций, поддерживаемых странами Запада и Европейским Союзом⁵⁵, израильские правые политические силы считают, что ряд западных неправительственных организаций и МНПО открыто поддерживают интересы

⁵² ФЗ «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 21.10.2021).

⁵³ См.: Opinion on Federal law n. 121-FZ on non-commercial organizations ("Law on foreign agents"), on Federal laws n. 18-FZ and n. 147-FZ and on federal law n. 190-FZ on making amendments to the criminal code ("Law on treason") of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 99th plenary session (Venice, 13–14 June 2014). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2014)025-e) (accessed: 21.10.2021).

⁵⁴ См.: Путин сравнил законы об иностранных агентах в России и США // Ведомости. 05.06.2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/06/05/873066-putin-sravnil-zakoni-ob-inostrannih-agentah-v-rossii-i-ssha> (дата обращения: 21.10.2021).

⁵⁵ Serhan Y. Hungary's Anti-Foreign NGO Law // The Atlantic. 13.06.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/news/archive/2017/06/hungarys-anti-foreign-ngo-law/530121/> (accessed: 21.10.2021).

Палестинской автономии⁵⁶, а в Австралии закон принимался после активных консультаций с разведывательным сообществом, но в результате многочисленной критики его действие было сужено⁵⁷.

Таким образом, режимы регулирования иностранного лоббизма во всех рассмотренных случаях были созданы исключительно по политическим мотивам, связанным с вопросами национальной безопасности. Они мало используются для ограничения деловых связей и потенциального лоббизма со стороны экономических групп интересов.

* * *

Глобализация и распространение принципов неолиберализма способствовали тому, что организованные группы интересов значительно усилили влияние в системе международных отношений и институтах глобального управления. В работе предложена классификация уровней лоббизма в международном пространстве, которая призвана продемонстрировать сложность рассматриваемого феномена. Главным объектом анализа стали в первую очередь сами группы интересов, которые выходят за пределы отдельных стран и могут оказывать влияние и на уровне международных организаций, на уровне формирования внешнеполитических и внешнеэкономических решений собственных государств, на уровне органов власти других государств.

При этом международное право не регламентирует взаимодействие групп интересов и органов власти на международном уровне. На уровне международных организаций и объединений, равно как и национальных государств, сформированы отдельные правовые механизмы, сегментарно регулирующие взаимодействие групп интересов с национальными и наднациональными органами власти.

В статье проведён анализ существующих режимов регулирования лоббизма на международном уровне и была предложена их классификация на два типа:

1) наднациональные режимы, которые устанавливают правила взаимодействия групп интересов с конкретными наднациональными и международными организациями;

2) режимы регулирования иностранного лоббизма на национальном уровне, которые определяют правила взаимодействия иностранных групп интересов с органами власти суверенных государств.

Анализ показал, что наднациональные и национальные органы власти по-разному подходят к вопросу регулирования взаимодействия с транснациональными группами интересов. Причём разница наблюдается не только между режимами, но и внутри режимов. В частности, ЕС даёт образец наиболее инклюзивного режима регулирования лоббизма на наднациональном уровне. Под действие европейского законодательства о лоббизме попадают все без исключения группы, лоббирующие интересы в Брюсселе. В ООН используется другой подход — взаимодействие с внешними группами фактически сведено к взаимодействию с международными неправительственными организациями, хотя реальными субъектами лоббизма в разных институтах и центрах принятия решений являются не только МНПО, но и бизнес-группы, по поводу допустимой степени влияния которых в ООН ведется большая дискуссия. Наконец, рассмотренные примеры режимов регулирования иностранного лоббизма на уровне суверенных государств показывают, что их развитие связано скорее с политическими мотивами отдельных стран, которые стремятся ограничить политическое и информационное влияние со стороны иностран-

⁵⁶ Harkov L. Gov't not enforcing transparency law on NGO foreign funding // The Jerusalem Post. 17.11.2020. URL: <https://www.jpost.com/israel-news/govt-not-enforcing-transparency-law-on-ngo-foreign-funding-649277> (accessed: 21.10.2021).

⁵⁷ Karp P. Charities, unions and arts bodies win reprieve from foreign influence register // The Guardian. 25.06.2018. URL: <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/jun/25/charities-unions-and-arts-bodies-win-reprieve-from-foreign-influence-register> (accessed: 21.10.2021).

ных групп интересов, при этом оставляя относительную свободу для иностранных экономических групп.

Основная проблема лоббизма в международном и транснациональном пространствах заключается в том, что и национальные, и наднациональные органы власти сталкиваются сегодня с возросшей активностью транснациональных групп интересов, которые стремятся влиять на повестки дня и решения национальных и наднациональных органов власти. В международном

пространстве это остаётся во многом неурегулированной сферой деятельности групп интересов — отчасти ввиду многоуровневости феномена, а отчасти — ввиду его неформального характера. Регулирование лоббизма на наднациональном уровне во многом зависит от природы и функций международных организаций и объединений, в то время как регулирование иностранного лоббизма на национальном уровне зависит от национальных интересов отдельных государств.

Список литературы

- Байков А.А., Сушенцов А.А. Становые особенности лоббизма в США и Японии // Международные процессы. 2010. №2. С. 100–111.
- Боткина О.Н. Лоббизм в Организации Объединённых Наций и права человека // Гуманитарная дипломатия: личность, социум и мир. Екатеринбург: Уральский университет, 2018. С. 31–36.
- Васильева В.М. Международный лоббизм: на пути к институционализации // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 18–28.
- Дегтерёва Е. Лоббизм в процессе принятия решений ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели // Мировая экономика и международные отношения. 2008. №4. С. 42–49.
- Ильичёва Л.Е. Лоббизм в США: опыт функционирования // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2015. №5. С. 13–20.
- Кондратьева Н.Б. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6. С. 15–23.
- Конишев В.Н., Скворцова Е.М. Иностранный лоббизм как инструмент сотрудничества Польши и США в оборонной сфере // Балтийский регион. 2020. №2. С. 4–22.
- Лошкарёв И.Д. Ресурсы этнического лоббизма во внешней политике США: теоретические аспекты // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. №3. С. 76–83.
- Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. 208 с.
- Моисеева Д.Е. Лоббизм в Европейском союзе: кризис легитимности. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 120 с.
- Перегудов С.П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 9. С. 49–63.
- Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы. М.: ИСКРАН, 2009. 65 с.
- Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Сост. П.А. Толстых. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009. 379 с.
- Руденкова Д.Э. Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. №1. С. 152–177.
- Сучков М. Влияние лобби-групп на формирование внешней политики США на Южном Кавказе // Вестник МГИМО-Университета. 2013. №3. С. 18–24.
- Фельдман П.Я. Международный лоббизм в условиях глобальной дестабилизации // Международные отношения. 2015. №3. С. 336–340.
- Фукс Н.А. Лоббирование в Европейском Союзе: Влияние интересов лоббистских групп на инициацию законодательства Европейской Комиссией (2011–2017 гг.) // Бизнес. Общество. Власть. 2018. №30. С. 127–143.
- Шварценберг Р. Политическая социология: в 3 ч. Ч.3. М., 1992. 157 с.
- Шульга М.А. «Дефицит демократии» в Европейском Союзе: смыслы и интерпретации // Политическая наука. 2014. №2. С. 162–182.
- Arras S., Beyers J. Access to European Union agencies. Usual suspects or balanced interest representation in open and closed consultations? // Journal of Common Market. 2020. Vol. 58. No. 4. P. 836–855.
- Beyers J., Hanegraaf M., Poletti A., De Bievre D. International institutions and interest mobilization: The WTO and lobbying in EU and US trade policy // Journal of World Trade. 2019. Vol. 50. No. 2. P. 307–310.

- Beyers J., De Bruycker I.* Lobbying Strategies and Success. Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics // *European Political Science Review*. 2019. Vol. 11. No. 1. P. 57–74.
- Bouwen P.* Corporate lobbying in the European Union: The logic of access // *Journal of European Public Policy*. 2002. Vol. 9. No. 3. P. 365–390.
- Bunea A.* Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union // *European Journal of Political Research*. 2018. No. 57. P. 378–403.
- Burns T., Carson M.* European Union Neo-Corporatist, and Pluralist Governance Arrangements: Lobbying and Policy-Making Patterns in a Comparative Perspective // *International Journal of Regulation and Governance*. 2002. Vol. 2. No. 2. P. 129–175.
- Coen D., Richardson J.* Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press, 2009. 373 p.
- Culpepper P.* Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan. Cambridge University Press, 2010. 248 p.
- Curran L., Eckhardt J.* Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging // *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. No. 1. P. 87–118.
- Dellmuth L.* Interest Groups and the United Nations (UN) // *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* / ed. by Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Skorkjær Binderkrantz A. Palgrave Macmillan, 2022 (preprint). URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1527938/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 21.10.2021).
- Dür A., De Bièvre D.* Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy // *Journal of Public Policy*. 2007. No. 27 (1). P. 79–101.
- Durkee M.* Astroturf Activism // *Stanford Law Review*. 2017. Vol. 69. P. 201–268.
- Durkee M.* International lobbying law // *The Yale Law Journal*. 2018. Vol. 127. No. 7. P. 1742–1826.
- Gereke M., Brühl T.* Unpacking the unequal representation of Northern and Southern NGOs in international climate change politics // *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. Issue 5. P. 870–889.
- Hanegraaff M., Vergauwen J., Beyers J.* Should I Stay or Should I Go? Explaining Exit and Entry of Non-State Actors at United Nations Climate Summits // *Governance*. 2020. Vol. 33. No. 2. P. 287–304.
- Hanegraaff M., Poletti A.* The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research // *Journal of Common Market Studies*. 2021. Vol. 59. Issue 4. P. 839–855.
- Holman C., Lunenburg W.* Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform // *Interest Groups & Advocacy*. 2012. Vol. 1. No. 1. P. 75–104.
- Hrebener R., Morgan B.* Lobbying in America: A Reference Handbook. Santa-Barbara, 2009. 289 p.
- Joachim J.* NGOs in World Politics // *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Seventh Edition / ed. by Baylis J., Smith S., Owens P. Oxford, 2017. 610 p.
- Klüver H.* Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford University Press, 2013. 278 p.
- Lee J. T.-H.* International Lobbying for Hong Kong // *Indian Journal of Asian Affairs*. Vol. 33. No. 1/2. P. 108–111.
- Mahoney C.* The power of institutions. State and interest group activity in the European Union // *European Union Politics*. 2004. Vol. 5. No. 4. P. 441–466.
- McWilliams A., Van Fleet D., Cory K.* Raising rivals' costs through political strategy: An extension of resource-based theory // *Journal of Management Studies*. 2002. Vol. 39. No. 5. P. 707–724.
- Mearsheimer J., Walt S.* The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. Farrar, Straus and Giroux, 2008. 496 p.
- Moloo R.* The Quest For Legitimacy In The United Nations: A Role For NGOs? // *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2011. Vol. 16. No. 1. P. 1–40.
- Moravcsik A.* The European Constitutional Settlement // *The World Economy*. 2008. Vol. 31. No. 1. P. 158–183.
- Nastase A., Muurmans C.* Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective // *Regulation & Governance*. 2020. No. 14. P. 238–255.
- Pigman G.* Contemporary Diplomacy. Polity, 2010. 288 p.
- Robinson N.* "Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency // *Duke Law Journal*. 2020. Vol. 69. No. 5. P. 1075–1147.
- Rutzen D.* Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism // *International Journal of Not-for-profit Law*. 2015. Vol. 17. No. 1. P. 5–44.
- Senit C.-A., Biermann F.* In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society // *Global Policy*. 2021. Vol. 12. No. 5. P. 581–591.
- Skonieczny A.* Corporate Lobbying in Foreign Policy // *Oxford Research Encyclopedia in Politics*. Oxford University Press, 2017. URL: DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.420.

- Stevens F., De Bruycker I.* Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union // *European Union Politics*. 2020. Vol. 21. No. 4. P. 728–750.
- Stoyanov A.* Trade policy of a free trade agreement in the presence of foreign lobbying // *Journal of International Economics*. 2009. Vol. 77. No. 1. P. 37–49.
- The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations / ed. by Brown G., McLean I., McMillan A. Oxford, 2018. (электронное издание).
- Tidwell A.* The role of 'diplomatic lobbying' in shaping US foreign policy and its effects on the Australia–US relationship // *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 2. P. 1–17.
- Whawell P.* The Ethics of Pressure Groups // *Business Ethics: A European Review*. 1998. Vol. 7. No. 3. P. 178–181.
- Wiseman G.* "Polylaternalism" and New Modes of Global Dialogue. Diplomatic Studies Programme, Center for the Study of Diplomacy. Discussion Paper. No. 59. University of Leicester, 1999. 26 p.

REGULATING LOBBYING IN INTERNATIONAL AND TRANSNATIONAL SPHERES

LEGAL AND POLITICAL ASPECTS

PAVEL KANEVSKIY

Lomonosov Moscow State University, Moscow, 119991, Russia

Abstract

Lobbying is an integral part of contemporary international processes. Globalization, spread of market relations and transnational links, liberalization of national and supranational governance increased the role of interest groups in international relations. However, interest groups activities at the global level are still largely a terra incognita for international relations theory and international law which requires a more comprehensive analysis. The main goal of the article is to fill the gaps in modern IR theory as well as in theories of lobbying and interest groups by systematization of lobbying regulation experience in international and transnational spheres. Even though single approach towards formalization of international lobbying is hardly feasible, systematization of current global practices should facilitate better understanding of the nature of interest groups activity in international and transnational spheres, of potential and limits for its regulation both in sovereign states and international organizations. The article analyzes separate regulatory regimes aimed at formalizing lobbying in international and transnational spheres. There are two types of regimes: those existing on supranational level that set rules of interaction between interest groups and international organisations; those that regulate interactions of foreign interest groups and sovereign states. Analysis has demonstrated that supranational and national authorities have different approaches towards regulating their interactions with transnational interest groups. Moreover, difference exists not only between these two levels but within levels. I study supranational regulation with the cases of the European Union and the United Nations. The EU is an example of the most inclusive regulatory regime within the international organization. It technically covers all types of interest groups that wish to lobby EU officials. The UN takes a different approach – it officially regulates interactions only with international non-governmental organisations (INGOs). However, real interests behind INGOs include not only public interests but also business groups. There is an unfolding discussion within the UN over what should be the right approach towards regulating business interests. Various UN bodies have varying opinions on the issue that results in existence of various sub-regimes in the organization. The analysis of foreign lobbying regulation regimes in sovereign states has demonstrated that their development is connected mainly to political motivations of national authorities who wish to limit political and information influence by

foreign interest groups while leaving economic ties and interaction with foreign business groups relatively immune to such regulation.

Keywords:

lobbying; lobbying in international and transnational spaces; regulation of lobbying; interest groups; transnational interest groups; the European Union; the United Nations.

References

- Arras S., Beyers J. (2020). Access to European Union agencies. Usual suspects or balanced interest representation in open and closed consultations? *Journal of Common Market*. Vol. 58. No. 4. P. 836–855.
- Bajkov A.A., Sushencov A.A. (2010). Stranovye osobennosti lobbizma v SShA i Japonii [Country Specifics of Lobbying in the US and Japan]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 2. P. 100–111.
- Beyers J., Hanegraaf M., Poletti A., De Bievre D. (2019). International institutions and interest mobilization: The WTO and lobbying in EU and US trade policy. *Journal of World Trade*. Vol. 50. No. 2. P. 307–310.
- Beyers J., De Bruycker I. (2019). Lobbying Strategies and Success. Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics. *European Political Science Review*. Vol. 11. No. 1. P. 57–74.
- Botkina O.N. (2018). Lobbizm v Organizataii Ob'edinennykh Natsij i prava cheloveka [Lobbying in the United Nations and Human Rights]. *Gumanitarnaja diplomatija: lichnost', socium i mir*. Ekaterinburg: Ural'skij universitet. P. 31–36.
- Bouwen P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*. Vol. 9. No. 3. P. 365–390.
- Bunea A. (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research*. No. 57. P. 378–403.
- Burns T., Carson M. (2002). European Union Neo-Corporatist, and Pluralist Governance Arrangements: Lobbying and Policy-Making Patterns in a Comparative Perspective. *International Journal of Regulation and Governance*. Vol. 2. No. 2. P. 129–175.
- Coen D., Richardson J. (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press. 373 p.
- Culpepper P. (2010). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press. 248 p.
- Curran L., Eckhardt J. (2017). Smoke screen? The globalization of production, transnational lobbying and the international political economy of plain tobacco packaging. *Review of International Political Economy*. Vol. 24. No. 1. P. 87–118.
- Degtereva E. (2008). Lobbizm v processe prinjatija reshenij ES: normy regulirovaniya, mehanizmy i modeli [Lobbying in the EU Decision Making Process: Regulatory Norms, Mechanisms and Models]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*. No. 4. P. 42–49.
- Dellmuth L. (2022). Interest Groups and the United Nations (UN). In: Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Skorkjær Binderkrantz A. (eds.) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan, 2022 (preprint). URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1527938/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 21.10.2021).
- Dür A., De Bièvre D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*. No. 27 (1). P. 79–101.
- Durkee M. (2017). Astroturf Activism. *Stanford Law Review*. Vol. 69. P. 201–268.
- Durkee M. (2018). International lobbying law. *The Yale Law Journal*. Vol. 127. P. 1742–1826.
- Feldman P.Ja. (2015). Mezhdunarodnyj lobbizm v uslovijah global'noj destabilizatsii [International Lobbying in the Context of Global Destabilization]. *Mezhdunarodnye otnoshenija*. No. 3. P. 336–340.
- Fuks N.A. (2018). Lobbirovanie v Evropejskom Sojuze: Vlijanie interesov lobbistskih grupp na initsiatsiju zakonodatel'stva Evropejskoj Komissiej (2011–2017 gg.) [Lobbying in the European Union: Influence of the Interests of Lobbying Groups on Initiation of Legislation by the European Commission (2011–2017)]. *Biznes. Obshhestvo. Vlast'*. No. 30. P. 127–143.
- Gereke M., Brühl T. (2019). Unpacking the unequal representation of Northern and Southern NGOs in international climate change politics. *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. No. 5. P. 870–889.
- Hanegraaff M., Vergauwen J., Beyers J. (2020). Should I Stay or Should I Go? Explaining Exit and Entry of Non-State Actors at United Nations Climate Summits. *Governance*. Vol. 33. No. 2. P. 287–304.
- Hanegraaff M., Poletti A. (2021). The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 59. No. 4. P. 839–855.

- Holman C., Luneburg W. (2012). Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform. *Interest Groups & Advocacy*. Vol. 1. No. 1. P. 75–104.
- Hrebenar R., Morgan B. (2009). *Lobbying in America: A Reference Handbook*. Santa-Barbara. 289 p.
- Ilyicheva L.E. (2015). Lobbizm v SSHA: opyt funktsionirovaniya [Lobbying in the USA: Experience of Functioning]. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 2: Gumanitarnye nauki*. No. 5. P. 13–20.
- Joachim J. (2017). NGOs in World Politics. In: Baylis J., Smith S., Owens P. (eds) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Seventh Edition. Oxford. 610 p.
- Klüver H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford University Press. 278 p.
- Kondrat'eva N.B. (2016). Evrazijskij jekonomicheskij sojuz: dostizheniya i perspektivy [Eurasian Economic Union: Achievements and Prospects]. *Mirovaya jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 60. No. 6. P. 15–23.
- Konyshov V.N., Skvortsova E.M. (2020). Inostrannyj lobbizm kak instrument sotrudnichestva Pol'shi i SSHA v oboronnoj sfere. *Baltiiskij region*. No. 2. P. 4–22.
- Lee J. T.-H. (2020). International Lobbying for Hong Kong. *Indian Journal of Asian Affairs*. Vol. 33. No. 1/2. P. 108–111.
- Loshkarev I. D. (2017). Resursy etnicheskogo lobbizma vo vneshney politike SSHA: teoreticheskiye aspekty [Resources of Ethnic Lobbying in US Foreign Policy: Theoretical Aspects]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61. No. 3. P. 76–83.
- Ljubimov A.P. (2005). *Istoriya lobbizma v Rossii* [History of Lobbying in Russia]. Moscow: Fond Liberal'naja missiya. 208 p.
- Mahoney C. (2004). The power of institutions. State and interest group activity in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 5. No. 4. P. 441–466.
- McWilliams A., Van Fleet D., Cory K. (2002). Raising rivals' costs through political strategy: An extension of resource-based theory. *Journal of Management Studies*. Vol. 39. No. 5. P. 707–724.
- Mearshimer J., Walt S. (2008). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus and Giroux. 496 p.
- Moiseeva D.E. (2017). *Lobbizm v Evropejskom sojuze: krizis legitimnosti* [Lobbying in the European Union: Legitimacy Crisis]. Moscow: IMEMO RAN. 120 p.
- Moloo R. (2011). The Quest For Legitimacy In The United Nations: A Role For NGOs? *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 16. No. 1. P. 1–40.
- Moravcsik A. (2008). The European Constitutional Settlement. *The World Economy*. Vol. 31. No. 1. P. 158–183.
- Nastase A., Muurmans C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance*. No. 14. P. 238–255.
- Peregudov S.P. (2009). Lobbizm rossijskogo krupnogo biznesa v Evropejskom sojuze (makrouroven') [Lobbying for the Russian Major Business in the European Union (macrolevel)]. *Mirovaya jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 9. P. 49–63.
- Peregudov S.P., Utkin A.I., Kostyaev S.S. (2009). *Lobbizm rossijskogo biznesa v SSHA i YES: evolyutsiya i perspektivy* [Lobbying of Russian business in the US and the EU: evolution and prospects]. Moscow: ISKRAN. 65 p.
- Pigman G. (2010). *Contemporary Diplomacy*. Polity. 288 p.
- Tolstykh P.A. (2009). *Professional'nyj slovar' lobbistskoj dejatel'nosti* [Professional Dictionary of Lobbying Activities]. Moscow: Centr po izucheniju problem vzaimodejstviya biznesa i vlasti. 379 p.
- Robinson N. (2020). "Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency. *Duke Law Journal*. Vol. 69. No. 5. P. 1075–1147.
- Rudenkova D.E. (2015). Regulirovaniye lobbizma v Yevropejskom sojuze: istoriya i perspektivy [Lobbying regulation in the European Union: history and prospects]. *Vestnik Moskovskogo universiteta: Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 1. P. 152–177.
- Rutzen D. (2015). Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism. *International Journal of Not-for-profit Law*. Vol. 17. No. 1. P. 5–44.
- Senit C.-A., Biermann F. (2021). In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society. *Global Policy*. Vol. 12, Issue 5. P. 581–591.
- Shul'ga M.A. (2014). "Defitsit demokratii" v Evropejskom Sojuze: smysly i interpretatsii ["Democracy Deficit" in the European Union: Meanings and Interpretations]. *Politicheskaja nauka*. No. 2. P. 162–182.
- Schwarzenberg R. (1992). *Politicheskaja sotsiologija: v 3 ch.* [Political Sociology in 3 Parts]. Ch.3. Moscow. 157 p.
- Skonieczny A. (2017). Corporate Lobbying in Foreign Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia in Politics*. Oxford University Press, 2017. URL: DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.420.

- Stevens F., De Bruycker I. (2020). Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union. *European Union Politics*. Vol. 21. No. 4. P. 728–750.
- Stoyanov A. (2009). Trade policy of a free trade agreement in the presence of foreign lobbying. *Journal of International Economics*. Vol. 77. No. 1. P. 37–49.
- Suchkov M. (2013). Vliyanie lobbi-grupp na formirovanie vneshnej politiki SShA na Juzhnom Kavkaze [Impact of Lobby-Groups on Creation of the US Foreign Policy in South Caucasus]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 3. P. 18–24.
- Brown G., McLean I., McMillan A. (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*. Oxford. (electronic edition).
- Tidwell A. (2016). The role of 'diplomatic lobbying' in shaping US foreign policy and its effects on the Australia–US relationship. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 71. No. 2. P. 1–17.
- Vasil'eva V.M. (2011). Mezhdunarodnyj lobbizm: na puti k institucionalizatsii [International Lobbying: on the Path to Institutionalization]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*. No. 29. P. 18–28.
- Whawell P. (1998). The Ethics of Pressure Groups. *Business Ethics: A European Review*. Vol. 7. No. 3. P. 178–181.
- Wiseman G. (1999). "Polyateralism" and New Modes of Global Dialogue. Diplomatic Studies Programme, Center for the Study of Diplomacy. Discussion Paper. No. 59. University of Leicester. 26 p.

РАЗВИЛКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТРАЖЕНИИ ДИСКУССИЙ НА КОНФЕРЕНЦИИ О БУДУЩЕМ ЕВРОПЫ

ЕКАТЕРИНА ЭНТИНА

НИУ «Высшая школа экономики», Москва, Россия
Институт Европы РАН, Москва, Россия

МАРК ЭНТИН

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

Европейский Союз погружается всё глубже в очередной системный кризис, на этот раз спровоцированный во многом им самим. Из предыдущих кризисов ЕС выходил, как правило, окрепшим, модернизированным, с более широкими полномочиями, вверенными ему государствами-членами. Сейчас ситуация иная. ЕС подстраховался. Воспользовавшись инструментарием «делиберативной» (совещательной) демократии, он провёл грандиозную Конференцию о будущем Европы, подробно разбираемую в настоящей статье. Она была организована в современном сетевом формате с использованием новейших информационно-коммуникационных технологий. Благодаря такому формату руководство ЕС формально сумело подключить к обсуждению насущных вопросов реализации европейского проекта и углубления интеграции десятки тысяч людей и все слои общества. По их замыслу, столь внушительная репрезентативность заранее легитимизирует широчайшую линейку рекомендаций, утверждённых Конференцией. Из них Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская комиссия теперь могут черпать любые рецепты активизации того, что ими уже делается, ужесточения проводимого курса и обновления ЕС. Они получили свободу рук, на которую рассчитывали: противникам реформ будет сложно идти против наказа избирателей. Часть мер, предложенных Конференцией, институты ЕС уже взяли в работу. Часть, возможно, потребует внесения изменений в учредительные договоры интеграционного объединения и созыва конвента. Итогом может стать глубокая трансформация того, как ЕС организован и функционирует. Проблема в том, что планы Брюсселя, похоже, далеки от действительности, вступают в противоречие с интересами остальных мировых игроков, создавая для них угрозы, вместо того чтобы способствовать равноправному международному сотрудничеству и многосторонности.

Ключевые слова:

Европейский Союз; Конференция о будущем Европы; европейская интеграция; институционально-правовая перестройка ЕС.

Дата поступления рукописи в редакцию: 01.01.2022

Дата принятия к публикации: 10.07.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: e.entina@hse.ru

entinmark@gmail.com

В политических и экспертных кругах пришло сравнение Европейского Союза с двухколёсным велосипедом, к которому, как считается, прибегали ещё его отцы-основатели¹. Если велосипед остановится, то на нём не усидеть. Необходимо всё время крутить педали. Точно так же и интеграционный процесс, впадая в стагнацию, подписывает себе смертный приговор. Он всё время должен двигаться вперед. Вместе с тем, реализуя европейский проект, государства-члены часто вынуждены двигаться по пересечённой местности, плохо приспособленной для езды. И здесь уместно другое сравнение. Интеграционное объединение похоже на кошку, которая всегда приземляется на четыре лапы.

Используемый образ специалистам хорошо понятен. История европейской интеграции — череда кризисов. Но они же неизменно оказываются дополнительным стимулом к развитию, вынуждая государства-члены предпринимать шаги, на которые те не решались ранее. Преодолевая кризисы, ЕС раз за разом выходит из них окрепшим, усилившимся, наделённым всё новыми суверенными полномочиями [Coman, Crespy, Schmidt 2020; Falkner 2018; Patel 2020; Riddervold et al. 2021]. Всправедливости этого тезиса Брюссель абсолютно уверен. Голосуя 4 мая 2022 г. в очередной раз за то, чтобы «сделать ЕС сильнее», Европейский парламент вновь подчеркнул, что об интеграционном объединении «будут судить по его способности преодолеть текущие кризисы»².

В этой связи напрашивается далеко не праздный вопрос, сработает ли данная за-

кономерность в 2022–2024 годах. Ведь ЕС опять в кризисе. И он будет только углубляться. К росту геополитических рисков, стагнации, энергетическим, продовольственным шокам и разбалансировке национальных и мировой экономик добавится нарастающее недовольство населения из-за падения уровня благосостояния.

Некоторые западные комментаторы, причём из числа самых авторитетных, пугая обывателя, даже намекают: если так будет продолжаться и дальше, ЕС в итоге может оказаться у разбитого корыта, как разорённая Европа в мае 1945 года. В частности, постоянный колумнист проевропейского издания «Еврактив» Георгий Готев предупреждает: «Лидеры ЕС обязаны учитывать, что в долгосрочной перспективе у России больше шансов выиграть эту войну против Украины и Европы в целом, особенно если наш избалованный союз распадётся под грузом лишений»³.

Второй вопрос, тесно связанный с первым, состоит в том, в каком направлении будет эволюционировать ЕС. Для России, её союзников и третьих стран важно предвидеть, на кого Брюссель постарается переложить тяготы нынешних неурядиц и ответственность за допущенные им просчёты, как изменится проводимая им политика в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Панорамный ответ на них даёт Конференция о будущем Европы⁴. Это грандиозное сетевое и в то же время тщательно структурированное действо длительностью 12 месяцев задумывалось руководством ЕС как главное политическое событие года.

¹ *Emre Akif*. The European Bicycle. *Yeni Safak*. 2014. May 27. URL: <https://www.yenisafak.com/en/columns/akif-emre/the-european-bicycle-2004033> (дата обращения: 02.07.2022); *Western Europe: Pulling Apart // Time*. 1969. February 14. URL: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,900621,00.html> (дата обращения: 02.07.2022).

² European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648/RSP). European Parliament (texts adopted). 2022. May 4. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

³ *Gotev G.* Back to 1945. *Euractiv*. 2022. June 13. URL: <https://api-esp.piano.io/story/estor-ed/480/21894/-1/138302/402886/vib-cl4ctzugo014n012sh9npbpzo?sig=fe218cf9783aa28532fcbd735a59611fb7877c5c63ac20d81be04719e76d8de4> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴ Conference on the Future of Europe. European Union official website. 2022. URL: <https://futureu.europa.eu/?locale=en> (дата обращения: 02.07.2022).

Придать ей столь громкое политическое звучание у Брюсселя не получилось. Она оказалась в тени более значимых мировых событий и внутривнутриполитической борьбы в государствах-членах объединения.

Тем не менее, как и планировалось, Конференция о будущем Европы выполнила задачи, поставленные перед ней ведущими политическими силами интеграционного объединения⁵. Она придала дополнительную легитимность наднациональному строительству, которую ЕС начал было утрачивать⁶. Главное – она подготовила как бы поддержанную населением ЕС многоаспектную программу преобразования группировки в гораздо более жёсткую и цельную социально-экономическую и военно-политическую структуру, не допускающую диссидентства, способную более успешно конкурировать с Китаем, США и Россией во всех измерениях современной мировой политики и экономики.

Соответственно, то, как была организована Конференция, какие новые возможности она открывает перед ЕС, как её итогами, почти наверняка, воспользуются политические элиты интеграционного объединения, заслуживает самого пристального внимания. Их объективный анализ необходим, чтобы несколько скорректировать пренебрежительное мнение о ЕС, сложившееся в политических и экспертных кругах России⁷, США и Китая, и избежать в будущем просчётов в государственно-правовом строительстве, экономическом развитии и осуществлении внешней политики России, проистекающих из недопонимания того, что представляет из себя европейское объединение, какие цели преследует и на какие

ресурсы для их достижения может опереться. Такому анализу и посвящена настоящая статья.

История успеха предыдущих конференций/конвентов схожего типа

Торжественное открытие нынешней Конференции о будущем Европы состоялась 9 мая 2021 года, когда государства-члены всё ещё продолжали испытывать колоссальные трудности в борьбе с пандемией коронавируса и тяготы, вызванные последствиями самоизоляции и закрытия предприятий реального сектора экономики и сферы услуг. Её итоги были подведены с не меньшей помпой тоже в день Европы ровно через год – 9 мая 2022 года⁸, когда конфронтация, вызванная бескомпромиссно воинственной реакцией интеграционного объединения на специальную военную операцию России по демилитаризации и денацификации Украины, достигла пика.

Руководство ЕС и государств-членов отважилось на проведение Конференции о будущем Европы в столь непростое время в силу ряда причин. Её созыв рассматривался ими как беспроигрышный вариант. Брюссель накопил обширный опыт организации подобных публичных переговоров с вовлечением в них социальных партнёров, гражданского общества и неограниченного числа заинтересованных лиц и организаций. В прошлом они заканчивались неизменным успехом.

Главное – к концу 2010-х годов потребность в серьёзной реорганизации, трансформации и модернизации интеграционного объединения объективно назрела. С одной стороны, ЕС надо было перевер-

⁵ The Conference on the Future of Europe concludes its work. European Parliament Press Releases. 2022. May 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220509IPR29102/the-conference-on-the-future-of-europe-concludes-its-work> (дата обращения: 02.07.2022).

⁶ *Youngs R.* EU Democracy After the Conference on the Future of Europe. Carnegie Europe. 2022. May 12. URL: <https://carnegieeurope.eu/2022/05/12/eu-democracy-after-conference-on-future-of-europe-pub-87110> (дата обращения: 02.07.2022).

⁷ Европы уже нет, есть просто музей под открытым небом // Бухгалтер Берлага. 2021. December 12. URL: <https://www.politforums.net/eurounion/1640475236.html> (дата обращения: 02.07.2022).

⁸ The Conference on the Future of Europe concludes its work. European Parliament Press Releases. 2022. May 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220509IPR29102/the-conference-on-the-future-of-europe-concludes-its-work> (дата обращения: 02.07.2022).

нуть страницу былых неудач, как бы подведя черту под преодоленным ими экзистенциальным кризисом. С другой – запущенный следующий этап консолидации и федерализации интеграционного объединения, политические элиты хотели заручиться поддержкой своих планов со стороны общества, фактически загодя легитимировать их.

Они учитывали, что метод проведения конференций о будущем Европы или конвентов такого типа (которые оказываются сродни учредительному собранию, только на наднациональном уровне) обладал рядом серьёзных преимуществ по сравнению со стандартной процедурой организации межправительственных переговоров. Он давал возможность совершить прорыв, на который в рамках обычной межправительственной конференции по согласованию изменений и дополнений в учредительные договоры (МПК) вряд ли можно было рассчитывать [см., например: Кавешников 2021]. Евроэнтузиасты и гранды ЕС хотели ею воспользоваться.

Немаловажную роль сыграло и то, что решение о созыве нынешней Конференции о будущем Европы Европейский парламент, на постоянной основе добивающийся укрепления ЕС и углубления интеграции, начал лоббировать ещё несколько лет назад⁹. Идея пришлась ко двору. За проведение Конференции активно выступили политические силы ЕС, ратующие за более сильное и централизованное интеграционное объединение. Она прельстила правящие круги франко-германского тандема, постаравшиеся поставить её на службу своим интересам¹⁰. Хотя открытие Конференции пришлось отложить, её подготовка активно продолжалась. От её созыва уже нельзя было отказаться. Одновременно ей ничто не могло помешать.

Впервые метод конвента, в чём-то похожий на то, как на национальном уровне работает учредительное собрание, был опробован Брюсселем в 2000 г. при подготовке Хартии ЕС о фундаментальных правах [Braibant 2001]. Его использование продемонстрировало, что он является гибким и эффективным инструментом в умелых руках. Его отличает высокая мера легитимности. Обладая им, можно добиваться серьёзных результатов. Костяк Конвента, как и в последующих случаях, составили европарламентарии. В его состав вошли представители и других институтов ЕС и государств-членов. Кроме того, в него были включены делегаты от консультативных органов интеграционного объединения.

О том, насколько его сделали репрезентативным, свидетельствует тот факт, что в его работе приняли участие также по одному представителю Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Совета Европы (СЕ). Под их влиянием Хартия, имея гораздо более широкий предмет регулирования, вобрала в себя положения Европейской конвенции по правам человека без существенных изменений. Это превратило оба акта в почти полностью совместимые и предотвратило на тот момент конфликт между двумя форматами защиты прав человека и столкновение правовых позиций ЕСПЧ и Суда ЕС [Европейское право... 2018: 63–72].

То обстоятельство, что наиболее многочисленной группой членов Конвента стали европарламентарии, придало ему очень важное качество. Депутаты изначально задали максимально высокую планку ожиданий. Их настрой на продвижение общего интереса послужил залогом того, что будет согласован нетривиальный документ. Хартия действительно получилась наиболее передовым актом в мире в своей области

⁹ Citizens to be the cornerstone of the Conference on the Future of Europe. European Parliament Press-Releases. 2020. January 15. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69906/citizens-to-be-the-cornerstone-of-the-conference-on-the-future-of-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁰ Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines. 2019. 2 p. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

регулирования, выгодно отличающимся от любых других. Что символично, политические институты ЕС смогли принять её, ничего не меняя в тексте, подготовленном Конвентом [Braibant 2001]. Впоследствии, когда Хартия стала неотъемлемой частью учредительных договоров ЕС, она почти не претерпела изменений. Дополнительную легитимность Конвента обеспечил открытый публичный характер обсуждения [Braibant 2001].

То, как всё удачно получилось у Брюсселя с Хартией, предопределило, что в целях подготовки нового учредительного договора интеграционного объединения в преддверии масштабного расширения ЕС и государства-члены отдали предпочтение методу конвента по сравнению с межправительственной конференцией. Отметим его основные преимущества:

- открытый, а не закрытый характер;
- на несколько порядков большая транспарентность и публичность;
- представленность более широкого спектра политических сил;
- вовлечённость в переговорный процесс гражданского общества и самых широких экспертных кругов;
- существенно большая легитимность получаемого результата;
- способность выйти на такие решения, которые в силу самой природы межправительственной конференции, где государства отстаивают прежде всего свои национальные интересы, ей не по плечу.

Конференция о будущем Европы 2003 года, получившая от институтов ЕС и государств-членов мандат на подготовку, как было ею истолковано, Конституции интеграционного объединения, характеризовалась ещё большей открытостью и репрезентативностью [Laurson 2012; Mendez et al. 2014; Patel 2020; Phinnemore 2013; Sternberg 2013]. Все выигрышные черты предыдущего формата были усилены. Трансляции пленарных заседаний собирали у экранов телевизоров внушительное количество зрителей. Состав участников мероприятия, с учётом возложенных на него трудоёмких и амбициозных задач, был расширен. Уро-

вень представительства — повышен. Каркасу придана существенно более сложная структура.

Текущая черновая работа по подготовке разделов Конституции была сосредоточена в комитетах и редакционных группах. Итог согласованию подводился пленумом. Чтобы избежать майоризации участников, решения принимались консенсусом. Ответственность за общую организацию деятельности и предварительное рассмотрение поступающих предложений и поправок была возложена на президиум (исполнительный комитет). В их отношении он выступал в качестве сита, отвергая всё заведомо неприемлемое и отражающее экстремальные точки зрения.

Чрезвычайно важную роль в обеспечении общего успеха — того, что Конституция получилась, сыграл председатель конвента. Государства-члены назначили им одного из самых авторитетных политиков ЕС, бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена. Пользуясь своими связями и влиянием, председатель напрямую консультировался с лидерами отдельных государств-членов. Это помогло ему вбросить в переговорный процесс в критический момент, когда тот забуксовал, собственные представления о реформировании системы институтов ЕС и соотношении между ними.

Использование метода конвента и во второй раз дало результат. Работа конференции завершилась безусловным успехом. Ею был согласован не просто набор поправок в действующие учредительные договоры, как случалось на всех предыдущих этапах осуществления европейского проекта, а совершенно новый документ. И какой! — Конституция. Её принятие выводило бы интеграционное объединение на более высокую орбиту. Оно снимало какие-либо сомнения в том, что ЕС превращается в сверхдержаву качественно нового типа, в которой государства-члены продолжают отправлять суверенные полномочия только в тех областях и в той степени, в какой не передали их на наднациональный уровень.

Дальнейшее развитие событий показало, что у метода конвента есть не только

масса положительных черт, но и существенные, в чём-то непреодолимые ограничения, создающие государствам-членам серьёзные неудобства. Эти ограничения проистекают из того, что конференция/конвент является внешней структурой по отношению к системе институтов ЕС. Подготовленный ею документ нуждается в легализации — введении в правовое поле интеграционного объединения, которое осуществляется МПК. Между тем МПК созывается не просто для формального утверждения документа, а для завершения работы над ним. Ведь никаких обязательств следовать воле форума, которому они всего лишь дали поручение его подготовить, государства-члены не брали. Всю свободу действий, включая корректировку первоначального текста, они за собой сохранили.

Конференция же о будущем Европы исходила из того, что она готовит цельный текст. Такой текст должен быть построен на балансе интересов всех представленных в ней политических сил. Для одобрения текста требовался консенсус. Соответственно, все участники переговоров, включая все национальные государства, обладали блокирующим голосом. Итоговому голосованию они подтверждали, что их интересы учтены, и одобряли найденный баланс. Другими словами, конференция работала не над набором предложений, а над пакетным решением, все элементы которого взаимосвязаны и взаимообусловлены. Если так, то она фактически подменяла собой систему институтов интеграционного объединения (что эксплицитно отвергается сегодня ст. 48 Договора о Европейском Союзе, предоставляющей государствам-членам широкий набор механизмов модернизации первичного права ЕС — от максимально громоздкого до самого необременительного или «упрощённого»¹¹). Дово-

дить до ума после неё пакетное решение не требуется, считали участники конференции. Вскрывать пакет — значит разрушать всё с таким трудом построенное здание. Роль МПК сводится к тому, чтобы всего лишь утвердить пакет.

Государства-члены не учли это противоречие и горько за него заплатились. На МПК по настоянию Великобритании, Польши и Испании, потребовавших внести в проект Конституции частные изменения, пакет был вскрыт. Задержка с началом ратификации Конституции привела к тому, что она развернулась в существенно эволюционировавших условиях. Настрой электората сделался другим. Восприятие населением отдельных стран ЕС политики своих правительств и того, что делается в ЕС, сделалось более критическим. В результате на референдумах сначала во Франции, затем в Нидерландах народ сказал «нет» Конституции¹². Проект был похоронен.

Тем не менее оставаться без нового базового нормативного акта ЕС не мог. Пару лет спустя он начал всё заново, только сделал иначе. Он придал тексту Конституции стандартную форму поправок в действующие учредительные договоры, убрал из них всё связанное с огосударствлением интеграционного объединения, назвал Договором о реформе (Лиссабонским договором) и провёл через национальные парламенты, уклонившись от организации повторных референдумов [Phinnemore 2013]. Вместе с тем осадок от провала с Конституцией и от мучений, порождённых сложностями процесса ратификации, остался. На целое десятилетие у руководства ЕС и политических элит государств-членов выработался иммунитет к каким-либо замыслам внести новую серию изменений в учредительные договоры, создать новую МПК и тем более новый конвент.

¹¹ Consolidated version of the Treaty on European Union — Title VI: Final Provisions — Article 48 (ex Article 48 TEU). EU Official Journal. 115. 2008. May 9. P. 0041–0043. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008M048> (дата обращения: 02.07.2022).

¹² Referendums on EU issues // European Parliament Briefings. 2016. May. P. 7. (11 p.) URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI\(2016\)582041_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI(2016)582041_EN.pdf) (дата обращения: 02.07.2022).

Тем не менее к концу 2010-х годов прежний цикл развития ЕС завершился. Брюссель накопил колоссальный опыт преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса, кризиса суверенной задолженности, кризиса евро и миграционного кризиса, для борьбы с которыми получил от государств-членов большую порцию далекоидущих суверенных полномочий в финансовой, банковской, бюджетной областях и сфере внутренней безопасности [Riddervold et al. 2021]. Одновременно трения с США в период правления Дональда Трампа научили европейцев тому, что основы общей внешней политики и политики безопасности и обороны тоже надо менять, чем Брюссель не преминул заняться. К тому же ЕС и государства-члены нащупали новую объединительную идею, которой им так не хватало все предшествующие годы неурядиц: на эту роль выдвинулись «зелёный переход» и климатическая повестка [Братерский и др. 2021].

Первым смену вех, открывающую возможность поставить вопрос о дальнейшей суверенизации ЕС, его укреплении, федерализации, конституционализации и придании интеграционному объединению нового качества, ощутил Европейский парламент¹³. Его члены почувствовали, что условия для модернизации в ЕС созрели. По их мнению, настало время придать европейскому проекту новую динамику, а для этого наделить полномочиями формулировать и осуществлять единую политику в любой сфере деятельности без оглядки на обструкцию со стороны отдельных столиц¹⁴.

Желание Европейского парламента вернуться к использованию метода конвента

и прорывных возможностей, которые он открывает, а также проявившаяся готовность отдельных государств-членов подхватить идеи, лоббируемые евродепутатами, свидетельствовали о том, что путь к созыву нового конвента расчищен. Этим, сыграв на опережение, воспользовался франко-германский тандем. У него — чёткая установка отслеживать всё, что способно укрепить его лидерство в ЕС и подкрепить славу мотора евроинтеграции.

На этот раз тандем просчитал, что, перехватывая инициативу созыва конвента, он получает на руки сразу несколько козырей. Он становится у истоков процесса, который наложит отпечаток на будущее развитие ЕС, и сможет оказать на него определяющее влияние. У него появится адекватный инструмент решения насущных внутривластных задач.

В конце 2019 г. франко-германская дипломатия попыталась убедить партнёров по ЕС создать новую Конференцию о будущем Европы в возможно более короткие сроки¹⁵. Дело в том, что председательство в Совете ЕС переходило к Германии. Быстрый запуск Конференции позволял Берлину сыграть главную роль в формировании её повестки, закреплении алгоритма функционирования, наработке эталонных образцов деятельности. Календарь Конференции, предложенный тандемом, предусматривал, что её завершение придётся на председательство Франции в Совете ЕС в первой половине 2022 года. Взяв процесс в свои руки, команда Эммануэля Макрона должна была привести Конференцию к триумфальному завершению работы. Кроме того, она смогла бы приписать успех

¹³ European Parliament resolutions of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty, of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, of 13 February 2019 on the state of the debate on the future of Europe. EU OJ C 252. 18.07.2018. P. 215; OJ C 252. 18.07.2018. P. 201; OJ C 449. 23.12.2020. P. 90.

¹⁴ European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP)). European Parliament (Adopted Texts). 2020. January 15. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁵ Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines. 2019. 2 p. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

Конференции исключительно себе и тем самым заработать дополнительные очки, столь необходимые действующему президенту для переизбрания на второй срок.

Хотя Э. Макрон и одержал победу на выборах в марте 2022 года, не получилось ни первое из задуманного, ни второе. Конференция о будущем Европы стартовала с полуторагодовой задержкой вследствие пандемии. Соответственно, Германия не вошла даже в «тройку» стран ЕС, которые могли бы курировать её запуск. В первой половине 2022 г. Э. Макрону было не до того, чтобы зарабатывать очки, которые, при других обстоятельствах, могла принести ему активность в отношении Конференции. Из-за событий на Украине, концентрации усилий на придумывании всё новых пакетов санкций против России и допущенных ошибок в энергетической политике интеграционного объединения французское председательство в Совете ЕС работало в первой половине 2022 г. фактически в режиме чрезвычайного положения. На раскручивание Конференции о будущем Европы ни сил, ни времени у них не хватило. Однако, как и прогнозировалось нами ещё за полгода до завершения её работы [Энтина, Энтин 2022], в особом внимании Парижа к Конференции не было необходимости. Тот выигрыш, который она позволит получить, был известен заранее.

Организационно-политические гарантии успеха Конференции о будущем Европы

Конференция была обречена на успех. В этом заключалась вся хитрость интриги и вся прелесть её проведения.

Во-первых, при её подготовке, определении организационной архитектуры, процедуры функционирования, технического обеспечения и мандата были учтены все плюсы и минусы разобранного выше опыта использования метода конвента.

Преимущества были в очередной раз усилены, причём на несколько порядков. Коньком Конференции Евросоюз и государства-члены сделали её превращение в форум открытого состава. Это новое слово в наднациональном строительстве. Всему населению ЕС был предоставлен доступ к участию в Конференции в прямом смысле этого слова. Не просто доступ к любым материалам, трансляциям и записям, но и собственно к участию. Более того — возможность самим организовывать мероприятия форума, приглашать на них участников и проводить. Сделать это получилось на базе специализированной цифровой платформы¹⁶.

Напротив, недостатки удалось купировать, сделав Конференцию о будущем Европы сугубо консультативным форумом, формально никого ни к чему не обязывающим. Согласно мандату, Конференции поручалось подготовить на сей раз набор рекомендаций, не связанных между собой, а не цельный итоговый текст конкретного документа. Специально оговаривалось, что институты ЕС — Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская комиссия по получению рекомендаций сами определяют, как, какие из них и в какие сроки будут воплощены в жизнь. Тем самым создавалась идеальная для институтов ЕС ситуация, когда им передаются выдвинутые народом рекомендации, в которых эти институты заинтересованы. Соответственно, Европарламент, Совет ЕС и Европейская комиссия получают возможность относиться к ним, как к меню по выбору — меню «а ля карт».

Во-вторых, предназначением Конференции делалось не столько получение итогового результата, сколько придание этому результату моральной силы. За счёт этого убивалось сразу два зайца.

Институты ЕС получали в своё распоряжение предложения по реформе интеграционного объединения и наделению его акту-

¹⁶ Conference on the Future of Europe: The future is in your hands. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/?locale=en> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the Future of Europe: Topics we're talking about. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/processes> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the future of Europe: Events happening now. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/meetings> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the Future of Europe: Reporting. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting> (дата обращения: 02.07.2022).

ализированным мандатом на проведение модернизированной политики, квалифицируемые в качестве исходящих от народа и поддержанных народом. Одновременно ЕС приобретал возможность поставить себе в заслугу то, что он вышел на качественно более высокий уровень демократии: по самым важным вопросам будущего развития объединения, интеграционного строительства и практической политики он непосредственно консультируется с народом и получает от него конкретные наказы. То, к чему Брюссель всегда стремился [Bellamy, Kröger 2016; Bellamy et al. 2022; Chalmers et al. 2019; Craig, de Búrca 2020; Kuijper et al. 2018], наконец-то достигнуто.

Это в прошлом ЕС критиковали за дефицит демократии [Bellamy, Kröger 2016; Bellamy et al. 2022; Sternberg 2013]. Теперь же, по мысли архитекторов Конференции, подобные обвинения станут устаревшими. Сначала интеграционное объединение освоило высоты представительной демократии, наделив Европейский парламент и его депутатов самыми широкими законодательными прерогативами и полномочиями по контролю за исполнительной властью. Сейчас же его дополнили видимостью deliberативной (совещательной) демократии, обеспечивающей эффективное участие граждан в выработке повестки дня и подготовке, принятии и осуществлении политических решений. Согласно фразеологии, использованной Европейским пар-

ламентом, Конференция продемонстрировала «важность участия граждан в европейской демократии» и сделала возможным «всеобъемлющий диалог между гражданами, национальными парламентами, региональными и местными властями, социальными партнёрами и организациями гражданского общества о будущем Союза»¹⁷.

Выигрышность или, иначе, беспроигрышность ситуации, в которую ЕС поставил себя, обратившись к инструментарию deliberативной демократии, заключается в том, что она не описывается какими-либо формальными критериями и не нуждается в квантификации. Сколько бы людей на деле ни высказывались в поддержку той или иной рекомендации, всё равно считается, что она исходит от народа и поддержана им. При этом цифры вовлечённости граждан в работу Конференции о будущем Европы не впечатляют. За год в 27 государствах—членах ЕС и на наднациональном уровне в рамках Конференции, по данным её итогового отчёта, прошло 6465 мероприятий; в них приняли участие 652 532 человека; с цифровой платформой освоились всего 52 346 активистов¹⁸ (согласно уточнённым сведениям, опубликованным уже по завершении Конференции, — 7005¹⁹; 721 487 и 53 537 соответственно). А вот идей и предложений было зарегистрировано целых 17 671²⁰, по уточнённым сведениям — 18 955²¹ (затем они были отобраны и сгруппированы в несколько десятков на-

¹⁷ European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648/RSP). European Parliament (Texts adopted). 2020. May 04. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁸ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁹ Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Final Report May 2022 // Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe. 2022. May. P. 4. (122 p.) URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/oahvcouzothbhtkjin78brofppnds> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁰ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

²¹ Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Final Report May 2022 // Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe. 2022. May. P. 4. (122 p.) URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/oahvcouzothbhtkjin78brofppnds> (дата обращения: 02.07.2022).

путствий и множество расшифровывающих их пожеланий²²).

В-третьих, организовав Конференцию о будущем Европы, руководство ЕС и политические элиты государств-членов одновременно обрели возможность организовать получение именно тех и таких рекомендаций, в которых они заинтересованы. Без какого-либо преувеличения возможно утверждать, что все рекомендации, сформулированные Конференцией, носили легко прогнозируемый и во многом заказной характер. Всё действо оставляло впечатление скорее управляемой, а не какой-то иной демократии. На это указывают следующие моменты.

Подавляющее большинство населения ЕС либо оставалось в неведении по поводу Конференции, либо не интересовалось ею: из 5 млн тех, кто из любопытства зашли на её цифровую платформу, задержался на ней всего лишь каждый сотый²³. Реально интересовались на практике только те, кто как-то связан с деятельностью интеграционного объединения, политически и социально активен, видит в укреплении интеграционного объединения ответ на глобальные вызовы и ключ к решению внутренних проблем государств-членов²⁴. Таким образом, форум открытого типа по будущему европейского проекта в рамках европейского социума в автоматическом режиме задавал его стратификацию и отбор почти исключительно тех участников, кто поддерживает идеи углубления интеграции и мыслит в категориях всемерного укрепления ЕС. В этой связи он заведомо мог сгенериро-

вать только такие предложения, которые идут в русле наделения группировки новыми прерогативами и придания её функционированию большей эффективности, а также требований о том, чтобы Брюссель действовал более жёстко и решительно.

Кроме того, дискурс евроэнтузиастов, а также тех, кто критически оценивает свершения и деятельность ЕС, но объясняет его слабости, просчёты и провалы недостаточностью и незавершённостью интеграции, хорошо известен. Он тщательно проработан, является частью общего информационного фона, присутствует в программах самых различных политических сил (например, закреплён в договоре «светофорной» коалиции в Германии²⁵). Идеи ускорения «зелёного перехода», декарбонизации и более энергичного «спасения» планеты; увеличения поступлений в бюджет ЕС и объёма бюджетных ассигнований; отказа от единого гласия в пользу принятия решений квалифицированным большинством; создания должности постоянного председателя экономических форматов Совета (министров) ЕС по типу поста Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности с адекватным такой должности секретариатом; формирования единого военно-промышленного комплекса и вооружённых сил и некоторые другие до этого уже выдвигались. Так, Э. Макрон посвятил их изложению и обоснованию несколько знаковых выступлений, которые каждый раз порождали особенно интенсивную полемику в Германии²⁶. Часть идей поступила

²² Draft Proposals of the Conference on the Future of Europe. Conference on the Future of Europe. 2022. April 27. URL: <https://inlink.ru/3ZJnej> (дата обращения: 02.07.2022).

²³ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁴ Youngs Richard. EU Democracy After the Conference on the Future of Europe // Carnegie Europe. 2022. May 12. URL: <https://carnegieeurope.eu/2022/05/12/eu-democracy-after-conference-on-future-of-europe-pub-87110> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁵ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP. 2021. 177 p. URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

²⁶ Sanders IV Lewis. How France's Emmanuel Macron wants to reform the EU // DW. 2018. March 18. URL: <https://www.dw.com/en/how-frances-emmanuel-macron-wants-to-reform-the-eu/a-43002078> (дата обращения: 02.07.2022); Macron proposes security pact to make Europe 'a power of the future' // DW. 2022. January 19. URL: <https://www.dw.com/en/macron-proposes-security-pact-to-make-europe-a-power-of-the-future/a-60482625> (дата обращения: 02.07.2022).

от лидеров, не замеченных в симпатиях к ЕС, в частности от Марин Ле Пен. Она до сих пор ассоциируется с остро уничижительной критикой в отношении Брюсселя. Тем не менее в 2022 г. в её предвыборную программу вошли призывы углублять интеграцию в области ракетостроения и освоения морских пространств и перепрофилировать Европейский центральный банк (ЕЦБ), чтобы он смог активнее стимулировать ускоренное развитие и технологическое обновление европейской экономики²⁷. Таким образом, в основной своей массе предложения, прозвучавшие на Конференции о будущем Европы, должны были повторять, подкреплять и развивать идеи политических и экспертных кругов, ратующих за более мощный Евросоюз.

Помимо этого, почти полугодовая отсрочка открытия Конференции сыграла на руку многочисленным неправительственным организациям, союзам, ассоциациям, движениям, служащим проводниками политического и социального запроса на консолидацию ЕС и углубление интеграции²⁸ (как это показано дальше на примере молодых европейских федералистов). Всё это время они готовились, оттачивали формулировки, продумывали мероприятия, которые будут проводить. Именно они во многом обеспечили выполнение упомянутых выше задач, поставленных перед Конференцией: подтвердить демократический характер ЕС и вовлечённость в процесс обсуждения и принятия судьбоносных решений широких народных масс; обеспе-

чить народную поддержку и тем самым легализовать нужные евроэнтузиастам рекомендации по трансформации интеграционного объединения, приданию проводимой им внутренней и внешней политике большей амбициозности; дать обстоятельный набор рекомендаций, из которого институты ЕС могли бы в дальнейшем выбирать, что может им пригодиться для проводимого ими курса.

В-четвёртых, при организации и проведении Конференции о будущем Европы ЕС продемонстрировал высокое владение современными информационно-коммуникационными технологиями, а также навыками превращения их в социальные и политические технологии. Главный инструмент Конференции — цифровая платформа — работал без сбоев. Эта платформа гарантировала подключение к сетевым мероприятиям, участие в них и наблюдение за заседаниями всех желающих; давала ресурс для отслеживания любых предложений, их внесения, получения и обработки комментариев; помогала грамотной структуризации обсуждаемой тематики, количественному и содержательному обобщению всего происходящего на Конференции, обеспечивала его репрезентативную панораму²⁹.

Приглашённые к обслуживанию Конференции о будущем Европы исследовательские центры на регулярной основе вывешивали описательно-аналитические доклады, подводящие промежуточные итоги её работы³⁰. По ним можно было судить и о настроениях на Конференции, и об ин-

²⁷ *Chabert V.* Six éléments pour comprendre «l'Europe des Nations» que veut Marine Le Pen. Europe 1. 2022. Avril 1. URL: <https://www.europe1.fr/politique/six-elements-pour-comprendre-leurope-des-nations-que-veut-marine-le-pen-4105669> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁸ *Youngs R.* Op. cit.

²⁹ *Proposals for EU change.* European Parliament News. 2022. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/conference-on-the-future-of-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁰ *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Interim Report August 2021.* Kantar Public. 2021. September. 65 p. <https://conference-observatory.eu/wp-content/uploads/2021/09/Cofoe-Zwischenbericht.pdf> (дата обращения: 02.07.2022); *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Second Interim Report September 2021.* Kantar Public. 2021. September. 75 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/3n7w45maf30kaw3igpp0ljkihqb> (дата обращения: 02.07.2022); *Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe September 2021.* Kantar Public. 2021. September. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/v64hscrb6w9ihdawj8umt9m9lup1> (дата обращения: 02.07.2022); *Multilingual Digital Platform of the*

тенсивности дебатов, и о портфеле предложений. Их внимательное изучение подтверждает сказанное выше. Костяк предложений был внесён уже в первые месяцы после её открытия (несмотря на, казалось бы, мёртвый сезон — период отпусков)³¹. Он же получил безусловную поддержку в накапливаемых комментариях. Февральский отчёт 2022 г. фактически подвёл итог насыщению информационного пространства Конференции новыми идеями, хотя вроде бы в запасе оставались март-апрель, когда её деятельность должна была достичь своего пика³². Тем не менее, как отмечается в заключительном докладе о работе цифровой платформы, его авторы не стали менять промежуточный вариант, а лишь незначительно дополнили его. В документ вошли в основном соображения, касающиеся усиления ЕС, укрепления его военно-политического потенциала и стратегической самостоятельности в связи с российской специальной военной операцией на Украине.

Вся работа Конференции, включая сетевые и обобщающие мероприятия, цифровую платформу, аналитику, была построена

в соответствии с заранее заданным рубрикаторм и графиком проведения заседаний её структурных компонентов. Конференцию наделили, по сути, гибридной структурой. Цели, принципы, система управления и методы деятельности Конференции были изложены в Совместной декларации от 10 марта 2021 года, под которой стояли подписи председателей Европейского парламента, Европейской комиссии и Совета ЕС³³. Горизонтальной осью Конференции стали тысячи небольших конференций, встреч, обсуждений, организуемых в основном на уровне гражданского общества государств-членов многочисленными инициативными группами, и цифровая платформа.

Для того чтобы у горизонтали было подобие каркаса и активность, развиваемая в её рамках, носила управляемый характер, наиболее видные и знаковые мероприятия Конференции проводились государствами-членами и институтами ЕС. Её определяющими слагаемыми были сделаны четыре тематические европейские Панели граждан. Каждая включала в свой состав до 200 человек, отобранных таким образом, чтобы гра-

Conference on the Future of Europe Third Interim Report November 2021. Kantar Public. 2021. November. 84 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/tkxsp2eysxg3poesqmxk3dmkidrh> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe November 2021. Kantar Public. 2021. November. 122 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/d9304orpwpvmjbde37apb7r3tfr20> (дата обращения: 02.07.2022); Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Report February 2022. Kantar Public. 2022. February. 120 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/zazikm9i59hzxdcu5x4prztdtpb5> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe February 2022. Kantar Public. 2022. February. 143 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/ogxd6kstumd7nty7vqh2fispvv4> (дата обращения: 02.07.2022).

³¹ Plateforme numérique multilingue de la conférence sur l'avenir de l'Europe: Rapport intermédiaire août 2021. Kantar Public 2021. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/hhhzqdvjde3vOc1gq8qmiju09ocp> (дата обращения: 02.07.2022); Plateforme numérique multilingue de la conférence sur l'avenir de l'Europe: Deuxième rapport intermédiaire septembre 2021. Kantar Public 2021. 81 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/mjlt4e99t7mqg8c2tllw29ub2rr> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe September 2021. Conference of the Future of Europe. Kantar Public 2021. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/hhhzqdvjde3vOc1gq8qmiju09ocp> (дата обращения: 02.07.2022).

³² Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Report February 2022. Kantar Public 2022. 120 p. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29122/20220509RES29122.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

³³ Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe. Engaging with citizens for democracy — Building a more resilient Europe. European Union site. 2021. March 10. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en_-_joint_declaration_on_the_conference_on_the_future_of_europe.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

Таблица 1
График основных мероприятий Конференции о будущем Европы

Первая панель (экономика, социальная справедливость, занятость и образование, политика в сфере молодёжи, культуры, спорта, цифровой трансформации)	Вторая панель (ценности, права человека, верховенство права, демократия, внутренняя безопасность)	Третья панель (борьба с изменениями климата, защита окружающей среды, здравоохранение)	Четвёртая панель (роль ЕС в мире, миграция)
Открытие Конференции 17 июня 2021 г. (Лиссабон, Португалия)			
17–19 сентября 2021 г. (Страсбург, Франция)	24–26 сентября 2021 г. (Страсбург, Франция)	1–3 октября 2021 г. (Страсбург, Франция)	15–17 октября 2021 г. (Страсбург, Франция)
5–7 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	12–14 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	19–21 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	26–28 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)
3–5 декабря 2021 г. (Дублин, Ирландия)	10–12 декабря 2021 г. (Флоренция, Италия)	7–9 января 2022 г. (Натолин, Польша)	14–16 января 2022 г. (Маастрихт, Нидерланды)
17–18 декабря 2021 г. — представление рекомендаций		21–22 января 2022 г. — представление рекомендаций	

Источник: составлено авторами.

можно представлять различные регионы ЕС и различные слои общества. Через них и несколько национальных Панелей совокупность собранных горизонтально предложений уже в виде рекомендаций канализировалась вертикали Конференции.

Тематику обсуждения распределили между ними следующим образом. Первая панель занималась вопросами укрепления экономики, социальной справедливости, занятости и образования, молодёжи, культуры, спорта и цифровой трансформации. В центре внимания второй находились ценности, права человека, верховенство права, демократия и внутренняя безопасность. Третья взяла на себя дебаты по совокупности аспектов борьбы с изменениями климата, защиты окружающей среды и повышения эффективности здравоохранения. Наконец, четвёртой поручили выяснить, что думают в ЕС о месте и роли интеграционного объединения в современном мире и какие подходы возможны к управлению миграцией.

Первоначальный график работы четырёх панелей представлен в табл. 1. Несмотря на небольшие коррективы в сроках проведения отдельных мероприятий, все сессии были проведены³⁴.

Горизонталь Конференции была встроена в вертикаль. В отличие от горизонтали, последнюю сделали принципиально иной, наделив сравнительно стандартной структурой. Она состояла из Пленума и Президиума (Исполнительного совета). Рекомендации Панелей, промежуточные и окончательные доклады, обобщающие результаты работы цифровой платформы передавались Пленуму. Задача, которую поставили перед ним, состояла в том, чтобы обсудить всю совокупность предложений, выдвинутых горизонтально, систематизировать их, придать им непротиворечивый характер, уточнить, оптимизировать и усовершенствовать.

С тем чтобы не возникло сомнений в добросовестности, авторитетности и представительности Пленума, задуманного как визитная карточка и воплощение демократической природы и горизонтали, и вертикали Конференции, в него включили большую когорту представителей государств-членов, гражданского общества и институтов ЕС. По 108 мест отдели национальным парламентам, Европейскому парламенту и гражданам ЕС (с разбивкой на 80 членов от европейских гражданских групп, представляющих европейские

³⁴ European Citizens' Panels. About Panels' calendar. Panels 1–4. URL: <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels/f/67/> (дата обращения: 02.07.2022).

Панели граждан, 27 участников национальных мероприятий и национальных гражданских групп, представляющих национальные Панели граждан, и одного представителя Европейского молодёжного форума). 54 места получили национальные правительства (то есть государства-члены, а именно представители их исполнительной власти, имели в нём по два места). Остальные места, как показано в организграмме ниже (рис. 1), распределились таким образом: по 18 — у Комитета регионов и Экономического и социального комитета, имеющих статус консультативных органов ЕС; по 8 — у гражданского общества и социальных партнёров; наконец, 3 места зарезервировали за Европейской комиссией.

Вместе с тем формальная конфигурация Пленума могла ввести в заблуждение. Представители различных групп обладали в нём несовпадающим статусом. Для утверждения рекомендаций необходимо было, чтобы в их отношении сложился консенсус между представителями национальных парламентов, Европейского парламента, Европейской комиссии и национальных государств.

В рамках Пленума были сформированы 9 рабочих групп. Каждая отвечала за отдельное тематическое направление: (1) изменение климата и окружающая среда; (2) здоровье; (3) более сильная экономика, социальная справедливость и рабочие места; (4) ЕС в мире; (5) ценности и права, верховенство закона, безопасность; (6) цифровая трансформация; (7) европейская демократия; (8) миграция; (9) образование, культура, молодёжь и спорт. Такая организация напоминала конфигурацию конвента, занимавшегося подготовкой проекта Конституции ЕС. В то же время рабочие группы Конференции получили иной

функционал как по тематике, так и статусу согласуемых ими предложений.

Схема работы вертикали выглядела так: свои предложения Пленум передавал Президиуму, который вносил окончательные правки. Одновременно на Президиум возлагались полномочия по организационному обеспечению Конференции, соблюдению намеченного графика проведения, аккумулированию и обработке предложений и рекомендаций. Он выпускал итоговый доклад, который готовился совместно с Пленумом при обеспечении широкой транспарентности. После одобрения доклад передавался Европейскому парламенту, Европейской комиссии и Совету ЕС через назначенных каждым из этих институтов представителей. Тройка представителей выступала в качестве единого Председательства Конференции. Европейский парламент, правда, пытался закрепить бразды правления за своим ставленником — известным евроэнтузиастом, премьер-министром Бельгии 1999–2008 годов, депутатом Европарламента с 2009 г. и лидером Альянса либералов и демократов за Европу 2009–2019 годов Ги Верхофстадтом. Государства-члены и другие институты ЕС, ввиду радикализма продвигаемых им проевропейских взглядов, не согласились на «единоначалие»³⁵. Тем не менее Конференция представила грандиозный набор серьёзных всеохватывающих рекомендаций.

Системная повестка дня и программа наращивания мускулов ЕС

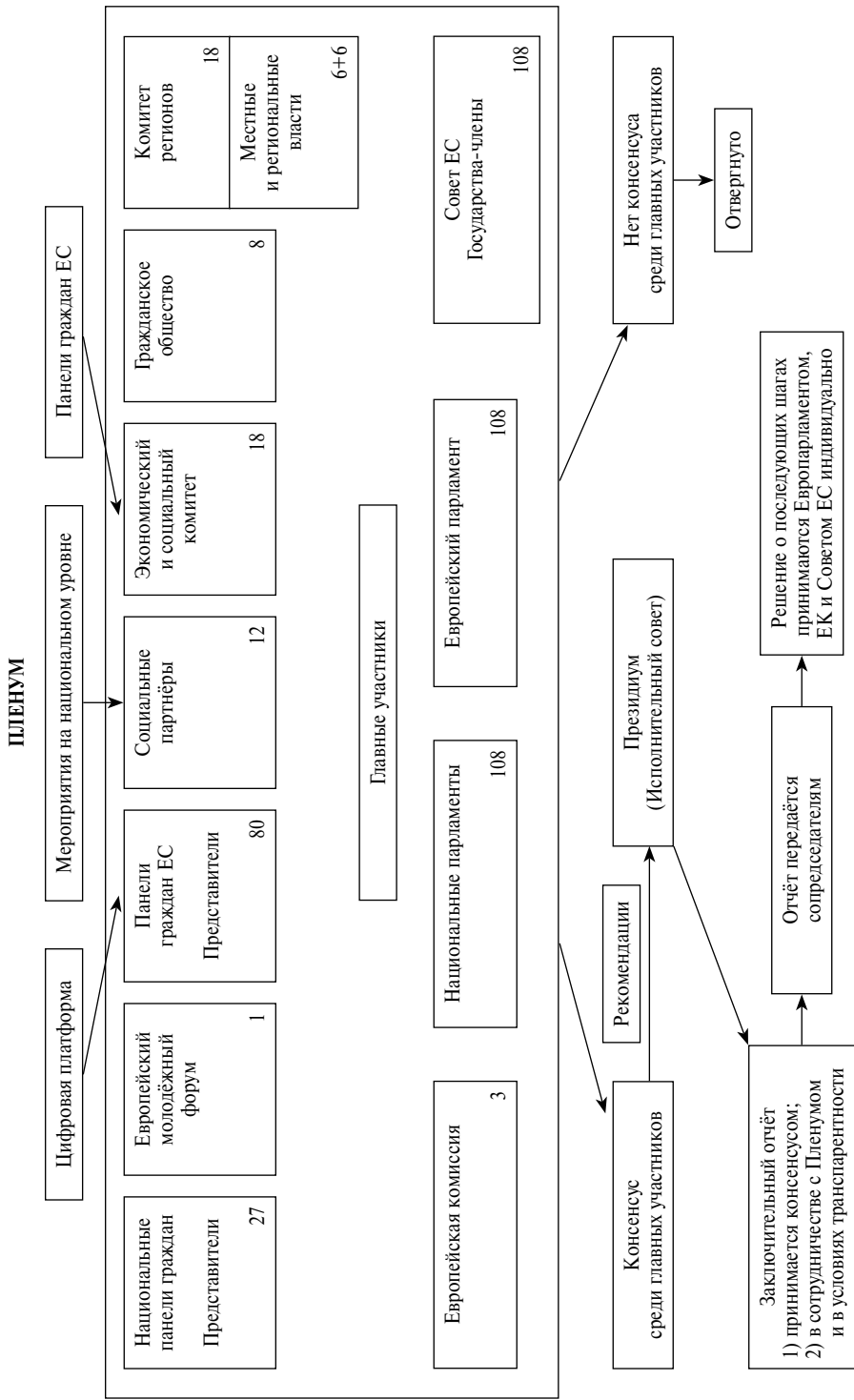
Объёмное представление о том, на какой результат изначально была сориентирована Конференция о будущем Европы, даёт анализ предложений молодых федералистов³⁶. Они загодя подготовились к Конференции³⁷. Своей активностью им хотелось задать ей тон. Ими была продумана система взаи-

³⁵ EU launches digital platform to let citizens debate the bloc's future. Euronews. 2021. April 19. URL: <https://www.euronews.com/2021/04/19/eu-launches-digital-platform-to-let-citizens-debate-the-bloc-s-future> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁶ Young Europeans simply a generation ahead. Young European Federalists. 2021. URL: <https://jef.eu/about-jef> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁷ A long-awaited chance to fix the EU. Young European Federalists. 2021. October 15. URL: <https://jef.eu/cofoe/#our-position> (дата обращения: 02.07.2022).

Рисунок 1
Органиграмма распределения мест в рамках работы Пленума



Источник: составлено авторами на основе Conference on the Future of Europe Report on the final outcome, 2022. May. P. 4–38. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2pro250fpi174z62m8g8c9ya9e62m7> (accessed: 02.07.2022).

мосвязанных инициатив, детально описывающих переход интеграционного объединения к новой модели функционирования. Они разместили их на цифровой платформе вскоре после открытия Конференции.

Продвигавшееся ими видение будущей ускоренной эволюции ЕС, распределённое по различным «корзинам» Конференции, походило на дорожную карту глубокой трансформации ЕС. Она предусматривала следующий набор этапов и элементов. Государства-члены созывают Учредительное собрание. Представительный форум, основные черты и особенности которого проанализированы выше, согласовывает новый проект Конституции ЕС (или принципиально новый учредительный договор) и утверждает его. Конституция превращает ЕС в Европейскую федерацию. Первоначально в неё входят нынешние государства-члены. Затем она включает в свой состав все страны Восточного партнёрства и Западных Балкан, добивающиеся членства в ЕС и заслуживающие его.

Согласно представленному проекту Конституции, центральным институтом Европейской федерации, отражающим его федеративную природу, стал бы двухпалатный парламент. Его нижнюю палату (Палату граждан) образовал бы нынешний Европейский парламент. Выборы в него организовывались бы по общим спискам европейских политических партий, а не как сейчас в каждой стране отдельно (хотя для начала возможен и смешанный порядок). Во вторую палату (Сенат), высшую лишь по названию, превратились бы все форматы Совета ЕС.

Двухпалатный парламент наделялся бы самыми широкими полномочиями. За ним закреплялось бы право законодательной инициативы, которое пока в интересах обеспечения межинституционального баланса вверено Европейской комиссии. В ведение двухпалатного парламента передавались бы все вопросы, входящие в компетенцию Европейской федерации, без изъятий. Европейская комиссия преобразовывалась бы в полноценное правительство. Его глава назначался бы двухпалатным парламентом

(а не главами государств и правительств) по итогам выборов.

В результате преобразований потребность в единогласии при принятии решений отпала бы. На всех уровнях они принимались бы квалифицированным или простым большинством голосов. Отказ членов Федерации от блокирующего голоса снял бы остающиеся препятствия на пути интеграции в военной сфере и в области внешней политики. Соответственно, ЕС обрёл бы мощный военный потенциал, необходимый для эффективного убеждения третьих стран в любой точке земного шара в преимуществах ценностей, продвигаемых Федерацией.

Таким образом, европейское объединение стало бы полновесным военно-политическим блоком, способным проецировать вовне свою мощь и влияние. Нынешний ЕС достраивался бы не только военно-политическим альянсом, но и более полным фискальным, бюджетным, финансовым, цифровым, логистическим, индустриальным, энергетическим, климатическим союзом, союзом в области здравоохранения. Во всех этих сферах Федерация обретала бы возможность осуществлять единую политику.

Существенная деталь: для решения этих задач бюджет Федерации весомо увеличился бы. В этих целях молодые федералисты предложили провести реформу собственных средств наполнения бюджета. Вводились бы налоги нового поколения, в частности на углеродный след, транзакции, доходы интернет-гигантов, неразлагающийся пластик, на всех тех, кто загрязняет окружающую среду.

Войти в итоговый блок рекомендаций Конференции о будущем Европы в таком виде программа действий, направленная на завершение строительства Европейской федерации, не имела шансов. Тем не менее подобные установки наложили отпечаток на ход обсуждения. Они задавали атмосферу и фактически сформировали идеологический каркас итоговых рекомендаций, которым был придан гораздо более нейтральный, деполитизированный, обтекае-

мый и, может показаться, менее радикальный характер.

По итогам работы всех Панелей, суммировавших поступившие от участников свыше 18 тыс. предложений³⁸, Пленум отобрал 49 общих напутствий Европейскому парламенту, Совету ЕС и Европейской комиссии и более 300 конкретизирующих их мер³⁹. Ознакомление с ними порождает двойственное чувство. С одной стороны, их много, и они охватывают все стороны интеграционного процесса. Ни одна проблема, ни одна область деятельности современного государства и международного сообщества, ни один вопрос, интересующий европейский социум, не оставлены ими без внимания. Набор просто-таки грандиозный.

Минимальное представление об их всеохватывающем характере даёт элементарное перечисление предмета первых блоков рекомендаций: сельское хозяйство, продовольствие, биоразнообразие, экосистемы, борьба с загрязнениями и изменениями климата, энергетика, транспорт, циркулярная экономика, изменение стандартов потребления, информирование населения, здоровый образ жизни, укрепление системы здравоохранения, качественный экономический рост, переход на новую технологическую платформу, социальная справедливость, обеспечение конкурентоспособности, поддержка мелких и средних предприятий и стартапов, безопасность поставок, цифровизация, инклюзивный рынок труда, адекватная его оплата, социальное обеспечение и социальная солидарность, преодоление бедности, социальная поддержка с детских лет до старости, мобильность, забота о семье, справедливое налогообложение и финансирование, самообеспечение продовольствием, энергией, чипами, лекарствами, технологиями⁴⁰.

С другой стороны, то, как всё сформулировано, если не знать общий контекст и

целеполагание Конференции о будущем Европы, вызывает недоумение. И напутствия, и расшифровывающие их меры представляют собой каталог совершеннейших абстракций, общих мест, популистских лозунгов и прекраснотушных пожеланий, оторванных от действительности. Они составлены в несерьёзной стилистике по типу: а хорошо бы, чтобы все имели одинаковый доступ к здравоохранению, образованию, социальному и пенсионному обеспечению, или: надо преодолеть бедность, обеспечить высокий уровень жизни и социальную справедливость. Чуть иначе: ЕС должен стать намного более влиятельным игроком на международной арене, иметь более мощный инструментарий продвижения повсюду в мире своих ценностей и интересов.

Всё встаёт на свои места в восприятии результатов Конференции о будущем Европы, когда понимаешь, что она наработала лишь сырьё, не более чем заготовки для дальнейших действий по трансформации интеграционного объединения и проводимой им политики, зато в огромном количестве и на все случаи жизни, и именно в этом и состояло её предназначение. В арсенале институтов ЕС есть теперь обширный компендиум предложений, из которых они могут выбирать подходящие. Любые шаги, на которые они отважатся, Конференция уже поддержала. Придуманная концептуальная конструкция великолепна: это не институты ЕС выступают с какими-то инициативами, это «население ЕС их к этому призвало» (хотя население в данном случае — лишь трюк из ряда политтехнологий, столь же эффективных, как когда десятки тысяч людей, выйдя на улицы, сметают руководство страны, выбранное миллионами граждан). Они получили «конкретные» поручения, которые теперь реализуют.

³⁸ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. P. 92–323. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2po250fn174z62m8g8c9ya9e62m7> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁹ Ibid. P. 40–91.

⁴⁰ Ibid.

Таким образом, итоговые документы Конференции о будущем Европы дают институтам ЕС свободу рук. Опираясь на них, они могут двигаться с любой скоростью и по любому треку интеграционной повестки. Причём направление движения задано. Карт-бланш касается:

- укрепления ЕС, наращивания возможностей действовать быстрее и эффективнее, делегирования Брюсселю дополнительных полномочий, в том числе в критически важных областях, составляющих ядро национального суверенитета;

- консолидации интеграционного объединения, укрепления его публичного порядка, решения задач обеспечения внутренней безопасности, последовательной защиты основополагающих ценностей ЕС и принуждения государств-членов к их безоговорочному соблюдению;

- придания процессу принятия и исполнения решений в рамках ЕС большего динамизма, в том числе за счёт отказа от единогласия даже в том, что касается налогообложения, дающего национальному государству средства для поддержания социального мира и социального маневрирования, а также сферы внешней политики, безопасности и обороны;

- наращивания силовых мускулов ЕС, предоставления ему всего необходимого для обеспечения внешней безопасности и принуждения к миру третьих стран и режимов, ускоренного военного строительства, перевода обороны и межгосударственного взаимодействия в этой сфере на интеграционные рельсы;

- ускоренного достижения климатической нейтральности за счёт тотальной декарбонизации производственного цикла и транспорта и всё более жёсткого контроля за выбросами метана, подчинения этому приоритету как внутренней, так и внешней политики вне зависимости от бремени, накладываемого тем самым на местных и внешних производителей, тягот, которые придётся вытерпеть рядовым гражданам;

- всемерного содействия скорейшему построению зелёной, цифровизированной, наукоёмкой, циркулярной экономики,

подключения к решению этой задачи не только предпринимательских кругов, но и всего общества;

- обретения самодостаточности в стратегически важных областях деятельности путём концентрации соответствующих цепочек добавленной стоимости на своей территории, перевода экономики на новую технологическую платформу, масштабных инвестиций в науку, образование и индустрию стартапов и, в конечном итоге, выхода на полную технологическую независимость;

- движения к большей социальной справедливости и снижению неравенства при помощи реорганизации рынка, условий и оплаты труда, надлежащей заботы об уязвимых слоях населения, осуществления целевых программ поддержки детей, молодёжи, престарелых, других групп общества, а также малых и средних предприятий, местных органов, занятости, профессиональной переподготовки на протяжении всей жизни.

Последующие шаги

С точки зрения полученного результата дебют шахматной партии в виде Конференции о будущем Европы уполномоченными представителями ЕС оказался разыгран успешно. Социальный запрос на реформы, ведущие к переформатированию интеграционного объединения, сформирован. Предложения собраны. Вектор дальнейшего развития задан. Отдельным государствам-членам будет крайне сложно его затормозить. Он прошёл общественную апробацию. Евроскептикам противостоять курсу, одобренному электоратом, тоже не с руки.

Теперь с этих выигрышных позиций в игру вступают институты ЕС. От их лица руководство объединения дало самую комплиментарную оценку результатам работы Конференции о будущем Европы и пообещало приложить максимум усилий для воплощения в жизнь полученных рекомендаций. В частности, на закрытии Конференции председатель Европейской комиссии Урсула ван дер Ляйен и Эмманюэль Макрон, которого электорат вновь избрал

к тому времени президентом Франции, продолжавшей возглавлять Совет ЕС, заявили, что делиберативная демократия принесла свои плоды, совещание с гражданами интеграционного объединения дало блестящий результат и сформулированные ими рекомендации «позволят построить сегодняшнюю и завтрашнюю Европу»⁴¹. Вместе с тем последующая реализация заданного курса будет зависеть как от ограничений, накладываемых углубляющимися экономическими трудностями, в том числе возможным возвращением к политике жёсткой экономии (на чём уже стал настаивать Берлин⁴²), так и соотношением сил между государствами-членами, придерживающимися различных взглядов на европейский проект, и в треугольнике Европейский парламент–Совет ЕС–Европейская комиссия.

С юридической точки зрения рекомендации Конференции о будущем Европы распадаются на несколько категорий в зависимости от того, в каком формате они могут быть реализованы. В одних случаях речь идёт лишь о форсировании того, что уже было намечено, в общих чертах одобрено государствами-членами, того, что Европейская комиссия и так собиралась делать. Дополнительного мандата, чтобы ускориться, ей не требуется. Она может действовать более напористо. Так она и поступит, в частности, применительно к целям «ЕС следующего поколения», поощрению структурных реформ, климатической и социальной повесткам.

Похожая ситуация складывается в отношении рекомендаций, находящихся на грани того, что дозволено законодательством ЕС и делегированными Союзу полномочиями. Здесь Европейский центральный банк, Европейская комиссия, специализированные агентства ЕС могут играть на грани фола, давая расширительную ин-

терпретацию вверенным им прерогативам. Брюсселю будет подыгрывать сложившаяся в ЕС практика телеологического толкования, концепции подразумеваемых полномочий и внешнего сопровождения внутренней компетенции интеграционного объединения, согласно которым ЕС обладает всеми теми полномочиями, даже если они эксплицитно не прописаны в учредительных договорах, которые необходимы для достижения сформулированных в учредительных документах целей. В этом плане Европейская комиссия почти наверняка сможет опереться на поддержку Суда ЕС, ставящего интересы интеграции выше частных интересов отдельных государств-членов, физических и юридических лиц.

В других случаях речь идёт о рекомендациях, затрагивающих институциональное строительство, реформирование процедур принятия и исполнения решений, корректировку политик, на которые государства-члены согласия не давали. В их отношении Европейская комиссия бессильна. Всё зависит от Европейского совета и Совета ЕС, то есть от позиций представленных в них государств-членов. Стоит им найти согласие между собой, и новшества в структуру и порядок функционирования ЕС можно будет внести, не распечатывая учредительные договоры.

В частности, государства-члены вправе отказаться от принципа единогласия и перейти к принятию решений квалифицированным большинством в отдельных областях или в чём-то достроить здание ЕС. Такая гибкость, как упоминалось выше, предусматривается ст. 48 Договора о Европейском Союзе. Опираясь на неё, государства-члены могут поменять режим работы и в области гармонизации налогообложения, и применительно к общей внешней политике.

⁴¹ Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe // L'Élysée. 2022. 9 mai. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/09/cloture-de-la-conference-sur-avenir-de-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴² Boutelet C. Germany confirms a turn toward austerity // Le Monde. 2022. May 26. URL: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/05/26/germany-confirms-a-turn-toward-austerity_5984705_4.html (дата обращения: 02.07.2022).

Наибольшие трудности вызывают рекомендации, касающиеся, например, военного строительства, которые предполагают внесение изменений в первичное право ЕС. Для их реализации потребуется либо вновь создать конвент, либо обратиться к испытанному способу проведения межправительственных конференций.

Во времена Ангелы Меркель опция с внесением изменений в учредительные договоры ЕС даже не рассматривалась. Германия относилась к ней сугубо скептически. Соответственно остальные государства-члены воспринимали её как фантазию. Попытки Э. Макрона начиная с 2017 г., актуализировать её оценивались Берлином, как упоминалось выше, в качестве либо самопиара, либо стремления перехватить лидерство в ЕС.

К настоящему времени ситуация кардинальным образом изменилась. Реагируя на рекомендации Конференции о будущем Европы, лишь меньшинство стран ЕС, преимущественно восточноевропейских, выступило против пересмотра учредительных договоров. Зато в поддержку решительно высказались гранды ЕС – Германия, Франция, Италия⁴³. Сейчас такая опция, ведущая к возможной коренной трансформации объединения, обрела неплохие перспективы. Она опять может быть выбрана государствами-членами. На это указывает следующий ряд индикаторов, имеющих определяющее значение для дальнейшего развития ситуации.

Руководство и политические элиты ЕС понимают, что интеграционное объединение надо перестраивать. Для этого Конференция о будущем Европы и затевалась.

С одной стороны, оно подошло к пределу своих возможностей. С другой – ситуация в мире кардинально изменилась.

На усилении ЕС настаивают различные политические силы государств-членов вне зависимости от их политической окраски. Даже евроскептики, наученные неутешительными для Соединённого Королевства результатами Брекзита, настаивают на том, чтобы ЕС активно работал на экономический рост и технологическое перевооружение региона, энергичнее отстаивал интересы Европы в противостоянии или конкуренции с Россией, Китаем, США и другими державами. Для этого перекройка учредительных договоров является совершенно необходимой.

О переводе ЕС на новый режим работы договорился главенствующий в ЕС триумvirат в составе Германии, Франции и Италии. Для «светофорного» правительства Германии это вообще программная цель. Франция и Италия заключили в том числе об этом двустороннее соглашение⁴⁴.

Без устали лоббировать обновление ЕС будут его наднациональные институты. Европарламент уже сделал заявку на это, формально запустив процесс рассмотрения институтами ЕС наиболее запросных рекомендаций Конференции о будущем Европы, который может привести к созыву нового конвента и пересмотру учредительных договоров ЕС⁴⁵. Европарламент не даст остальным институтам ЕС и государствам-членам упустить шанс и расслабиться. У него нет всех тех ограничений, с которыми вынуждены считаться Европейский совет, Совет ЕС и государства-члены. Он не позволит им сбросить все те козыри,

⁴³ Fox B. Momentum for treaty change gains pace // Euractiv. 2022. May 22. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/momentum-for-treaty-change-gains-pace/> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁴ Coratella T. The Quirinal Treaty: How France and Italy can promote environmental action and European sovereignty // European Council on Foreign Relations. 2021. December 10. URL: <https://ecfr.eu/article/the-quirinal-treaty-how-france-and-italy-can-promote-environmental-action-and-european-sovereignty/> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁵ European Parliament proposes treaty changes in response to recommendations made by the Conference on the Future of Europe // European Movement International. 2022. June 9. URL: <https://europeanmovement.eu/news/european-parliament-proposes-treaty-changes-in-response-to-recommendations-made-by-the-conference-on-the-future-of-europe/> (дата обращения: 02.07.2022).

которые предоставила интеграционному объединению Конференция о будущем Европы.

По завершении Конференции все институты ЕС с большей или меньшей убежденностью поблагодарили её за проделанную работу и высказались в поддержку сформулированных ею рекомендаций. Европейский парламент пошёл гораздо дальше⁴⁶. Фактически он взялся перестроить все свои законотворческие планы в свете полученных рекомендаций (которые в значительной степени и инспирировал). Для этого у него имеются достаточные возможности: на его штапелях уже имеются законопроекты, покрывающие чуть ли не всю тематику рекомендаций. В их отношении Европейский парламент занимает на порядок более максималистскую позицию, чем другие институты ЕС и государства-члены.

Сразу после одобрения итогов Конференции о будущем Европы Европейский парламент провёл инвентаризацию законопроектов, находящихся на его рассмотрении, и программных заявлений, с которыми он выступал на протяжении последних нескольких лет⁴⁷. По итогам прослеживается корреляция между той конфигурацией будущей эволюции ЕС, которую он лоббирует, и тем запросом на изменения в функционировании интеграционного объединения, который передала ему Конференция. Приведём только несколько примеров, позволяющих сопоставить сформулированные ею предложения с тем, что уже делает,

планирует и хотел бы делать Европарламент. Все примеры построены как выжимка соответствующих разделов проанализированного выше итогового доклада Конференции и указанных позиционных материалов высшего представительного института ЕС.

Конференция призвала провести поэтапное сокращение использования пестицидов, обеспечить гуманное обращение с выращиваемыми на убой животными, перераспределить обрабатываемые площади в пользу экологически чистого земледелия, сделать фермерские хозяйства более рентабельными. Эти предложения созвучны позиции Европейского парламента, настаивающего на переосмыслении продовольственной политики ЕС, насыщении рынка сельхозпродукции всем тем, что соответствует представлениям о здоровом образе жизни, гарантированной продовольственной безопасности, поддержке фермерских хозяйств и снижении ущерба, наносимого природе земледелием и животноводством⁴⁸.

Конференция высказалась за то, чтобы включить заботу о сохранении биоразнообразия в число приоритетов ЕС. Для Европарламента она давно уже получила такой статус. В резолюции «Стратегия биоразнообразия 2030: вернуть природу обратно в нашу повседневную жизнь» он потребовал скорейшей разработки и принятия законодательства, которое бы обеспечило в перспективе восстановление экосистем, разрушенных человеком, как

⁴⁶ Parliament activates process to change EU Treaties / European Parliament Press Releases. 2022. June 06. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/eu-future-conference-follow-up/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties> (дата обращения: 02.07.2022); European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP)) // European Parliament Texts Adopted. 2022. June 06. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁷ Conference on the Future of Europe: Key proposals and relevant positions taken by Parliament. European Parliament News. 2022. May 02. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220502BKG28407/conference-on-the-future-of-europe-key-proposals-and-related-work-by-parliament> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁸ New EU farm to fork strategy to make our food healthier and more sustainable. European Parliament Press release. 2021. October 20. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211014IPR14914/new-eu-farm-to-fork-strategy-to-make-our-food-healthier-and-more-sustainable> (дата обращения: 02.07.2022).

на территории интеграционного объединения, так и в мире в целом⁴⁹.

В том, что касается экологической и климатической повестки, Конференция сочла, что от обоснования тех или иных действий пора переходить к финансированию конкретных проектов и программ. Именно на этом Европейский парламент и настаивает. В результате прессинга, который он настойчиво оказывал на государства-члены, в бюджетные ориентиры ЕС на 2021–2027 годы внесён раздел о финансировании Программы действий «Жизнь» как «единственной программы такого рода на уровне интеграционного объединения, полностью посвящённой реализации экологической и климатической повестки» в объёме 5,4 млрд евро: евродепутаты исходят из того, что её осуществление будет способствовать построению «чистой, циркулярной, энергоэффективной, низкоуглеродной, климатически нейтральной экономики»⁵⁰.

В этом контексте Конференция особый упор сделала на необходимость ускоренного фазированного отказа от субсидирования углеродной энергетики и других мер сходного порядка. Такой подход полностью соответствует установкам Европарламента относительно мониторинга усилий государств-членов на данном направлении, своевременного наложения запрета на прямое субсидирование, а также меры сходного характера, чтобы предотвратить глобальное потепление свыше 1,5 градуса. Их реализацию, по его мнению, должна обеспечить Восьмая общая экологическая

программа Евросоюза до 2030 года, за которую уже проголосовали и которая будет приведена в соответствие с ориентирами «Европейского зелёного курса». Приоритеты программы – снизить к 2030 г. объём выбросов парниковых газов до запланированного уровня (как минимум в рамках от 40 до 55% по сравнению с выбросами уровня 1990 года)⁵¹; адаптироваться к изменению климата; продвинуться к созданию такой «экономики благополучия», которая даёт планете больше, чем от неё получает; стремиться к нулевому загрязнению окружающей среды; беречь и восстанавливать биоразнообразие; значительно снизить нагрузку на природу в результате совокупных ресурсозатрат и потребительского воздействия⁵².

Конференция много внимания уделила реформированию Общей сельскохозяйственной политики ЕС и борьбе с обезлесением с точки зрения построения зелёной экономики. У Европарламента не вызывает сомнений, что по итогам реформирования Общая сельскохозяйственная политика не должна противоречить новейшему экологическому и климатическому законодательству интеграционного объединения и взятым им долгосрочным обязательствам. Её необходимо в большей степени переориентировать на обеспечение биоразнообразия, стимулирование производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции, поддержку малых и средних предприятий соответствующего профиля, продвижение таких программ и проектов, которые отвечают требованиям

⁴⁹ Biodiversity: MEPs demand binding targets to protect wildlife and people. European Parliament Press release. 2021. June 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05513/biodiversity-meps-demand-binding-targets-to-protect-wildlife-and-people> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁰ LIFE: Deal reached to invest €5.4 billion in climate and environmental projects. European Parliament Press release. 2020. December 17. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201217IPR94213/life-deal-reached-to-invest-EU5-4-billion-in-climate-and-environmental-projects> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵¹ EU Climate Law: MEPs confirm deal on climate neutrality by 2050. European Parliament. 2021. June 24. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210624IPR06627/eu-climate-law-meps-confirm-deal-on-climate-neutrality-by-2050> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵² Parliament adopts EU environmental objectives until 2030. European Parliament Press release. 2022. March 10. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24804/parliament-adopts-eu-environmental-objectives-until-2030> (дата обращения: 02.07.2022).

экологической и климатической повестки⁵³. Одно из важнейших слагаемых борьбы с обезлесением он видит в закрытии внутреннего рынка для изделий, создание которых влечёт за собой сокращение лесов, где бы они ни производились — в ЕС или третьих странах⁵⁴.

Такую же инвентаризацию своей деятельности и отстаиваемых им позиций Европейский парламент провёл по всем корзинам Конференции о будущем Европы, подготовленным ею рекомендациям и предложенным мерам. Что любопытно, при этом он сделал упор на то, что будет руководствоваться не только итоговым документом, полученным от Президиума, но и всеми теми материалами, которые были обобщены четырьмя панелями, и докладом о работе цифровой площадки. В качестве ещё одного примера теснейшей корреляции устремлений Конференции и Европейского парламента приведём позицию последнего по наращиванию военно-политических «мускулов» ЕС.

Стержневым предложением Конференции стала настоятельная рекомендация отказаться от единогласия в Европейском совете и Совете ЕС, перейти к принятию решений по вопросам внешней политики и политике безопасности квалифицированным большинством голосов и в форсированном режиме заняться военным строительством. Откликаясь на неё, Европейский парламент подчеркнул, что уже давно призывает к этому: только тогда интеграционное объединение сможет реагировать на происходящее в мире быстрее и энергич-

нее и «заговорит одним голосом»⁵⁵. Он напомнил также, что уже высказывался ранее в пользу создания весомых вооружённых сил быстрого реагирования ЕС, готов и впредь подталкивать Брюссель как можно быстрее конвертировать финансово-экономическую мощь в большее влияние на мировые дела и глобальное развитие. Кроме того, обзавестись всем необходимым, чтобы принуждать третьи страны и политические режимы уважать евросоюзские принципы и ценности⁵⁶.

Таким образом, ничего принципиально нового в плане предстоящей трансформации ЕС Конференция о будущем Европы не изобрела. Всё «новое» давно уже дискутируется и осваивается Брюсселем. Зато Конференция обобщила имеющиеся идеи и предложения, придала им системный характер и во многом сняла препятствия, мешавшие интеграционному объединению серьёзно меняться и двигаться вперёд по пути укрепления и консолидации ЕС, а также углубления интеграции. Благодаря ей он создал предпосылки для того, чтобы по нему реально пойти.

* * *

События начала 2020-х годов носят беспрецедентный характер. За исторически чрезвычайно короткий промежуток времени с 2020 по 2022 г. все страны, все регионы планеты испытали несколько волн вынужденной «шоковой терапии».

Повсюду происходящее развивалось по примерно одному и тому же сценарию. Неожиданная острота коронавирусной

⁵³ Common Agricultural Policy reform gets final approval from MEPs. European Parliament Press release. 2021. October 23. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211118IPR17613/common-agricultural-policy-reform-gets-final-approval-from-meps> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁴ Sustainable forestry: Parliament's work to fight deforestation. European Parliament Press release. 2020. 09 December. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/climate-change/20201015ST089416/sustainable-forestry-parliament-s-work-to-fight-deforestation> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁵ The EU must speak with one voice on foreign policy. European Parliament Press release. 2022. February 17. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220210IPR23019/the-eu-must-speak-with-one-voice-on-foreign-policy> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁶ EU in the World. European Parliament Press release. 2022. May 02. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220502BKG28407/conference-on-the-future-of-europe-key-proposals-and-related-work-by-parliament/3/eu-in-the-world> (дата обращения: 02.07.2022).

пандемии, абсолютная неподготовленность к ней национальных и мировой систем здравоохранения и неспособность бороться с ней адекватными способами вызвали паралич экономики. Промышленное производство встало. Сфера услуг схлопнулась. Транспортные артерии заработали с перебоями. На улицы были выброшены десятки миллионов белых и синих воротничков. Миллионы компаний оказались на грани банкротства.

Для того чтобы избежать дальнейшего развала хозяйственного комплекса, большой депрессии, сравнимой с Великой, и неминуемого социального взрыва, центральные банки, законодательные и правительственные органы и наднациональные структуры предприняли, по сути, революционные шаги. Они опробовали качественно новый комплекс мер антикризисного регулирования, ставящий под жёсткий всеохватывающий контроль, чего раньше в мирное время не случалось. Этот контроль охватывал не только рыночную экономику и различные страты общества, но и все измерения информационного пространства и поведение каждой отдельной личности.

В первую очередь они задействовали финансовые, регулятивные и административные рычаги поддержки рынка труда, малых и средних предприятий, домохозяйств и органов местного самоуправления (в отличие от провальной реакции на первый глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 годов, когда ничего из этого сделано не было), крупных системообразующих компаний и производств, целых отраслей экономики. Вместе с тем на этот раз предоставление поддержки обуславливалось соблюдением набора условий, ставящих её получателей в зависимое положение. За нарушение принудительно вводимой модели поведения, неповиновение и противодействие предусматривалось наказание вплоть до уголовного преследования.

Принятые меры вызвали каскад разнонаправленных последствий, коренным образом изменивших психологию личности,

мировую политику и экономику. Политические элиты развитых стран оценили их как вполне эффективные.

Они позволили перезагрузить экономику. Она очень быстро восстановилась, опять-таки неожиданно.

Динамику экономическому росту придал простимулированный финансовыми вливаниями ускорившийся переход на новую технологическую платформу.

В обмен на поддержку удалось перезапустить социальный договор между государством и обществом, благодаря которому господствующее положение политических элит, несмотря на все тяготы пандемии, самоизоляции и экономического кризиса, не пострадало.

Эффективность манипулирования общественным сознанием через информационную сферу достигло таких высот, когда выдавать белое за чёрное, а чёрное за белое стало делом техники.

Из этого политические элиты США, государств—членов НАТО и ЕС сделали вывод о том, что им теперь любые цели по плечу. Испробованный инструментарий, которым они владеют достаточно надёжно, даёт им возможность решать любой перечень задач.

К их числу относятся, в первую очередь, реставрация идей либерального общества, закат которого был провозглашён [Энтин, Энтина 2017], как они убедили себя, ошибочно и преждевременно; возвращение себе мессианской роли в мире и сомнительного права учить остальные страны и народы, как им следует жить и думать; безусловное утверждение своего пошатнувшегося было господства в мире, для чего нужно «поставить на место» те державы, которые бросают вызов, — Россию, Китай и их союзников.

Параллельно коренную трансформацию претерпели соотношения сил и взаимоотношения в треугольнике «государство—бизнес—общество». Прежний баланс между политикой и экономикой ушёл в прошлое. Всё чаще и по всё более широкому кругу вопросов при принятии экономических решений стали руководствоваться

сугубо политическими соображениями. Ради собственного выживания бизнес вынужден был отдать государству и контролирующим его политическим элитам главенствующую, направляющую и определяющую роль в экономике.

Для спасения последней государство и контролирующие его политические элиты стали диктовать бизнесу, что и как делать, в каких юрисдикциях работать, а в каких нет, с кем из подрядчиков и высокотехнологичных конкурентов и на каких условиях сотрудничать, а от взаимодействия с какими следует отказаться. Произошло огосударствление экономики. Доля государства в общем объёме собственности резко возросла. В регуляторной политике нормы принудительного характера в широком диапазоне сменили диспозитивные. Одновременно государство освоило принципиально новые и на порядок более эффективные информационно-коммуникационные технологии формирования общественного мнения, выявления и подавления инакомыслия, сбора и обработки больших данных о своих и чужих гражданах, их поступках, предпочтениях и намерениях, в целом управления социумом.

Это дополнительно убедило политические элиты развитых стран в том, что в их распоряжении теперь имеются большие возможности, чем раньше, и они не связаны прежними ограничениями. Они сочли, что поле для манёвра резко расширилось и они в состоянии проводить ту политику, которую считают нужным, без оглядки на то, какие социально-экономические издержки с ней связаны, не заботясь о том, отвечает ли она объективным потребностям общества или нет. Ведь даже если она не будет пользоваться поддержкой со стороны общества, будет вызывать неприятие и протест, у них получится развернуть общественное мнение в свою пользу.

Один из вариантов того, как это делается, продемонстрировали президентские выборы во Франции 2022 года. В ходе первого тура большинство населения отвергло политику, проводившуюся действующей властью, однако в ходе второго тура всё равно повторно выбрало того же президента. Получилось это не из-за многочисленности приверженцев Э. Макрона, а вследствие того, что из двух зол электорат предпочёл выбрать меньшее, то есть проголосовал против его противника⁵⁷.

Быстрое восстановление экономики в развитых и развивающихся странах в результате предпринятых шагов вовсе не означало преодоление кризисных явлений в мировой экономике, тем более мировой политике. То, что США, Великобритания, Япония и ЕС залили национальные и мировую экономику ничем не обеспеченными деньгами, спасло рынок труда и национального производителя и смягчило тяжесть кризиса для всех игроков рынка, но имело также ряд тяжёлых негативных последствий.

Оно вызвало колоссальный рост непродовольственных расходов, разгул спекулятивного капитала, стремительное подорожание всех факторов производства (вместо их удешевления), ломку устоявшихся балансов в мировой экономике и политике, огромные потери в связи с изменением географии и логистики обеспечения производства и потребления, взрывное накопление межгосударственных противоречий и напряжённости, мультипликацию геополитических рисков.

Иначе говоря, принятые меры не устранили причины глобального кризиса, не остановили его наиболее опасную фазу, а отложили её наступление и сделали её предупреждение ещё более проблематичным. Несмотря на деструктивные последствия проводимого ими геополитического

⁵⁷ Résultats présidentielle 2022 : 42% des électeurs d'Emmanuel Macron ont voté pour faire barrage à Marine Le Pen, selon notre sondage // Franceinfo. 2022. 25 avril. URL: https://www.francetvinfo.fr/elections/presidentielle/resultats-presidentielle-2022-42-des-electeurs-d-emmanuel-macron-ont-vote-pour-faire-barrage-a-marine-le-pen-selon-notre-sondage_5100112.html (дата обращения: 02.07.2022).

курса, ЕС и государства-члены не собираются его корректировать. Они считают, что все козыри, включая те, которые им предоставила Конференция о будущем Европы, у них на руках и они могут распорядиться ими по своему усмотрению. Для этого им Конференция и понадобилась. Так они её выстроили... чтобы не было сложных вопросов, критики, сомнений, альтернативы. Только стержневое напутствие двигаться в уже заданном направлении.

В свете этого Конференция о будущем Европы, вся совещательная демократия представилась тем, чем они и являются на самом деле — новомодной политической технологией, манипуляция которой позволила правящим кругам создать видимость того, что они получили карт-бланш со стороны общества на осуществление задуманного и желаемого. С упорством, достойным лучшего применения, Брюссель планирует заняться их достижением. Его нынешняя

завышенная самооценка и амбиции, опирающиеся на разобранные выше факторы, будут подталкивать его двигаться вперёд по колее, пробитой срежиссированной ими Конференцией о будущем Европы. Есть только три очень важных «но», которые он постарается проигнорировать.

Первое. У ЕС нет достаточных ресурсов, единства и стабильности для реализации амбициозных планов. Поисками внешнего врага и печатным станком их не заменить.

Второе. Избранный курс односторонних действий и притязания на то, чтобы «рулить» мировой политикой и экономикой, вряд ли устроит остальных мировых игроков.

Третье. То, насколько взятый курс оторван от реальности, а подмена равноправного международного сотрудничества претензиями на диктат противоречит объективным интересам европейских народов, со временем сделаются очевидными и для граждан ЕС.

Список литературы

- Братерский М.В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Как Евразии подготовиться к Европейскому зелёному курсу // Россия в глобальной политике. 2021. Т. 19. № 4 (110). С. 205–219.
- Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М.: Норма: ИНФРА-М. 2018. 528 с.
- Кавешников Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. № 1. С. 126–147.
- Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Конференция о будущем Европы как новейшая социальная форма поддержки интеграции // Современная Европа. 2022. № 1. С. 1–13.
- Энтин М., Энтина Е. От мирового либерального порядка к нормализации международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 12. С. 5–17.
- Bellamy R., Kröger S. (eds.). Representation and Democracy in the EU: Does one come at the expense of the other? (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition, 2016. 175 p.
- Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy (1st ed.). Bristol University Press, 2022. 200 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctv273k4mp>.
- Braibant G. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Paris: Points, 2001. 336 p.
- Chalmers D., Davies G., & Monti G. European Union Law: Text and Materials (4th ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 1000 p. DOI:10.1017/9781108654173.
- Coman R., Crespy A., & Schmidt V. (eds.). Governance and Politics in the Post-Crisis European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 652 p. DOI:10.1017/9781108612609.
- Craig P., de Búrca G. EU Law: Text, Cases, and Materials. 7th ed. Oxford University Press, 2020. 1219 p. <https://doi.org/10.1093/he/9780198856641.001.0001>.
- Designing the European Union: From Paris to Lisbon / ed. by F. Laursen. London: Palgrave Macmillan, 2012. 332 p.
- EU Policies in Times of Crisis / ed. by G. Falkner. (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition, 2018. 178 p.
- Mendez F., Mendez M., Triga V. Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 282 p. doi:10.1017/CBO9781139524117.
- Patel K. Project Europe: A History. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 388 p. DOI: 10.1017/9781108848893.

- Phinnemore D. *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation* (Palgrave Studies in European Union Politics). London: Palgrave Macmillan, 2013. 316 p.
- Sternberg C. *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950–2005* (Palgrave Studies in European Union Politics). London: Palgrave Macmillan, 2013. 300 p.
- The Law of the European Union and the European Communities. 5th ed. / ed. by P. J. Kuijper, F. Amtenbrik, D. Curtin, B. De Witte, A. McDonnell, S. Van den Bogaert. Wolters Kluwer, 2018. 1600 p.
- The Palgrave Handbook of EU Crises / ed. by M. Riddervold, J. Trondal, A. Newsome. London: Palgrave Macmillan, 2021. 788 p.

EU DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

EKATERINA ENTINA

HSE University, Moscow, 101000, Russia

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

MARK ENTIN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

The European Union is being dragged deeper into another systemic crisis, largely caused by itself. The EU usually saved face from the crises and got stronger, modernized, with broader powers vested by the Member States. Now the situation is different. The EU has hedged its bets. Using the tools of "deliberative" democracy, it held a Conference on the future of Europe, which is discussed in detail in this article. It was organized in a modern network format. Owing to it, the EU leadership was able to involve tens of thousands of people and all segments of society in the discussion of implementing the European project and deepening integration. According to their plan, such an impressive representativeness legitimizes in advance the widest range of recommendations approved by the Conference. Given these recommendations, the European Parliament, the EU Council and the European Commission can now draw any recipes for revitalizing what they are already doing, tightening their course and renewing the EU. They got a free hand, which they counted on: it will be difficult for opponents of reforms to go against the mandate of voters. Some of the measures proposed by the Conference have already been taken up by the EU institutions. Some may require amendments to the founding agreements of the integration bloc and the convening of a convention. The result could be a profound transformation in the way the EU is organized and functions. However, Brussels' plans seem to fall far from reality, contradict the interests of other world players and promotion of equal international cooperation and multilateralism.

Keywords:

European Union; Conference on the Future of Europe; European integration; institutional and legal restructuring of the EU.

References

- Bellamy R., Kröger S. (eds) (2016). *Representation and Democracy in the EU: Does one come at the expense of the other?* (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition. 175 p.
- Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. (2022). *Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy* (1st ed.). Bristol University Press. 200 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctv273k4mp>.

- Braibant G. (2001). *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. P.: Points. 336 p.
- Braterskiy M.V., Entina E.G., Entin M.L. (2021). Kak Yevraziya podgotovilas' k Yevropeyskomu zelyonomu kursu [How did Eurasia got ready for the European green course]. *Rossiya v globalnoj politike*. Vol. 19. No. 4. P. 205–219.
- Chalmers D., Davies G., Monti G. (2019). *European Union Law: Text and Materials* (4th ed.). Cambridge: Cambridge University Press. 1000 p. DOI:10.1017/9781108654173.
- Coman R., Crespy A., Schmidt V. (eds) (2020). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. 652 p. DOI:10.1017/9781108612609.
- Craig P., de Búrca G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th ed. Oxford University Press. 1219 p. <https://doi.org/10.1093/he/9780198856641.001.0001>.
- Entina E.G., Entin M.L. (2022). Konferentsiya o budushchem Evropy kak noveyshaya sotsial'naya forma podderzhki sotsialnoy integratsii [Conference on the Future of Europe as the Novel Form of Social Support for Integration]. *Sovremennaya Evropa*. No. 1. P. 1–13.
- Entin M.L., Entin M.L. (eds) (2018). *Yevropeyskoye pravo. Osnovy integratsionnogo prava Yevropeyskogo soyuza i Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza* [European Law. The Basics of the EU and Eurasian Law]. Moscow: Norma: INFRA-M. 528 p.
- Entin M., Entina E. (2017). Ot mirovogo liberalnogo poryadka k normalizatsii mezhdunarodnykh otnoshenij [From World Liberal Order to Normalization of International Relations]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61. No. 12. P. 5–17.
- Falkner G. (ed.) (2018). *EU Policies in Times of Crisis*. Kindle Edition. 178 p.
- Kaveshnikov N.Yu. (2021). Obychnaya zakonodatel'naya protsedura v YES 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.
- Kuijper P. J., Amtzenbrik F., Curtin D., De Witte B., McDonnell A., Van den Bogaert S. (eds) (2018). *The Law of the European Union and the European Communities*. 5th ed. Wolters Kluwer. 1600 p.
- Laursen F. (ed.) (2012). *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. London: Palgrave Macmillan. 332 p.
- Mendez F., Mendez M., Triga V. (2014). *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press. 282 p. DOI:10.1017/CBO9781139524117.
- Patel K. (2020). *Project Europe: A History*. Cambridge: Cambridge University Press. 388 p. DOI:10.1017/9781108848893.
- Phinnemore D. (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation*. London: Palgrave Macmillan. 316 p.
- Riddervold M., Trondal J., Newsome A. (eds) (2021). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. London: Palgrave Macmillan. 788 p.
- Sternberg C. (2013). *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950–2005*. London: Palgrave Macmillan. 300 p.

ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ БАЙДЕНА В ОТНОШЕНИИ КИТАЯ *СТОРОННИКИ И ОППОНЕНТЫ*

ЮРИЙ ГОЛУБ
СЕРГЕЙ ШЕНИН

Саратовский национальный исследовательский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского, Саратов, Россия

Резюме

Статья посвящена анализу современных американско-китайских отношений в климатической сфере и прогнозированию перспектив их развития в ближайшем будущем. Авторы исследуют причины обострения двусторонних климатических отношений, рассматривая их историю и различия в подходах к проблеме в США со стороны двух ведущих партий и наиболее влиятельных политико-идеологических групп. Отмечается, что администрация Дж. Байдена, придя к власти, сразу стала наращивать давление на руководство КНР с целью заставить их ускорить «зелёный транзит», то есть переход от использования ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии. Стратеги американской администрации предполагают, что такой подход должен притормозить экономическое развитие Китая, дав таким образом Соединённым Штатам время для внутренних реформ, нацеленных на достижение ими глобального зелёного лидерства, которое, в свою очередь, должно обеспечить экономическое доминирование в посткризисный период. В тактическом плане администрация Байдена пытается отделить климатическую составляющую от общей политики давления на Китай. Такой подход не поддерживает большинство политико-идеологических групп. Прогрессистское крыло Демократической партии выступает за тесное сотрудничество с КНР, допуская возможность геополитических уступок за климат. Умеренные республиканцы считают возможной конструктивную конкуренцию с Пекином в климатической сфере. Консерваторы в Республиканской партии уверены, что Китай не выполнит своих обещаний. Они ратуют за климатический реализм, то есть проведение реформ в США только с учётом достижений других стран, в первую очередь КНР. Неоконсервативная группировка настаивает на неэффективности климатического давления и требует делать ставку на жёсткие геополитические шаги в отношении Пекина. Авторы формулируют вывод о том, что недовольство правящей элиты китайской политикой Байдена сильно затруднит одобрение программы климатических реформ в Конгрессе, а сдерживание КНР будет носить преимущественно экономический и геополитический характер.

Ключевые слова:

США; Китай; изменение климата; зелёный переход; Си Цзиньпин; Джозеф Байден; Республиканская партия; Демократическая партия; МГЭИК.

Проблема изменения климата интегрирована в повестку дня правящего класса США со второй половины 1970-х годов.

Одни президенты активно брались за решение этой проблемы, для других она отступала на задний план, в соответствии с пар-

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.01.2022

Дата принятия к публикации: 22.03.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: goloub@info.sgu.ru

тийными представлениями о состоянии и роли климатических изменений¹.

Демократ Дж. Байден поставил проблему изменения климата на одно из первых мест своей внешней политики². При этом важную роль в климатической повестке играют *американо-китайские отношения*, характер которых во многом определяет траекторию и скорость глобального «зелёного транзита», то есть перехода от использования в экономике ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии.

В работах российских специалистов американо-китайские отношения в сфере климата рассматриваются в контексте стратегического противостояния двух стран [Матвеев 2021; Дмитриев 2021; Грицевич 2011; Степанов 2021], а также с точки зрения сравнения внешнеполитических приоритетов демократических и республиканских администраций [Приходько 2020; Голуб, Шенин 2022; Соколов 2012]. Комплексный анализ подходов американских внутрипартийных группировок к изучаемой проблеме представлен в работе [Шенин 2016]. При этом остаются мало изучены позиции различных внутрипартийных группировок по вопросу глобального потепления.

Пристальное внимание к отношениям двух стран в климатической сфере уделяют исследователи в США. В американских ис-

следованиях сложилось несколько течений, которые совпадают с основными политическими традициями.

Представители неолиберального направления утверждают, что именно энергетическая политика Китая тормозит борьбу человечества с глобальным потеплением. В этой связи необходимо всеми средствами добиваться от Пекина максимально быстрого отказа от углеродного топлива в пользу возобновляемых источников [Lewis, Edwards 2021; Stern 2021; Erickson, Collins 2021]³.

Сторонники левопрогрессистской платформы называют Китай ответственным членом глобального сообщества, выполняющим свои климатические обязательства. По их мнению, только самое тесное сотрудничество США с Поднебесной даст человечеству шанс не допустить экологической катастрофы [Bledsoe 2021; Klare 2021]⁴.

Аналитики консервативного направления не доверяют апокалиптическим прогнозам алармистов, осуждают «климатическую панику», не видят смысла в форсировании транзита и уверены в бесперспективности попыток заставить Пекин перейти на «зелёную энергию». Останавливать Китай на пути к мировой гегемонии следует не с помощью климатического давления, а методами экономического и геополитического характера [Derek 2020; Tubb 2021]⁵.

¹ The U.S. and Climate Change: Washington's See-Saw on Global Leadership. National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/environmental-diplomacy/2018-09-24/us-climate-change-washingtons-see-saw-global-leadership> (accessed: 20.12.2021).

² Newburger E. President Joe Biden rejoins the Paris climate accord in first move to tackle global warming // CNBC. January 20, 2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/01/20/biden-inauguration-us-rejoins-paris-climate-accord.html> (accessed: 20.12.2021).

³ Digges C. A look at Biden's 'climate cabinet' nominees // Bellona. January 26, 2021. URL: <https://bellona.org/news/climate-change/2021-01-a-look-at-bidens-climate-cabinet-nominees> (accessed: 20.12.2021); Fish S. Dear progressives: You can't fight climate change by going soft on China // Washington Post. October 7, 2021. URL: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/07/10/pandering-to-china-isnt-the-way-to-fight-climate-change/> (accessed: 20.12.2021); Lustgarten A. John Kerry, Biden's Climate Czar, Talks About Saving the Planet // Propublica. December 18, 2020. URL: <https://www.propublica.org/article/john-kerry-biden-climate-czar> (accessed: 20.12.2021).

⁴ Ruwitch J. On Climate, U.S. and China Pledge Cooperation, But Competition Will Also Be Prominent // NPR. April 21, 2021. URL: <https://www.npr.org/2021/04/21/989165775/on-climate-u-s-and-china-pledge-cooperation-but-competition-will-also-be-promine> (accessed: 20.12.2021).

⁵ Kim A. Free Trade and Clean Energy Go Together // The Daily Signal. August 30, 2021. URL: <https://www.dailysignal.com/2021/08/27/free-trade-and-clean-energy-go-together> (accessed: 20.12.2021); Rohac D. Climate change is a problem. Big summits are not the answer // The Dispatch. November 1, 2021. URL: <https://thedispatch.com/p/climate-change-is-a-problem-big-summits> (accessed: 20.12.2021).

Ряд американских исследователей фокусируют внимание на анализе внутрипартийных конфликтов по вопросу американо-китайских климатических отношений [Banks 2021; McCright, Dunlap 2011; Antonio, Brulle 2011; Jacques et al. 2011]. Тем не менее актуальных исследований, охватывающих весь спектр политико-идеологических противоречий в рассматриваемой сфере, пока нет.

Обозначенная лакуна побуждает авторов настоящей статьи поставить цель определить общее и особенное в подходах Демократической и Республиканской партий, а также различных внутрипартийных группировок, к роли американо-китайских климатических отношений в процессе всемирного «зелёного транзита». Изучение этого вопроса будет способствовать более точному оцениванию степени реалистичности намерений администрации Байдена использовать проблему борьбы с глобальным потеплением для укрепления пошатнувшихся лидерских позиций США.

«Климатический тандем» и его распад

Важнейшим фактором нарастания межфракционных противоречий в сфере климатической политики в отношении Китая являются те формы и пути взаимодействия с Поднебесной, которые сформировались в США в период предыдущих администраций.

Климатическая политика Пекина вызвала у американских администраций недовольство ещё в период обсуждения Монреальского и Киотского протоколов. Именно отсутствие возможности контролировать Китай как глобального лидера по выбросам CO₂ стало для Конгресса главным аргументом против ратификации Киотского протокола. Впоследствии оно использовалось для обоснования выхода из

него администрации Дж. Буша-младшего⁶.

Администрация Б. Обамы в рамках *Форума ведущих экономик по энергетике и изменению климата* инициировала переговоры по климатической проблематике с развивающимися странами и в первую очередь — с Китаем. Провал попытки на саммите в Копенгагене (2009) принять обязывающий документ, который заменил бы Киотский протокол, на Западе связывали именно с позицией Пекина [Congrad 2012].

Приход к руководству в Поднебесной Си Цзиньпина в 2012 г. изменил подход правительства КНР к экологическим проблемам. В 2014 г. Китай и Соединённые Штаты подписали Совместное заявление об изменении климата и чистой энергии, впервые взяв на себя обязательства по достижению полного контроля над выбросами. Сверх того, обе страны приняли решение объявить о своём предполагаемом национальном вкладе (NDC — Nationally Determined Contributions) в решение проблемы. Соединённые Штаты заявили о намерении к 2025 г. сократить выбросы на 26–28% от уровня 2005 года, а Китай стремится к 2030 г. достичь пика выбросов CO₂ и увеличить долю неископаемых источников энергии примерно до 20%⁷. Си Цзиньпин заявил, что к 2017 г. Китай сформирует крупнейший в мире общенациональный рынок торговли квотами на выбросы углерода, а также пообещал выделить 3,1 млрд долларов США на низкоуглеродные инициативы в развивающихся странах [QI, Wu 2015].

По существу, Китай впервые заявил о своих климатических целях, и впервые две страны, будучи крупнейшими источниками выбросов, заняли столь решительную позицию. Это заявление подготовило почву к тому, чтобы в течение следующих месяцев другие государства объявили

⁶ Wampler R. The GOP and Climate Change. National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/environmental-diplomacy/2018-09-24/us-climate-change-washingtons-see-saw-global-leadership> (accessed: 20.12.2021).

⁷ The White House. U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. Beijing, China, 12 November 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (accessed: 20.12.2021).

о своих климатических целях. К декабрю 2015 года, когда лидеры стран собрались в Париже на 21-ю сессию Конференции сторон ООН (КС-21), собственные NDC обнародовали 180 государств, на долю которых приходится почти 95% глобальных выбросов⁸. Таким образом, американо-китайское заявление стало решающим импульсом, приведшим к успешному подписанию соглашения в Париже.

Президентство Д. Трампа остановило тренд на формирование тандема глобальных климатических лидеров. Американо-китайское сотрудничество в области климата стало первой жертвой нового президента ещё до того, как остальные аспекты двусторонних отношений разошлись по швам на фоне торговой войны и пандемии.

Личная позиция Трампа отличалась редкой даже для республиканцев экзальтированностью. Он заявлял о неверии в климатические угрозы, называл изменение климата «мистификацией, созданной китайцами для того, чтобы сделать наше производство неконкурентоспособным», настоял на выходе из Парижского соглашения и решительно поддерживал индустрию ископаемого топлива⁹.

Такой поворот не повлиял на решимость китайского руководства реализовать «зелёные амбиции», продиктованные серьёзными экологическими проблемами в стране. В начале 2017 года, выступая на Всемирном экономическом форуме в Давосе, Си Цзиньпин противопоставил свою готовность возглавить глобальное наступление на климатические проблемы отступлению Соединённых Штатов¹⁰. В октябре того же года на XIX пленуме ЦК Коммунистической

партии китайский лидер с гордостью объявил, что Китай должен стать «факелоносцем» в сражении с изменением климата, сделав борьбу с загрязнением окружающей среды одним из трёх приоритетов второго срока своего пребывания на посту генерального секретаря партии¹¹.

За годы президентства Трампа, который фактически заблокировал внутреннюю и внешнюю климатическую политику Обамы, КНР стремительно наращивала зелёный производственный и технологический потенциал, превратившись в неоспоримого мирового лидера в области производства и использования возобновляемых источников энергии. Китай стал крупнейшим изготовителем оборудования для выработки возобновляемой энергии, заняв свыше 70% глобального рынка солнечных и ветровых генераторов. В настоящее время КНР производит чистой энергии больше, чем США, ЕС, Канада, Индия, Япония, Корея и Бразилия, вместе взятые. В 2019 г. в Китае было продано больше электромобилей, чем во всём остальном мире, 98% из 500 000 электрических автобусов в мире работают в КНР. Китай увеличил занятость в секторе возобновляемых источников энергии до более чем 4 млн рабочих мест [Stern 2020; Chen, Lin 2019].

КНР демонстрирует уникальные возможности генерации возобновляемой энергии. Например, провинция Цинхай на западе страны в июне 2019 г. в течение 15 дней снабжалась электроэнергией, полученной только за счёт ветровой и солнечной генерации. В провинции летом работала только одна из 10 угольных электростанций [Chen, Lin 2019]. Доля угля

⁸ The White House. Remarks by President Obama at the First Session of COP21. November 30, 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/30/remarks-president-obama-first-session-cop21> (accessed: 20.12.2021).

⁹ Wong E. Trump Has Called Climate Change a Chinese Hoax // The New York Times. November 18, 2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/11/19/world/asia/china-trump-climate-change.html> (accessed: 20.12.2021).

¹⁰ Shankleman J. Xi at Davos Urges Trump to Stay in 'Hard Won' Paris Climate Deal // Bloomberg. 17 January, 2017. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-16/climate-experts-see-xi-touting-clean-energy-leadership-at-davos> (accessed: 20.12.2021).

¹¹ 19th National Congress Reaffirms China's Commitment to Climate Action, Sustainable Development // IISD, 2 November, 2017. URL: <http://sdg.iisd.org/news/19th-national-congress-reaffirms-chinas-commitment-to-climate-action-sustainable-development/> (accessed: 20.12.2021).

в общем потреблении энергии в Китае снизилась с 64% в 2015 г. до 56% в 2020 г. и, как планируется, снизится до 51% к 2025 году.

Осваивая зелёное производство и технологии, китайское руководство не собирается форсировать отказ от углеродной генерации, прежде всего угольной, в пользу возобновляемых источников, рассматривая оба этих направления энергетики как параллельные и взаимозависимые. В пятилетнем плане развития Китая, опубликованном в марте 2021 года, указано, что потребление угля будет расти в течение многих лет для стабилизации быстрого «зелёного перехода»¹².

Администрация Байдена: курс на «зелёное лидерство»

Вернув контроль над исполнительной властью, демократы поставили задачу восстановить глобальное климатическое лидерство США. Стартовой площадкой для её решения должны стать внутренние реформы, нацеленные на сокращение выбросов через совершенствование инфраструктуры и продвижение зелёных технологий.

Американские политики полагают, что без технологического превосходства США не смогут контролировать мировые рынки в новую посткризисную эпоху, и проигрыш в сфере «зелёного перехода» будет означать поражение в битве за глобальное экономическое лидерство. Госсекретарь Э. Блинкен, указав на доминирование Китая в производстве солнечных батарей, ветряных турбин, аккумуляторов и электромобилей, предупредил, что, «если мы их не догоним [в технологической сфере], Америка упустит шанс сформировать климатическое будущее мира

таким образом, чтобы оно отражало наши интересы и ценности, и мы потеряем бесчисленное количество рабочих мест для американского народа»¹³. По этим соображениям администрация поместила Китай в центр своей климатической политики.

Для её реализации президент США сформировал специальную группу. Входящие в её состав департаменты и агентства возглавляют чиновники, которые доказали преданность «зелёному делу» в администрации Б. Обамы. Лидером направления стал экс-госсекретарь Дж. Керри, назначенный на пост спецпредставителя президента по климату¹⁴.

В первые же часы президентства Байден подписал указ о возвращении США в Парижское соглашение по климату. Неделью спустя администрация приступила к созданию специального «зелёного» фонда для поддержки развивающихся стран в решении вопросов глобальной климатической политики. Первым важнейшим шагом, призванным доказать решимость администрации выступить в роли лидера на данном направлении, стал виртуальный саммит 22–23 апреля 2021 года. Для участия в нём Дж. Керри заручился поддержкой руководителей сорока стран.

Важным условием полноценного саммита стал возврат к климатическому диалогу между США и КНР. По итогам прошедших 14–17 апреля переговоров Керри с Се Чженьхуа, китайским спецпредставителем по климату, было опубликовано совместное заявление, где, наряду с долгожданным признанием китайской стороной существования «климатического кризиса»¹⁵,

¹² Buckley C., Friedman L. Updated Climate Change Is 'Not a Geostrategic Weapon', Kerry Tells Chinese Leaders // The New York Times. September 13, 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/09/02/world/asia/climate-china-us-kerry.html> (дата обращения: 20.12.2021).

¹³ Blinken A. Tackling the Crisis and Seizing the Opportunity: America's Global Climate Leadership. April 19, 2021. URL: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-chesapeake-bay-foundation-tackling-the-crisis-and-seizing-the-opportunity-americas-global-climate-leadership/> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁴ Digges C. A look at Biden's 'climate cabinet' nominees // Bellona. January 26, 2021. URL: <https://bellona.org/news/climate-change/2021-01-a-look-at-bidens-climate-cabinet-nominees> (accessed: 20.12.2021).

¹⁵ Wintour P. US seeks cooperation with China on climate but not at any price // The Guardian. 20 July, 2021. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/20/us-seeks-cooperation-with-china-on-climate-but-not-at-any-price> (accessed: 20.12.2021).

была подтверждена готовность сторон принять долгосрочные стратегии достижения «чистого нуля» выбросов, разрабатывать совместные планы финансирования «зелёного перехода» развивающихся стран, а также продолжать поэтапный отказ от производства и потребления гидрофторуглеродов в соответствии с поправкой Кигали к Монреальскому протоколу.

Во время саммита Байден объявил, что США предполагают сократить к 2030 г. выбросы парниковых газов на 50–52% от уровня 2005 года. Обязательства, взятые правительствами участников саммита, сокращают разрыв между парижскими обязательствами и целевым показателем в 2°C превышения глобальной среднегодовой температуры на планете к 2100 году (как предполагалось в 2015 году) на 12–14%¹⁶. КНР не взяла на себя новых обязательств, но Си Цзиньпин подтвердил приверженность Парижским соглашениям.

Следующей важнейшей после апрельского саммита вехой должна была стать Конференция ООН по изменению климата КС-26 в Глазго в ноябре 2021 года. В ходе Конференции американские представители имели в виду цель заставить Пекин двигаться в русле американских представлений о глобальной климатической стратегии.

На острие этих усилий по-прежнему находился Дж. Керри, который провёл восемнадцать встреч с китайскими партнёрами, прежде всего с Се Чженьхуа. Позиция Керри заключалась в том, что парижские договорённости устарели, поскольку климатические изменения происходят быстрее, чем ожидалось. В частности, доклад Межправительственной группы экспертов

по изменению климата (МГЭИК) 2021 г. утверждает, что климат находится в критическом состоянии и ухудшение происходит в основном по вине человечества¹⁷. В этой связи всем странам надо ужесточать свои обязательства и ориентироваться не на 2°C превышения среднегодовой температуры, а на 1,5°C (правда, в докладе МГЭИК утверждается, что и 1,5°C уже недостаточно)¹⁸.

Керри настаивал на том, что «Китай играет сверхкритическую роль в борьбе с изменением климата»¹⁹. В большой степени глобальное потепление зависит от КНР, ибо почти 60% электроэнергии она получает из угля, а более 80% генерируется за счёт ископаемых источников. В настоящее время Поднебесная занимает первое место в мире по потреблению и добыче угля, второе – по потреблению нефти и третье – по потреблению природного газа. Китай сжигает больше угля, чем весь остальной мир, вместе взятый, и производит столько же выбросов углерода, сколько США, ЕС и Индия совместно.

Только за 2020 г. Китай ввёл в эксплуатацию новых угольных электростанций суммарной мощностью 38 ГВт, втрое больше общемирового объёма, и планирует построить станций ещё на 73 ГВт – в пять раз больше, чем в остальном мире. Запад тревожит и финансирование Пекином угольных электростанций мощностью более 100 ГВт в рамках инициативы «Пояса и пути».

Дж. Керри уже в середине 2021 г. назвал катастрофическими национальные обязательства, принятые КНР в Париже. По его словам, «если Китай будет придерживаться своего нынешнего плана и не достигнет пика выбросов до 2030 года, то весь остальной мир должен будет выйти на [“чистый”]

¹⁶ *Wintour P.* US seeks cooperation with China on climate but not at any price // The Guardian. 20 July, 2021. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/20/us-seeks-cooperation-with-china-on-climate-but-not-at-any-price> (accessed: 20.12.2021).

¹⁷ IPCC. Climate Change 2021 The Physical Science Basis Summary for Policymakers. August 6, 2021. URL: <https://www.politico.com/f/?id=0000017b-2782-d185-a97b-3f9ea4df0000> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁸ *Hirsh M.* John Kerry Wants the 'Greatest Economic Transformation Since the Industrial Revolution' // Foreign Policy. August 13, 2021. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/08/13/john-kerry-climate-change-greatest-economic-transformation/> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁹ China and US agree to cooperate and strengthen dialogue on climate change // DW. 2 September, 2021. URL: <https://www.dw.com/en/china-and-us-agree-to-cooperate-and-strengthen-dialogue-on-climate-change/a-59057015> (дата обращения: 20.12.2021).

ноль — ноль! — к 2040 или даже 2035 году»²⁰, чтобы иметь надежду избежать климатической катастрофы. Поскольку это невозможно, Китаю, настаивал американский спецпредставитель, необходимо достичь углеродной нейтральности не к 2060, а к 2050 году. Первым шагом на этом пути могло бы стать прекращение строительства Пекином угольных электростанций по всему миру: «добавление около 200 с лишним гига watt угольной энергии за последние пять лет, а теперь ещё 200 гига watt или около того, находящихся на стадии планирования, если это произойдёт, фактически лишит остальной мир возможности достичь цели в 1,5°C»²¹.

Настойчивость Керри возымела действие, и Си Цзиньпин в сентябре 2021 года, выступая на Генеральной Ассамблее ООН, заявил об отказе от строительства угольных станций за рубежом, правда, не сказав, когда КНР собирается это сделать. Кроме того, на КС-26 прозвучало совместное американо-китайское заявление, в котором Пекин признал, что сейчас климатическая ситуация намного хуже, чем в 2015 году, и выразил готовность сотрудничать с Вашингтоном для выработки более амбициозных планов по смягчению климатических изменений²².

Вместе с тем в частном порядке китайцы выражают сомнения в способности США взять на себя бремя «мирового климатического лидерства», в первую очередь из-за провала внутренних реформ, связанного с позицией Конгресса, а также из-за нестабильности политического курса (поскольку сторонники Трампа снова могут прийти

к власти) и назревающего глобального энергетического кризиса, который сорвёт планы и сроки «зелёного транзита».

Например, старший советник по вопросам политики Гринпис в Пекине Ли Шуо утверждает, что китайцам трудно не относиться скептически к приверженности США радикальной климатической повестке: «Китай предпринимает постепенные шаги, в то время как США едва ли сделали что-то конкретное в области климата», «поэтому, с их [китайцев] точки зрения, политически несправедливо, что США сейчас возвращаются [в климатическую гонку] и требуют от других делать больше», чем они делают сами²³.

Налаживанию климатического сотрудничества препятствует враждебная политика давления на Пекин по самым разным направлениям, которую проводит администрация Байдена. В частности, США продолжают использовать торговые санкции под предлогом нарушения прав человека (указывая, например, на принудительный труд в производстве солнечных панелей в Синьцзяне), вмешиваются в вопросы Тайваня и Гонконга. «Соединённые Штаты должны прекратить рассматривать Китай как угрозу и противника», — заявил министр иностранных дел КНР Ван И. Проблема изменения климата «не может быть отделена» от других геополитических проблем: «Американская сторона надеется, что сотрудничество в области климата может стать “оазисом” в китайско-американских отношениях, но если этот “оазис” окружён пустыней, он рано или поздно тоже опустеет»²⁴.

²⁰ Kerry J. Remarks on the Urgency of Global Climate Action. August 3, 2021. URL: <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-on-the-urgency-of-global-climate-action/> (дата обращения: 20.12.2021).

²¹ Buckley C., Friedman L. Updated Climate Change Is 'Not a Geostrategic Weapon.

²² Brant R. China pledges to stop building new coal energy plants abroad // BBC. 22 September, 2021. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-58647481> (accessed: 20.12.2021); US Department of State. U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s November 10, 2021. URL: <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/> (accessed: 20.12.2021).

²³ Tiezzi S. Li Shuo on China-US Climate Diplomacy // The Diplomat. November 1, 2021. URL: <https://thediplomat.com/2021/11/li-shuo-on-china-us-climate-diplomacy/> (accessed: 20.12.2021); Ruwitch J. On Climate, U.S. and China Pledge Cooperation, But Competition Will Also Be Prominent.

²⁴ Buckley C., Friedman L. Updated Climate Change Is 'Not a Geostrategic Weapon.

Желание Пекина свести в единый пакет все американо-китайские проблемы фактически свидетельствует о стремлении получить за сотрудничество в сфере изменения климата уступки на других фронтах. Такой подход по-разному оценивают политико-идеологические группировки в США. Наиболее активные в климатическом вопросе группы (центристы и левые — у демократов, умеренные, консерваторы и неоконсерваторы — у республиканцев) имеют достаточно ресурсов, чтобы консолидированно и жёстко отстаивать свои позиции как на уровне правительства (в Конгрессе и администрации), так и в СМИ [Шенин 2016].

Раскол демократов

В Демократической партии нет единства по вопросу тактики «зелёного транзита». Центристам Байдена противостоит левое прогрессистское крыло²⁵, опирающееся на программу «Зелёного нового курса» (ЗНК), которая была оформлена в феврале 2019 г. конгрессменами А. Окасио-Кортес и Э. Марки в форме резолюции Конгресса²⁶.

В программе указывается, что США должны сделать больше других стран в деле сокращения выбросов парниковых газов, достигнув углеродной нейтральности экономики к 2030 году. Прогрессисты подчёркивают требование обеспечить общенациональную «экологическую справедливость» за счёт правительства, которое должно гарантировать ликвидацию безработицы, всеобщее медицинское страхование, высокий уровень зарплаты. Таким образом, программа ЗНК совмещает в себе радикальные климатические и революци-

онные для Америки социальные ориентиры²⁷. При этом США не должны стремиться к контролю над глобальной климатической политикой; надо заниматься декарбонизацией национальной экономики и избегать конфронтации с кем бы то ни было, в первую очередь с Китаем.

В июле 2021 г. более 40 прогрессистских групп направили письмо законодателям и президенту Байдену, призывая их прекратить демонизацию Пекина и начать сотрудничать с ним, иначе мир ожидает климатический коллапс. В письме утверждается, что «изменение климата — это глобальный кризис», поэтому «борьба с ним требует глобального сотрудничества». Соединённые Штаты «сделали Китай козлом отпущения в качестве предлога для уклонения от глобальных климатических обязательств»²⁸, тогда как следует положить конец «новой холодной войне» с КНР, чтобы решить нынешнюю климатическую чрезвычайную ситуацию.

По мнению левых, у США и Китая есть преимущества, которые дополняют друг друга для перехода к глобальной зелёной экономике. Соединённые Штаты — мировой лидер по созданию чистых технологий, контролирующий огромный финансовый ресурс; КНР располагает крупнейшим в мире промышленным потенциалом в ряде отраслей экологически чистой энергетики и основной источник финансирования инфраструктурных проектов в странах глобального Юга. Совместная работа Пекина и Вашингтона ускорит переход от «грязной» экономики «к пригодному для жизни будущему, что требует нового интернационализма, основанного на глобальном со-

²⁵ К заметным представителям этой группы можно отнести таких членов Конгресса, как Б. Сандерс, Э. Уоррен, К. Портер, А. Окасио-Кортес, Э. Марки, К. Буш. Progressive Policy Institute — ведущий исследовательский центр прогрессистской направленности.

²⁶ A Resolution Recognizing the Duty of the Federal Government to Create A Green New Deal. U.S. Senate. February 7, 2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/59/text> (дата обращения: 20.12.2021).

²⁷ U.S. Senate. A Resolution Recognizing the Duty of the Federal Government to Create A Green New Deal. February 7, 2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/59/text> (дата обращения: 20.12.2021).

²⁸ Cooperation, Not Cold War, To Confront the Climate Crisis. July 7, 2021. URL: <http://foe.org/wp-content/uploads/2021/07/Cooperation-Not-Cold-War-To-Confront-the-Climate-Crisis-129.pdf> (дата обращения: 20.12.2021).

трудничестве, совместном использовании ресурсов и солидарности»²⁹.

Более того, позиция прогрессистов и сторонников ЗНК снимает с Китая обвинения в нарушениях прав человека и угрозе национальной безопасности Соединённых Штатов. Утверждается, что две страны могут сотрудничать не только в области климата, но и в «поддержке лучших международных стандартов в области... прав человека»³⁰.

Ещё накануне прихода Дж. Байдена к власти внутри центристской группировки³¹ Демократической партии зрели опасения, что новая администрация может пойти на поводу у сторонников ЗНК и будет уделять приоритетное внимание сотрудничеству с Китаем по вопросам климата, а не решению стратегических проблем. В этой связи утверждалось, что возврат к благостным временам Б. Обамы невозможен по нескольким причинам. *Во-первых* (и это главное), отношения Вашингтона с Пекином стали гораздо более напряжёнными, поскольку экономическая, технологическая и военная мощь последнего возросла вместе с его способностью отстаивать свои интересы на мировой арене. *Во-вторых*, главная цель климатической политики состоит уже не в том, чтобы договариваться о совместных действиях, а в том, чтобы выполнить взятые обязательства. *В-третьих*, изменилась экономическая и политическая ситуация: страны отдаляются друг от друга из-за ослабления доверия к глобализации и свободной торговле, пандемийных ограничений, угрозы энергетического кризиса. *В-четвёртых*, необходимо принимать во внимание возросшую степень экологического давления на правительство со сто-

роны активной части гражданского общества [Ladislaw 2021]³².

Учитывая вышеперечисленные аргументы, центристское ядро Демократической партии критикует прогрессистов за стремление любой ценой добиться сотрудничества с Китаем на климатическом направлении. В первую очередь такое умиротворение может обернуться уступками Пекину (по Гонконгу, Синьцзяню, Тайваню), что даст КНР дополнительные рычаги воздействия на США и ослабит их конкурентоспособность в Индо-Тихоокеанском регионе. Кроме того, такая позиция нанесёт ущерб двухпартийному духу американской внешней политики, поскольку республиканцы требуют вынести на первый план геополитические противоречия, а уступки Китаю не позволяют Байдену получить одобрение его климатических законопроектов в Сенате — республиканцы согласятся только с конкурентоспособными инициативами без признаков сделки с Пекином. Наконец, в результате такой сделки КПК получит незаслуженное признание на мировой арене и окончательную легитимацию в своей стране³³.

Таким образом, центристское большинство демократов, включая почти всех членов команды Байдена, отвергает точку зрения левых и считает, что сотрудничество в области климата должно быть отделено от остальной части американо-китайских отношений. Никаких уступок Пекину в сферах геополитики, экономики, прав человека в обмен на климатическое сотрудничество быть не должно.

При этом центристы уверены, что отказ от сотрудничества не заставит китайцев наращивать строительство угольных элек-

²⁹ Cooperation, Not Cold War, To Confront the Climate Crisis. July 7, 2021. URL: <http://foe.org/wp-content/uploads/2021/07/Cooperation-Not-Cold-War-To-Confront-the-Climate-Crisis-129.pdf> (дата обращения: 20.12.2021).

³⁰ Ibid.

³¹ Интересы данной группировки в Конгрессе активно защищают сенаторы Ч. Шумер, Дж. Хикенлупер, Р. Менендес, М. Келли. Среди политиков и аналитиков заметными фигурами являются С. Тэлбот, Дж. Торнтон, С. Пайфер, М. Макфол. К аналитическим центрам, которые отражают центристскую позицию, можно отнести Институт Брукинса и Совет по международным делам.

³² Fish S. Dear progressives.

³³ Erickson A., Collins G. Competition With China Can Save the Planet; Fish S. Dear progressives.

тростанций. В КНР понимают, что их страна может потерять от изменения климата гораздо больше, чем США (отравленный воздух и вода, затопление приморских городов). Пекин больше заинтересован в сотрудничестве с Вашингтоном, чем Вашингтон в сотрудничестве с Пекином. Неуступчивость США в неклиматических секторах будет подталкивать Китай к уступкам в вопросе декарбонизации³⁴.

Предупреждая об опасности проникновения «заразы» ЗНК в администрацию Байдена, некоторые демократы (например, Т. Райт, директор по Китаю в СНБ при Обаме) указывают, что даже Дж. Керри рассматривает сотрудничество с КНР как ключ к прогрессу в области изменения климата. Якобы экс-госсекретарь считает климат самым важным вопросом в отношениях между Соединёнными Штатами и Китаем. Ещё до выборов Керри заявлял, что «Китай собирается вывести в сеть 21 гигаватт электроэнергии, генерируемой из угля... Это убьёт нас. Это сведёт на нет все усилия по борьбе с климатом». Для Керри сделка с Китаем была ключевой³⁵.

Опасения центристов не оправдались. Керри принял точку зрения партийного большинства, став ведущим членом климатической команды администрации. Ведя переговоры с китайскими дипломатами, которые утверждали, что работа по изменению климата «не может быть отделена» от других геополитических проблем, американский посланник твёрдо настаивал: «Эй, послушайте, климат не является идеологической проблемой. Это не партийная проблема, это не геостратегическое оружие или инструмент, и это, конечно, не повседневная политика. Это глобальная, а не двусторонняя проблема»³⁶. Соответственно, китайский уголь — это глобальная проблема, которая не имеет отношения к таможенным тарифам, кон-

вертации юаня, соблюдению авторских прав и нарушениям прав человека в Поднебесной.

Центристы-байденовцы считают, что уступать КНР в обмен на обещание сократить использование угля бессмысленно, поскольку КПК просто не сможет его выполнить — сделаны слишком большие инвестиции в сферу производства электроэнергии, построены современные угольные электростанции, которые рассчитаны на десятки лет эксплуатации. Попытка заставить закрыть их и вкладывать новые миллиарды в зелёную генерацию вызовет недовольство местных элит, спад производства, снижение уровня жизни и подрыв политической стабильности в Китае.

Несмотря на то что китайские возобновляемые источники генерируют больше, чем все новые (то есть запущенные в 2014–2020 годах) угольные электростанции, китайские коммунисты не могут делать главную ставку на солнечную и ветряную генерацию. ВИЭ имеют нестабильный рабочий цикл, энергию невозможно аккумулировать в нужном объёме, а КПК не может допустить отключений электроэнергии, ибо это удар по экономике, по авторитету партии. Ставка же на импортный газ в Пекине тоже не приветствуется — он формирует энергетическую уязвимость, угрозу национальной безопасности.

В этой связи близкие к администрации эксперты считают, что пекинские лидеры не смогут выполнить обещания по декарбонизации экономики, даже если подпишутся под ними. Внутренние приоритеты не позволяют это сделать. Соответственно, нет смысла уступать им в других вопросах за обещания, которые они в любом случае нарушат. Следовательно, климатическое направление должно быть отдельно от остальной политики США в отношении Китая.

³⁴ Fish S. Dear progressives; *Ruwitich J.* On Climate, U.S. and China Pledge Cooperation.

³⁵ *Lustgarten A.* John Kerry, Biden's Climate Czar, Talks About Saving the Planet // Propublica. December 18, 2020. URL: <https://www.propublica.org/article/john-kerry-biden-climate-czar> (accessed: 20.12.2021).

³⁶ *Buckley C., Friedman L.* Updated Climate Change Is 'Not a Geostrategic Weapon'.

Поскольку отказаться от взаимодействия с Китаем по климату нельзя, то байденовские центристы предлагают свой путь — не сотрудничать, как предлагают прогрессисты, а конкурировать с Пекином в этой сфере. Для реализации такого подхода обсуждается два варианта.

Первый нацелен на контроль за экономическим развитием Китая, в рамках которого правительство США будет стремиться регулировать климатические аспекты индустриального производства в КНР. Этот подход предполагает создание коалиции промышленно развитых государств, могущих обеспечить формирование такой критической экономической массы (более 50% мирового ВВП), которая необходима для оказания давления на Пекин с целью сокращения выбросов. Главным инструментом при этом должен стать углеродный налог — тариф на импортируемые товары и услуги, начисляемый исходя из их «углеродного следа».

Китайское зелёное производство (солнечные панели, ветряки, электрокары и др.) намертво привязано к углеродному топливу, в первую очередь к углю, и имеет огромный «углеродный след». Предлагаемая тарифная система снизит конкурентоспособность китайских компаний, заставив их изменить способ получения энергии. Создать предлагаемую коалицию не так трудно, учитывая, что ЕС уже внедряет налогообложение выбросов углерода. Кроме того, такой подход пользуется поддержкой многих законодателей в США из обеих партий, в первую очередь прогрессистов—сторонников ЗНК³⁷.

Вместе с тем команда Байдена большее внимание уделяет другому подходу, в рамках которого основная ставка делается не на наращивание контроля за экономикой Китая с помощью государственных рычагов, а на зелёное рыночное ускорение самих США. Администрация сделала выбор в пользу государственных инвестиций (здесь выделяются бюджетный и инфраструктурный планы³⁸) с целью подтолкнуть частные компании к разработке и внедрению новых экологических технологий, а также создать инфраструктурные условия для их реализации³⁹.

Такой подход угрожает усилением протекционизма — отказом от китайской зелёной продукции, возвратом к политике «покупай американское», а значит, к новому витку торговой войны с КНР. Сенат уже обозначил этот тренд, приняв в августе 2021 г. подавляющим большинством (90—9) запрет на закупки в Китае материалов, технологий или полезных ископаемых для проектов в области возобновляемых источников энергии, получающих федеральные деньги⁴⁰.

Тем не менее не исключено, что администрация может попытаться совместить оба описанных подхода, поскольку между Дж. Керри и вице-президентом Европейской комиссии Ф. Тиммермансом существуют не только близкие личные отношения, но и проходят постоянные консультации по поводу системы налогообложения выбросов углерода. Разногласия в основном касаются уровней налогообложения, поскольку, если Вашингтон присоединится к европейской системе, то это ощутимо

³⁷ Erickson A., Collins G. Competition With China Can Save the Planet; Hirsh M. John Kerry Wants the 'Greatest Economic Transformation Since the Industrial Revolution'.

³⁸ Puko P. Democrats' Budget Would Finance Sweeping Clean-Energy Plan // Wall Street Journal. July 19, 2021. URL: <https://www.wsj.com/articles/democrats-budget-would-finance-sweeping-clean-energy-plan-11626620401> (дата обращения: 20.12.2021); Cochran S. Senate Passes \$1 Trillion Infrastructure Bill, Handing Biden a Bipartisan Win // The New York Times. November 15, 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/08/10/us/politics/infrastructure-bill-passes.html> (дата обращения: 20.12.2021).

³⁹ Hirsh M. John Kerry Wants the 'Greatest Economic Transformation Since the Industrial Revolution'.

⁴⁰ U.S. Senate. Roll Call Vote. 117th Congress, 1st Session. August 10, 2021. URL: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=117&session=1&vote=00337 (дата обращения: 20.12.2021).

ударит по карману избирателя (при ставке в 60 долларов США за метрическую тонну каждому американцу придется доплатить за топливо порядка 245 долларов в год)⁴¹.

Несмотря на серьёзные расхождения между фракциями прогрессистов и центристов по ряду тактических вопросов в климатической сфере, включая политику в отношении Китая, единство целей и взглядов на проблему глобального потепления заставило Байдена при формировании кабинета учесть быстрорастущее влияние климатических радикалов. В результате на ключевые министерские посты кроме представителей центристов (П. Буттиджич, Т. Вилсэк, Б. Мэллори, Б. Диз) были назначены и сторонники ЗНК. Для того чтобы последние не мешали проведению внешнего климатического курса администрации, они были сориентированы на осуществление внутренних реформ. Например, Дж. Маккарти возглавила Управление внутренней климатической политики. Д. Хааланд на посту министра внутренних дел должен контролировать добычу углеводородов на федеральных землях. Наконец, Дж. Грэнхолм в качестве руководителя министерства энергетики предписано заниматься поиском прорывных технологий⁴².

Республиканцы и роль Китая

Основным препятствием для климатических планов Байдена выступает Сенат. Преимущество демократов в нём мизерное, и оно к тому же окончательно нивелируется демократами-перебежчиками — Дж. Манчином и К. Синема (два сенатора, не поддерживающие климатическую программу нынешней администрации). В ходе

промежуточных выборов 2022 г. республиканцы имеют шанс вернуть себе контроль над Сенатом⁴³.

В противостоянии с администрацией Байдена законодатели-республиканцы держатся консолидированно в вопросах экологической повестки. Тем не менее внутри партии есть скрытые расхождения по разным аспектам климатической проблематики. Самыми заметными являются разногласия между наиболее влиятельными группами умеренных реалистов, консерваторов и неоконсерваторов.

Фракция умеренных республиканцев⁴⁴ ближе всех по климатической идеологии к демократам. Они согласны с ними в том, что изменение климата несёт экзистенциальную угрозу человечеству, что пройдена «точка невозврата», поскольку ведущие страны не выполняют взятых обязательств. Они также опасаются, что климатические амбиции Дж. Байдена слабеют, а грядущий энергетический кризис может вдохнуть новую жизнь в ископаемое топливо.

В отличие от сторонников ЗНК, которые считают, что с Китаем нельзя конфликтовать на экологической почве, а также от центристов Байдена, которые уверены, что Пекин надо принудить к самой быстрой декарбонизации, умеренные республиканцы делают ставку на то, что только американо-китайский тандем станет решающим фактором борьбы с изменением климата, что эти две страны должны идти путём позитивной конструктивной конкуренции.

Доказывая наличие доброй воли по вопросам изменения климата у Китая, реалисты напоминают, что Си Цзиньпин взвалил на себя бремя глобального зелёного лидерства в момент, когда США демон-

⁴¹ *Hirsh M.* John Kerry Wants the 'Greatest Economic Transformation Since the Industrial Revolution'.

⁴² *Digges C.* A look at Biden's 'climate cabinet' nominees // Bellona. January 26, 2021. URL: <https://bellona.org/news/climate-change/2021-01-a-look-at-bidens-climate-cabinet-nominees> (accessed: 20.12.2021).

⁴³ *Trende S.* The Senate Seats Most Likely to Flip in 2022. American Enterprise Institute. June 9, 2022. URL: <https://www.aei.org/articles/the-senate-seats-most-likely-to-flip-in-2022/> (accessed: 12.07.2022).

⁴⁴ В Конгрессе позиции умеренных республиканцев представляют Р. Пол, Дж. Амаш, С. Коллинз, Л. Мурковски, Т. Коул. Среди аналитических центров данного направления выделяются Центр стратегических и международных исследований, а также Атлантический совет.

стративно саботировали свои обязательства⁴⁵. Правда, с 2019 г. заинтересованность Пекина в лидерстве стала снижаться, что во многом связано со сложностями периода пандемии и торговой войны с Соединёнными Штатами. Даже в условиях устойчивого экономического роста сложно финансировать быстрый переход к низкоуглеродной экономике. По оценкам ЦБ КНР, на это потребуется 1 трлн долларов США ежегодно, в то время как правительство может предоставить только 15% этой суммы. Остальное должно поступать из частного сектора, но собрать эти деньги в условиях надвигающейся угрозы глобальной депрессии трудно⁴⁶. Тем не менее руководство Китая продолжает демонстрировать позитивный настрой, желание сохранить высокий темп в деле строительства низкоуглеродной экономики, о чём свидетельствует, например, постоянное повышение его международных обязательств.

Кроме того, на уровне правительства КНР активно осуществляется разработка оперативных планов по реализации в стране стратегии «зелёного транзита». В частности, для согласования отраслевых усилий по максимально быстрому выводу экономики на пиковые выбросы разработана программа 1+N, в рамках которой сформулированы планы министерств по декарбонизации. Вполне оправданно и то, что Пекин планирует и дальше осуществлять «зелёный транзит» поступательно, без больших скачков. Соответственно, правительство готово сокращать угольную генерацию энергии, но только после того, как будут вводиться замещающие его новые возобновляемые мощности. Китай может пожертвовать отдельными высокоуглеродными отраслями, но не национальной конкурентоспособностью [Mazzocco 2021; Smith 2021].

Кроме углубления внутренних реформ, КПК демонстрирует готовность к расширению международного сотрудничества, о чём свидетельствуют отказ от продвижения угольных станций в рамках инициативы «Пояса и пути» и поддержка зелёной энергетики в развивающихся странах.

Для того чтобы эффективнее использовать этот позитивный потенциал Китая в глобальном транзите, подчёркивают реалисты, США следует сформировать климатический альянс из союзников, способный не давить на КНР, а мягко направлять в русло контролируемого перехода. Для этого надо, *во-первых*, в рамках ВТО отрегулировать вопрос о недопустимости чрезмерной государственной поддержки создания зелёных технологий и производств. *Во-вторых*, необходимо не позволить Китаю заблокировать европейскую идею углеродного налога. *В-третьих*, следует втянуть КНР в процесс наращивания финансовой поддержки низкоуглеродной энергетики в развивающихся странах, а также облегчения их долгового бремени, где Пекин мог бы реструктурировать задолженности перед ним на основе принципа «долг в обмен на климат». *В-четвёртых*, необходимо содействовать американо-китайскому сотрудничеству в области энергетических исследований, чтобы не блокировать технологические прорывы [Ladislav 2021]. Все эти меры должны обеспечить конструктивную конкуренцию в удобных для США и Запада рамках.

Между тем самую серьёзную оппозицию администрации составляет фракция консерваторов⁴⁷. Последние согласны с демократами в том, что глобальное потепление действительно имеет место и хозяйственная деятельность человека — его главная причина. Вместе с тем эти изменения не воспринимаются такими стремительными

⁴⁵ Lehr D. Is China Still the Global Leader on Climate Change? // The Diplomat. October 21, 2019. URL: <https://thediplomat.com/2019/10/is-china-still-the-global-leader-on-climate-change/> (дата обращения: 20.12.2021).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Наиболее активными представителями данной группы в Конгрессе являются Дж. Кертис, Л. Грэм, П. Мейджер, Дж. Инхоуфер, П. Райан, С. Уокер. Главным аналитическим институтом выступает Фонд Наследия.

и угрожающими, как утверждается в докладе МГЭИК 2021 года. Соответственно, демократы от имени США взяли на себя слишком большие обязательства и планируют заставить взять аналогичные обязательства другие страны (в первую очередь Китай), чтобы вынудить их принять американские зелёные правила экономической игры⁴⁸.

Можно не сомневаться, что Пекин этого не сделает, он не пойдёт разорительным путём — ликвидируя углеводородные выбросы, закрывая угольные электростанции и ввергая себя в энергетический кризис. Никакие саммиты не заставят его это сделать. В результате Китай будет иметь более дешёвую энергию, чем Запад, и получит преимущество в глобальной экономической конкуренции. В сфере геополитического соперничества произойдёт то же самое, поскольку Байден на последнем саммите НАТО заставил вооружённые силы союзников исходить в первую очередь из климатических приоритетов, что неизбежно снизит боеготовность блока [Kochis 2021].

Консерваторы настаивают, что Байден должен либо придерживаться климатического реализма, то есть принимать экологические решения с учётом того, что действительно предпринимают другие страны, в первую очередь Китай, либо найти для Америки не такой разорительный вариант транзита⁴⁹.

Эксперты-консерваторы считают, что таким вариантом должен стать рыночный подход, который позволит американскому частному бизнесу найти инновационные решения для климатической проблемы,

создать новые зелёные технологии, а затем распространить их по всему миру. Предприниматели должны сами напрямую решать эту проблему вместо того, чтобы следовать жёстким правительственным указаниям по сокращению выбросов, которые не окажут влияния на глобальную температуру к концу века⁵⁰. Именно спрос потребителей на чистую энергию должен стимулировать инновации, а не бюрократы из Министерства энергетики. В этой связи на КС-26 Байдену было бы разумнее не следовать многолетней традиции пустых обещаний, а показать миру пример, резко увеличив финансирование «зелёных» инноваций и инициировав принятие благоприятных для бизнеса налоговых и торговых правил.

Наконец, консерваторы уверены, что, конкурируя с КНР на климатическом поле, надо помнить, что у человечества есть более насущные задачи, в решении которых Китай может сыграть важную роль. В частности, необходимо понять, как зародился вирус COVID-19 (чтобы эпидемия, повлёкшая гибель более 5 млн человек, не повторилась), не допустить агрессию Китая против Тайваня (которая может спровоцировать новую мировую войну), учитывать, что пузырь недвижимости в КНР может дестабилизировать всю мировую экономику. Ожидая от Китая уступок по климату, мир может закрыть глаза на эти проблемы, а также на «преступления Пекина», начиная от геноцида уйгуров до подавления демократического движения в Гонконге⁵¹.

Таким образом, консерваторы требуют передать решение экологических проблем

⁴⁸ *Tubb K. Why Climate Activists and Environmentalists Should Support Nuclear Power // The Daily Signal. August 9, 2021. URL: <https://www.dailysignal.com/2021/08/06/why-climate-activists-should-support-nuclear-power/> (accessed: 20.12.2021).*

⁴⁹ *China's Carbon Emissions. Heritage Foundation. June 14, 2021. URL: <https://www.heritage.org/asia/heritage-explains/chinas-carbon-emissions> (accessed: 20.12.2021); *Tubb K. It's Time for Climate Realism When It Comes to China // The Daily Signal. May 27, 2021. URL: <https://www.dailysignal.com/2021/05/27/its-time-for-climate-realism-when-it-comes-to-china/> (accessed: 20.12.2021).**

⁵⁰ *Tubb K. Why Climate Activists and Environmentalists Should Support Nuclear Power // The Daily Signal. August 9, 2021. URL: <https://www.dailysignal.com/2021/08/06/why-climate-activists-should-support-nuclear-power/> (accessed: 20.12.2021).*

⁵¹ *Glasgow idiocy: Climate change isn't remotely the world's No. 1 problem // The New York Post. October 30, 2021. URL: <https://nypost.com/2021/10/30/glasgow-idiocy-climate-change-isnt-remotely-the-worlds-no-1-problem/> (accessed: 20.12.2021).*

рыночным механизмам, ибо давление на КНР с помощью государственных рычагов бесперспективно — здесь Пекин непобедим. Что касается политики США в отношении Китая в целом, то её необходимо сфокусировать на геополитике и экономике, а климат надо поставить ниже в списке приоритетов⁵².

Фракция неоконсерваторов⁵³ в Республиканской партии также ставит на первое место геополитические угрозы со стороны Китая. Основное внимание она фокусирует на том, что Пекин объявил о планах доминирования в Азии, а значит, о формировании нового экономического порядка. В этой связи США неизбежно придётся столкнуться с Китаем, и приоритет климатического давления, на котором настаивают демократы, здесь мало что изменит. Только геополитика и жёсткие военно-политические подходы должны быть на первом месте в отношениях с КНР в ближайшей перспективе⁵⁴.

Что касается глобального потепления, то неоконсерваторы с ещё большей степенью скептицизма, чем их коллеги по партии, относятся к «климатической панике» и особенно к фактору антропогенности. Они уверены, что потепление предопределяется природной цикличностью, на которую человечество вряд ли сможет повлиять. Изменение климата — это постоянный процесс, который только частично можно регулировать⁵⁵.

Более того, изменение климата, независимо от его причин, даже отдалённо не яв-

ляется экзистенциальной угрозой человечеству. Если внимательно читать доклад МГЭИК от 2021 года, то экстремальные погодные условия не становятся всё более распространёнными, и богатый мир справляется с ними всё увереннее. Столетие назад стихийные бедствия всех видов убили примерно полмиллиона человек в год, а в этом году погибших будет всего около 6 тысяч. Температура поднимается, но все расчёты, даже МГЭИК, говорят, что к 2100 г. это будет не очень большая величина.

К концу века глобальный экономический рост сделает среднего человека на 450% богаче, а изменение климата (даже если человечество ничего не предпримет) снизит этот показатель лишь до 434%. В этой связи США должны сфокусировать усилия и ресурсы не на попытке остановить естественный процесс экологических изменений, что малопродуктивно, а на использовании имеющихся ресурсов для более эффективной адаптации к климатическим изменениям. Они могут проложить путь в этом направлении всему человечеству, сохранив за собой роль глобального лидера⁵⁶.

Неоконсерваторы согласны, хотя остановить погодные изменения невозможно, переходить на зелёные технологии надо для того, чтобы обеспечить чистоту окружающей среды. На Китай уже трудно повлиять, его экономика слишком велика и инерционна, а кроме того, темпы роста выбросов в этой стране замедляются. Самый большой прирост выбросов прихо-

⁵² Kim A. Free Trade and Clean Energy Go Together // The Daily Signal. August 30, 2021. URL: <https://www.dailysignal.com/2021/08/27/free-trade-and-clean-energy-go-together> (accessed: 20.12.2021).

⁵³ Во многих аспектах, в том числе и в зелёном, позиции данной группы в Конгрессе поддерживают сенаторы Л. Грэм, Т. Коттон, М. Рубио, конгрессвумен Л. Чейни. Наиболее заметными фигурами всей неоконсервативной группировки являются Р. Каган, М. Бут, Дж. Болтон, Р. Шейнман. Среди неоконсервативных аналитических центров можно выделить Американский институт предпринимательства.

⁵⁴ Blumenthal D. Beijing's grand strategy // National Review. July 16, 2021. URL: <https://www.nationalreview.com/magazine/2021/08/02/beijings-grand-strategy/> (accessed: 20.12.2021).

⁵⁵ Rohac D. Climate change is a problem. Big summits are not the answer // The Dispatch. November 1, 2021. URL: <https://thedispatch.com/p/climate-change-is-a-problem-big-summits> (accessed: 20.12.2021).

⁵⁶ Glasgow idiocy: Climate change isn't remotely the world's No. 1 problem // The New York Post. October 30, 2021. URL: <https://nypost.com/2021/10/30/glasgow-idiocy-climate-change-isnt-remotely-the-worlds-no-1-problem/> (accessed: 20.12.2021).

дится на Индию — около 600 миллионов тонн в год. В обозримой перспективе эта страна может выйти на первое место в мире и десятилетиями лидировать по этому показателю. Соответственно, если Запад хочет притормозить процесс увеличения выбросов, лучше всего начать с широкомасштабной финансовой и технологической помощи Индии, промышленный сектор которой ещё не слишком велик [Derek 2020].

Наконец, необходимо принимать во внимание и то, что требования к Китаю и другим развивающимся рынкам проводить жёсткую политику «зелёного транзита» наталкиваются на встречное требование дать им возможность завершить (или осуществить) индустриализацию, которую Запад уже завершил, либо оплатить издержки перехода. Между тем США лидировали по выбросам в период с 1970 по 2003 год, и никто её в этом не ограничивал [Derek 2020].

В этой связи использование для давления на Китай больших саммитов типа КС-26 с намерением заставить Пекин подписаться под обязательствами по декарбонизации закончится либо углублением конфликта с этой страной, либо уступками со стороны западных демократий для удержания КНР за столом переговоров. Наградой станет возможность услышать более амбициозные, но заведомо невыполнимые обещания. Выбросы в Китае определяются моделью национального развития, а не требованиями Вашингтона. «Саммиты — это не ответ», обезуглероживание может быть достигнуто только усилиями отдельных стран, а не за счёт многосторонних международных обязательств⁵⁷. Соответственно, считают неоконсерваторы, Вашингтон должен не давить на Китай, а решать свои климатические проблемы самостоятельно, с учётом собственных интересов⁵⁸.

* * *

В отличие от политики Б. Обамы, которая была нацелена на формирование климатического тандема США–КНР, стратегия администрации Дж. Байдена имеет ярко выраженный конфронтационный характер и нацелена на активное принуждение Пекина к максимально быстрому «зелёному транзиту». В администрации американского президента полагают, что такой подход притормозит экономическое развитие и внешнюю экспансию Китая, дав таким образом Соединённым Штатам время для достижения глобального зелёного лидерства, призванного обеспечить экономическое доминирование на последующие десятилетия. В тактическом плане администрация заявляет о необходимости изолировать климатический компонент от остальных составляющих конфронтационной политики США в отношении КНР. Между тем в американской правящей элите полного согласия с таким подходом нет.

Лидеры левого прогрессистского крыла Демократической партии требуют от центристов Байдена отказаться от давления на Китай и добиваться сотрудничества с ним по всему спектру проблем, отдавая приоритет климатическому направлению, что подразумевает возможность уступок, например, ради радикального отказа Пекина от углеродной энергетики.

В Республиканской партии группировка умеренных реалистов считает, что не стоит жёстко давить на Китай, поскольку он выполняет свои обязательства и движется вперёд быстрее США. Необходимо обеспечить конструктивную конкуренцию с КНР в климатической сфере и мягко направлять Пекин в сторону нужной политики с помощью союзников.

Консерваторы считают, что геополитическое, а не климатическое измерение

⁵⁷ Rohac D. Climate change is a problem. Big summits are not the answer // The Dispatch. November 1, 2021. URL: <https://thedispatch.com/p/climate-change-is-a-problem-big-summits> (accessed: 20.12.2021).

⁵⁸ Pethokoukis J. Trump mocking Biden on clean energy is everything wrong with today's GOP // The Week. October 24, 2020. URL: <https://theweek.com/articles/945589/trump-mocking-biden-clean-energy-everything-wrong-todays-gop> (accessed: 20.12.2021).

должно быть приоритетом Вашингтона, поскольку Пекин не пойдёт на резкую декарбонизацию, между тем как Соединённые Штаты при радикальном «зелёном транзите» ослабят себя и проиграют экономическую конкуренцию КНР. Америке следует придерживаться концепции климатического реализма, то есть проводить внутренние преобразования, ориентируясь на опыт других стран. Климатические реформы должны активизировать рыночные механизмы, поскольку конкурировать с Китаем на поле государственного регулирования значит обрекать себя на поражение.

Представители неоконсервативной группировки республиканцев не верят в возможность повлиять на глобальное потепление, считают, что в декарбонизации есть только экологический смысл. Они требуют делать ставку на максимально быстрое развитие американской экономики, добиваясь торможения Китая не с помо-

щью климатической политики (ещё менее проведением многосторонних саммитов), а геополитическими мерами.

Учитывая несовпадение взглядов различных групп американского истеблишмента, представляется, что проводимая администрацией Байдена климатическая стратегия в отношении Китая вряд ли получит политическую поддержку Конгресса (а значит, и финансирование внутренних реформ). Демократы-центристы надеются, что им удастся привлечь на свою сторону консерваторов отказом от политики «климатических сделок» с Пекином, но этого недостаточно для раскола республиканской оппозиции. Администрация едва ли сможет отделить вопросы климата от общего антикитайского курса. Давление на Пекин будет нарастать в геополитической плоскости, в то время как борьба с изменением климата скорее всего отойдёт на второй план.

Список литературы

- Голуб Ю., Шенин С. Администрация Байдена и проблемы «зелёного транзита» // *Мировая экономика и международные отношения*. 2022. Т. 66. № 2. С. 5–14.
- Грицевич И.Г. Перспективы и сценарии низкоуглеродного развития: ЕС, Китай и США в глобальном контексте. М.: Скорость цвета, 2011. 36 с.
- Дмитриев С.С. «Американский план создания рабочих мест» с антикитайским акцентом // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021. № 12. С. 86–100.
- Матвеев В.А. Борьба с изменением климата — новая арена противоборства Китая и США // *Китай в мировой и региональной политике*. 2021. Т. 26. С. 337–351.
- Приходько О.В. Меняющийся баланс сил в мире: американско-китайский контекст // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2020. № 8. С. 30–51.
- Соколов В.И. Экологическая повестка дня правительства Б. Обамы // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2012. № 3. С. 99–114.
- Степанов А.С. Американские эксперты о противостоянии США — КНР // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021. № 9. С. 89–105.
- Шенин С.Ю. Американско-российские отношения: «меню» для нового президента // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2016. № 12. С. 3–27.
- Antonio R. and Brulle R. The Unbearable Lightness of Politics: Climate Change Denial and Political Polarization // *Sociological Quarterly*. 2011. Vol. 52. No. 2. P. 195–202.
- Banks J. Fossil Fuel Divestment Prompts Backlash // *The Progressive Magazine*. February 21, 2021. URL: <https://progressive.org/op-eds/fossil-fuel-divestment-banks-220221/> (accessed: 20.12.2021).
- Bledsoe P. Biden Must Compel China and Russia to Act on Climate. Progressive Policy Institute. April 15, 2021. URL: <https://www.progressivepolicy.org/pressrelease/biden-must-compel-china-and-russia-to-act-on-climate/> (accessed: 20.12.2021).
- Chen H., Lin A. US Withdraws from Paris — Don't Expect China to Follow Suit. Natural Resources Defense Council. November 5, 2019. URL: <https://www.nrdc.org/experts/alvin-lin/us-withdraws-paris-dont-expect-china-follow-suit> (accessed: 20.12.2021).
- Conrad B. China in Copenhagen: Reconciling the “Beijing Climate Revolution” and the “Copenhagen Climate Obstinacy” // *The China Quarterly*. 2012. Vol. 210. P. 435–455.
- Derek S. Coercing China on climate change? American Enterprise Institute. February 5, 2020. URL: <https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/asia/coercing-china-on-climate-change/> (accessed: 20.12.2021).

- Erickson A., Collins G.* Competition With China Can Save the Planet // *Foreign Affairs*. May/June 2021. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-13/competition-china-can-save-planet> (accessed: 20.12.2021).
- Jacques P., Dunlap R., Freeman M.* The organization of denial: Conservative think tanks and environmental skepticism // *Environmental Politics*. 2008. Vol. 17. No. 3. P. 349–385.
- Klare M.* The Burning Future of U.S.-China Relations // *TomDispatch*. October 14, 2021. URL: <https://tomdispatch.com/how-to-save-the-world-from-a-climate-armageddon/> (accessed: 20.12.2021).
- Kochis D.* Biden Wants NATO To Focus on Climate Change. What About Russia? *Heritage Foundation*. August 13, 2021. URL: <https://www.heritage.org/node/24749293/print-display> (accessed: 20.12.2021).
- Ladislav S.* Productive Competition: A Framework for U.S.-China Engagement on Climate Change. *CSIS*. January 21, 2021. URL: <https://www.csis.org/analysis/productive-competition-framework-us-china-engagement-climate-change> (accessed: 20.12.2021).
- Lewis J., Edwards L.* Assessing China's Energy and Climate Goals. May 2021. *Center for American Progress*. URL: <https://www.americanprogress.org/article/assessing-chinas-energy-climate-goals/#:~:text=China%27s%20initial%20nationally%20determined%20contribution,peak%20CO2%20emissions%20by%202030> (accessed: 20.12.2021).
- Mazzocco I.* What Is China's Climate Agenda? *CSIS*. November 4, 2021. URL: <https://www.csis.org/analysis/what-chinas-climate-agenda> (accessed: 20.12.2021).
- McCright A., Dunlap R.* The Politicization of Climate Change and Polarization In The American Public's Views of Global Warming // *Sociological Quarterly*. 2011. Vol. 52. No. 2. P. 155–194.
- Qi Y., Wu T.* China's 'yes' to new role in climate battle. *Brookings Institution*. December 4, 2015. URL: <https://www.brookings.edu/articles/chinas-yes-to-new-role-in-climate-battle/> (accessed: 20.12.2021).
- Smith T.* Experts React: COP26 Preview. *CSIS*. October 28, 2021. URL: <https://www.csis.org/analysis/experts-react-cop26-preview> (accessed: 20.12.2021).
- Stern T.* Can the United States and China reboot their climate cooperation. *Brookings Institution*. September 14, 2020. <https://www.brookings.edu/articles/can-the-united-states-and-china-reboot-their-climate-cooperation/> (accessed: 20.12.2021).
- Tubb K.* Climate Change Report Isn't a Blank Check for Green Policies. *Heritage Foundation*. August 28, 2021. URL: <https://www.heritage.org/environment/commentary/climate-change-report-isnt-blank-check-green-policies> (accessed: 20.12.2021).

THE BIDEN ADMINISTRATION'S CLIMATE POLICY TOWARD CHINA SUPPORTERS AND OPPONENTS

YURI GOLUB

SERGEI SHENIN

Saratov State University, Saratov, 410012, Russia

Abstract

The article is devoted to the analysis of the contemporary US-Chinese relations in the climate sphere and forecasting the prospects for their development in the near future. In the context of the evolution of the problem in the past, as well as taking into account the differences in approaches to the problem in the United States from the two leading parties and the most influential political and ideological groups, the authors investigate the causes of the aggravation of climate relations between Washington and Beijing. It is noted that having occupied the White House, the Democratic administration of J. Biden began to increase pressure on the Chinese government in order to force it to accelerate the passage of "green transit", i.e. the transition from the use of fossil fuels in the economy to renewable energy sources.

It is assumed that such a strategy should slow down China's economic development, thus giving America time for internal reforms aimed at achieving its global "green" leadership, which, in turn, should ensure economic dominance in the post-crisis period. Tactically, the administration uses a "separate" methodology, i.e. declares the need to isolate from each other the climate and all other components of the Chinese policy of the United States. This approach is not supported by most political and ideological groups. Thus, the progressive wing of the Democratic Party insists on close climate cooperation with China, which implies a possibility of geopolitical concessions. Moderate Republicans ("realists") consider "constructive competition" with Beijing in the climate sphere possible. Conservatives are confident that China will not fulfill its promises, and therefore they advocate "climate realism", which means carrying out internal reforms in the United States only taking into account what has been done by other countries, primarily China. The neoconservative group demands to abandon climate pressure and rely on tough geopolitical steps against Beijing. It is concluded that disagreement within the ruling elite with Biden's Chinese policy will greatly complicate the approval of the climate reform program in Congress, therefore the "containment" of the PRC will be primarily economic and geopolitical in nature.

Keywords:

USA; China; climate change; green transition; Xi Jinping; Joseph Biden; Republican Party; Democratic Party; IPCC.

References

- Antonio R., Brulle R. (2011). The Unbearable Lightness of Politics: Climate Change Denial and Political Polarization. *Sociological Quarterly*. Vol. 52. No. 2. P. 195–202.
- Banks J. (2021). Fossil Fuel Divestment Prompts Backlash. *The Progressive Magazine*. URL: <https://progressive.org/op-eds/fossil-fuel-divestment-banks-20221/> (accessed: 20.12.2021).
- Bledsoe P. (2021). *Biden Must Compel China and Russia to Act on Climate*. Progressive Policy Institute. URL: <https://www.progressivepolicy.org/pressrelease/biden-must-compel-china-and-russia-to-act-on-climate/> (accessed: 20.12.2021).
- Chen H., Lin A. (2019). *US Withdraws from Paris – Don't Expect China to Follow Suit*. Natural Resources Defense Council. URL: <https://www.nrdc.org/experts/alvin-lin/us-withdraws-paris-dont-expect-china-follow-suit> (accessed: 20.12.2021).
- Conrad B. (2012). China in Copenhagen: Reconciling the "Beijing Climate Revolution" and the "Copenhagen Climate Obstinacy". *The China Quarterly*. Vol. 210. P. 435–455.
- Derek S. (2020). *Coercing China on climate change?* American Enterprise Institute. URL: <https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/asia/coercing-china-on-climate-change/> (accessed: 20.12.2021).
- Dmitriev S.S. (2021). "Amerikanskij plan sozdaniya rabochikh mest" s antikitskim aktsentom ["American Job Creation Plan" with Anti-Chinese Emphasis]. *SSHA & Kanada: ehkonomika, politika, kultura*. No. 12. P. 86–100.
- Erickson A., Collins G. (2021). Competition With China Can Save the Planet. *Foreign Affairs*. May/June 2021. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-13/competition-china-can-save-planet> (accessed: 20.12.2021).
- Golub Y., Shenin S. (2022). Administratsiya Bajdena i problemy "zelenogo tranzita" [The Biden administration and problems of the "green transit"]. *Mirovaya ehkonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 66. No. 2. P. 5–14.
- Gritsevich I.G. (2011). *Perspektivy i stsennarii nizkouglerodnogo razvitiya: ES, Kitaj i SSHA v global'nom kontekste* [Prospects and scenarios for low-carbon development: the EU, China and the USA in a global context]. Moscow: Skorost' tsveta. 36 p.
- Jacques P. et al. (2008). The organization of denial: Conservative think tanks and environmental skepticism. *Environmental Politics*. Vol. 17. No. 3. P. 349–385.
- Klare M. (2021). The Burning Future of U.S.-China Relations. *TomDispatch*. URL: <https://tomdispatch.com/how-to-save-the-world-from-a-climate-armageddon/> (accessed: 20.12.2021).
- Kochis D. (2021). Biden Wants NATO To Focus on Climate Change. What About Russia? Heritage Foundation. URL: <https://www.heritage.org/node/24749293/print-display> (accessed: 20.12.2021).
- Ladislav S. (2021). Productive Competition: A Framework for U.S.-China Engagement on Climate Change. CSIS. URL: <https://www.csis.org/analysis/productive-competition-framework-us-china-engagement-climate-change> (accessed: 20.12.2021).
- Matveev V.A. (2021). Bor'ba s izmeneniem klimata – novaya arena protivoborstva Kitaya i SSHA [The fight against climate change is a new arena of confrontation between China and the United States]. *Kitaj v mirovoj i regional'noj politike*. Vol. 26. P. 337–351.

- Mazzocco I. (2021). What Is China's Climate Agenda? CSIS. URL: <https://www.csis.org/analysis/what-chinas-climate-agenda> (дата обращения: 20.12.2021).
- McCright A., Dunlap R. (2011). The Politicization of Climate Change and Polarization In The American Public's Views of Global Warming. *Sociological Quarterly*. Vol. 52. No. 2. P.155–194.
- Prikhod'ko O. V. (2020). Menyayushhijsya balans sil v mire: amerikano–kitajskij kontekst [The changing balance of power in the world: the US-China context]. *SSHA & Kanada: ehkonomika, politika, kultura*. No. 8. P. 30–51.
- Qi Y., Wu T. (2021). China's 'yes' to new role in climate battle. Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/articles/chinas-yes-to-new-role-in-climate-battle/> (accessed: 20.12.2021).
- Shenin S.YU. (2016). Amerikano–rossijskie otnosheniya: "menyu" dlya novogo prezidenta [US-Russian relations: the "menu" for a new president]. *SSHA & Kanada: ehkonomika, politika, kultura*. No. 12. P. 3–27.
- Smith T. (2021). *Experts React: COP26 Preview*. CSIS. URL: <https://www.csis.org/analysis/experts-react-cop26-preview> (accessed: 20.12.2021).
- Sokolov V.I. (2012). Ekologicheskaya povestka dnya pravitel'stva B. Obamy [The environmental agenda of the B. Obama Government]. *SSHA & Kanada: ehkonomika, politika, kultura*. No. 3. P. 99–114.
- Stepanov A.S. (2021). Amerikanskie ehksperty o protivostoyanii SSHA – KNR [American experts on the US – China confrontation]. *SSHA & Kanada: ehkonomika, politika, kultura*. No. 9. P. 89–105.
- Stern T. (2020). *Can the United States and China reboot their climate cooperation*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/can-the-united-states-and-china-reboot-their-climate-cooperation/> (accessed: 20.12.2021).
- Tubb K. (2021). *Climate Change Report Isn't a Blank Check for Green Policies*. Heritage Foundation. URL: <https://www.heritage.org/environment/commentary/climate-change-report-isnt-blank-check-green-policies> (accessed: 20.12.2021).

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АЗЕРБАЙДЖАНА С ЕВРОПЕЙСКИМИ СТРАНАМИ НАТО В ВОЕННОЙ СФЕРЕ

ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА С БОЛГАРИЕЙ И ЧЕХИЕЙ

НИЯЗИ НИЯЗОВ

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

Резюме

Статья посвящена особенностям взаимодействия Azerbaijan со странами–участниками НАТО в военной сфере на примере сотрудничества с Болгарией и Чехией. Цель исследования заключается в том, чтобы на примере взаимодействия АР с Чехией и Болгарией в военной сфере показать, что государства постсоветского пространства при выборе удачной формы (модели) сотрудничества с европейскими странами могут довольно успешно продвигать свои интересы на международной арене, даже находясь вне рамок евроатлантических структур. Для достижения поставленной цели автор в рамках данной работы даёт обзор литературы, в которой освещены различные аспекты военной политики Azerbaijan, рассматривает факторы, подвигнувшие Баку к налаживанию сотрудничества в военной сфере в первую очередь с Прагой и Софией. В качестве научных методов были выбраны: историко-генетический, децизионный, кейс-стади, институциональный, а также элементы герменевтического метода. Результаты исследования в кратком изложении выглядят следующим образом: после поражения в Первой Карабахской войне Azerbaijan, наряду с ведением переговоров по урегулированию конфликта под эгидой Минской группы ОБСЕ, сосредоточил силы на модернизации экономики и вооружённых сил. Важным направлением этой деятельности стало налаживание взаимовыгодного двустороннего сотрудничества с новыми членами НАТО. При этом Azerbaijan стремился решить как военные задачи, выражающиеся в укреплении потенциала своей армии, так и политические, ориентированные на получение поддержки в вопросах карабахского урегулирования. Последнее имело для Баку даже большее значение, чем приобретение различных систем вооружения, так как к этому времени Azerbaijan уже имел доступ к оружейным рынкам таких стран, как Израиль, Россия, Украина, ЮАР, Иордания и Турция. Налаживание взаимодействия со Прагой и Софией постепенно привело к формированию двух моделей взаимоотношений со странами НАТО: в одном случае (Чехия) речь шла о полноценном военно-политическом сотрудничестве, в другом (Болгария) – военный компонент был лишь подходом к политическому взаимодействию. Выводы исследования сводятся к тому, что, сочетая военно-дипломатическое и военно-техническое сотрудничество, Баку сумел получить от новых членов НАТО (пусть негласную) поддержку своей позиции по Карабахскому конфликту, как стало очевидным во время 44-дневной войны в 2020 году.

Ключевые слова:

Azerbaijan; Россия; НАТО; ОДКБ; Чехия; Болгария; ADEX; Карабахский конфликт.

Дата поступления рукописи в редакцию: 31.01.2022

Дата принятия к публикации: 14.06.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: n.niyazov@spbu.ru

Развитие международной системы с середины XX века было отмечено ростом числа и повышением значимости многосторонних объединений. Вместе с тем согласование позиций в международных организациях занимает длительное время как из-за бюрократических процедур, так и из-за необходимости учёта мнений вовлечённых сторон. На этом фоне успешность внешней политики государств в значительной степени продолжает зависеть от способности выявлять перспективных партнёров для выстраивания двусторонних отношений. Такого рода договорённости могут выступать и основой для более широких сетцентричных конфигураций взаимодействия. Однако, говоря о подобных формах взаимодействия, мы вовсе не имеем в виду как таковую «сетевую дипломатию», которую, как справедливо отмечают И.В. Зеленева и Д.А. Ивановский, в России «чаще всего исследуют в рамках многосторонней дипломатии и развития сетевых структур (Лебедева М.М., Филатов С.В. (МГИМО), Колосова И.В. (Дипломатическая Академия МИД РФ)», а на Западе «исследователи ... делают упор на развитие негосударственных акторов и публичную дипломатию (Metzl Jamie (Carnegie), Fergus Hanson (Brookings), Ilan Manor (Oxford)». При этом совершенно справедливо отмечается, что «в рамках англоязычного научного сообщества термин “network diplomacy” чаще имеет значение цифровой дипломатии» [Зеленева И.В., Ивановский Д.А. 2018].

С нашей точки зрения, основы «сетцентричных конфигураций взаимодействия» формируются не в результате взаимодействия различного количества акторов международных отношений, «связанных» в рамках того или иного объединения, союза, организации и преследующих глобальные или **стратегические** цели, и тем

более не в результате использования возможностей цифровой дипломатии, а в результате развития двусторонних отношений акторов, взаимодействие которых направлено на решение **тактических** задач. При этом акторы, находящиеся в связке, не отказывают себе в возможности ведения **параллельной** деятельности, направленной на достижение этой же тактической цели, но во взаимодействии с другими (иными) своими партнёрами. В силу указанного обстоятельства у таких форм взаимодействия всегда будут чёткие временные границы, в рамках которых или удастся достичь поставленной тактической цели, или же это взаимодействие будет завершено. В определённых случаях временные рамки решения поставленной задачи могут быть увеличены.

Преимущества такого рода отношений заключаются в проведении внешней политики, нацеленной на достижение конкретных целей за короткий промежуток времени, а также в возможности параллельного привлечения для решения тактической задачи ресурсов разных партнёров, которые при этом могут и не взаимодействовать между собой по другим направлениям.

Наработанные формы взаимодействия могут быть трансформированы в устойчивые модели сотрудничества, которые в дальнейшем можно использовать для налаживания сотрудничества с новыми партнёрами.

Показательный пример стратегического комбинирования двусторонних связей для достижения внешнеполитических целей даёт опыт Азербайджана. Проявлением данной политики стало заключение в 2021 г. Баку Шушинской декларации с Турцией¹ с последующим подписанием декларации о союзническом взаимодействии с Россией². Эти документы демонстрируют умение Азербайджана выстраивать сбаланси-

¹ Шушинская декларация о союзнических отношениях между Азербайджанской Республикой и Турецкой Республикой. 16 июня 2021 г. URL: <https://president.az/ru/articles/view/52122> (дата обращения: 30.08.2021).

² Декларация о союзническом взаимодействии между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой. 22 февраля 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5777> (дата обращения: 24.02.2022).

рованные отношения с двумя крупнейшими соседями, интересы которых на Южном Кавказе не всегда совпадают.

Эти соглашения стали логическим продолжением политики взаимодействия с зарубежными партнёрами в военной сфере, которую Азербайджан реализовывал в предшествующие годы. Политическая реакция большинства государств и международных организаций на события Второй Карабахской войны 2020 г. оказалась сдержанной. Многие государства НАТО, ЕС, ОДКБ и шире постсоветского пространства ограничились заявлениями о необходимости урегулирования конфликта мирным путём и призывами не применять оружие против мирного населения³. Подобное дистанцирование больше соответствовало интересам Баку, чем его армянских оппонентов. Ереван был уверен, что в случае возобновления военных действий в зоне конфликта НАТО и ЕС в открытой форме выразят негативную реакцию на попытку Азербайджана решить конфликт силовым путём. Он также рассчитывал на поддержку ОДКБ, которая могла бы заставить азербайджанскую сторону остановить наступление⁴.

С учётом последствий пандемии COVID-19 велик соблазн объяснить сдер-

жанную реакцию третьих стран тем, что их внимание было сконцентрировано на решении внутренних проблем, на фоне которых происходящее на Южном Кавказе их волновало мало. Этот подход не берёт в расчёт политику Азербайджана, важное место в которой занимало сотрудничество в военной сфере с зарубежными странами на двусторонней основе. Причём такой курс предполагал налаживание взаимодействия не только с крупными державами (такими как Россия и Турция), но и с партнёрами из числа малых и средних стран.

Настоящая статья фокусируется на изучении развития военно-технических отношений Азербайджана с Болгарией и Чехией. На этих примерах она призвана показать закономерности развития сотрудничества Баку с европейскими странами — участниками НАТО, обеспечившего Азербайджану благоприятные политические условия в ходе Второй Карабахской войны.

Выбор Болгарии и Чехии в качестве случаев для анализа обусловлен рядом причин. *Во-первых*, они примерно равны Азербайджану по размеру территории и численности населения, тем самым давая пример взаимодействия средней страны с сопоставимыми партнёрами. *Во-вторых*,

³ Nagorno-Karabakh violence: UK and Canada foreign ministers' joint statement. URL: <https://www.gov.uk/government/news/nagorno-karabakh-violence-uk-and-canada-foreign-ministers-joint-statement> (дата обращения: 15.01.2021); Совместное заявление министров иностранных дел Франции, России и Соединённых Штатов Америки — сопредседателей Минской группы, с призывом к прекращению огня в Нагорном Карабахе (5 октября 2020 г.). URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/dossiers-pays/armenie/evenements/article/declaration-conjointe-des-ministres-des-affaires-etrangeres-francais-russe-et> (дата обращения: 28.12.2020); Ситуация в Нагорном Карабахе — Заявление официального представителя министерства Европы и иностранных дел (7 ноября 2020 г.) URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/dossiers-pays/armenie/evenements/article/situation-au-haut-karabagh-declaration-de-la-porte-parole-7-11-20> (дата обращения: 29.12.2020); Bundeskanzlerin Merkel telefoniert mit dem armenischen Ministerpräsidenten Nikol Paschinjan. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundeskanzlerin-merkel-telefoniert-mit-dem-armenischen-ministerpraesidenten-nikol-paschinjan-1795578> (дата обращения: 25.12.2020); Заявление МИД РК в связи с эскалацией армяно-азербайджанского конфликта. 27 сентября 2020. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/102821?lang=ru> (дата обращения: 15.12.2021); Заявление МИД Республики Беларусь в связи с обострением ситуации в зоне нагорно-карабахского конфликта (28 сентября 2020 г.). URL: https://mfa.gov.by/press/news_mfa/f72d69a5c8cfc896.html (дата обращения: 15.12.2021); Кыргызстан выразил свою позицию по конфликту в Карабахе. 29.09.2020. URL: <https://ru.sputnik.kg/20200929/kyrgyzstan-mid-karabakh-konflikt-prizyv-1049775100.html?ysclid=16qrmwu4xt602747600> (дата обращения: 15.12.2021).

⁴ Минасян С. Когда содержание важнее формы: зачем Армении ОДКБ? 2012. URL: <http://www.kavkazoved.info/news/2012/12/25/kogda-soderzhanie-vazhnee-formy-zachem-armenii-odkb.html> (дата обращения: 09.11.2021); Армения ожидала от ОДКБ другой реакции на вторжение Азербайджана — Пашинян 16 мая, 2022. URL: <https://infoteka24.ru/2022/05/16/95744/> (дата обращения: 09.08.2021).

все три страны имеют общее социалистическое прошлое и одновременно столкнулись с необходимостью социально-экономических трансформаций. *В-третьих*, Баку активно сотрудничает с Прагой и Софией в ряде энергетических проектов, что позволяет проследить мультипликативный эффект от взаимодействия в разных сферах. Для сравнения, многие государства постсоветского пространства, включая соседей Азербайджана по Южному Кавказу, не обладают достаточными финансовыми или углеводородными ресурсами для того, чтобы стать привлекательным партнёром во внешнеэкономической деятельности для Чехии и Болгарии.

Выстраивая связи с Болгарией и Чехией, Азербайджан учитывает, что военные и военно-промышленные потенциалы этих стран существенно различаются. Чешские (чехословацкие) предприятия занимались производством перспективных систем вооружений ещё с 1930-х годов, а болгарское оборонное производство стало активно развиваться в годы «холодной войны» при поддержке СССР. Оно никогда не достигало уровня Чехословакии.

Если бы задачи Азербайджана сводились только к приобретению вооружений, он мог сосредоточиться на взаимодействии в военно-технической сфере только с Чехией. Тем не менее политика Баку заключалась в том, чтобы выстраивать отношения с широким кругом государств для снижения поддержки армянской стороны в рамках Карабахского конфликта. Опыт сотрудничества с Прагой и Софией привёл Баку к выработке двух совпадающих по конечной цели, но не по форме реализации моделей взаимодействия с европейскими странами-участницами НАТО.

Ценность сотрудничества с Болгарией и Чехией для Азербайджана тем более возрастала, что ряд крупных участников

Североатлантического альянса (в первую очередь Франция) часто занимали проармянскую позицию. С точки зрения Баку, это в первую очередь выражалось в том, что Париж, формируя своё отношение к конфликту, никогда не акцентировал внимания на том, что армянская сторона установила контроль над территорией спорной НКАО и семи окружающих его районов Азербайджана военным путём, тем самым игнорируя резолюции СБ ООН, требующих вывода армянских вооружённых сил с этих территорий. Кроме того, Франция всегда говорила исключительно о необходимости мирного урегулирования конфликта, априори отказывая Азербайджану в праве освободить свои оккупированные территории военным путём⁵. При этом активно продвигая именно армянский взгляд на возможность решения проблемы, например, в мае 2014 г. Президент Франции Ф. Олланд заявлял: «необходим промежуточный статус Нагорного Карабаха и решение о его окончательном статусе, который будет определён в будущем путём имеющего обязательную юридическую силу волеизъявления его населения»⁶.

Предпринимаемый в статье анализ указывает, что при решении вопросов, не представляющих принципиального значения для НАТО, входящие в объединение малые страны могут проводить самостоятельную политику в военной и военно-политической сфере, исходя из своих интересов. Тем самым исследование вскрывает пределы блоковой дисциплины в рамках альянса, а также вносит вклад в изучение особенностей военно-технического сотрудничества европейских стран с государствами постсоветского пространства.

Специфика изучаемой проблемы, а также доступный для анализа эмпирический материал подтолкнули использовать в каче-

⁵ Николя Саркози: Франция будет вместе с Арменией идти по пути решения карабахского конфликта посредством переговоров. 17 октября 2011. URL: <https://www.panarmenian.net/rus/world/news/81094/> (дата обращения: 23.11.2021).

⁶ Франсуа Олланд о вступлении Армении в ТС: «Наша цель — не осудить, а понять». 15 мая, 2014. URL: <https://russia-armenia.info/node/7186?ysclid=I6jn7хурm4518035280> (дата обращения: 20.12.2021).

стве основного научного метода историко-генетический (ретроспективный) метод, позволяющий выявлять причинно-следственные связи и закономерности развития изучаемых событий, а также субъективные и объективные факторы, которые воздействовали как на формирование политики военной безопасности Азербайджана, так и в целом на внешнюю политику Баку.

Для достижения достоверных результатов при проведении исследования автор использовал методы политической науки, а именно: метод анализа систем принятия решений (децизионный), метод анализа отдельных случаев (изучение сложного явления на типичных примерах) и институциональный метод (изучение деятельности организаций, органов государственной власти). Кроме того, привлечение разнообразных юридических документов привело к использованию элементов герменевтического метода. Эмпирическую базу исследования составил широкий круг источников и литературы, находящихся в открытом доступе.

Опираясь на эти данные, в работе будет дан краткий обзор научных работ и публикаций в СМИ, в которых рассмотрены различные аспекты политики военной безопасности Азербайджана, в том числе роль стран-участниц НАТО в стратегии Азербайджана, затем будут рассмотрены основные этапы, направления и специфика взаимодействия АР с Болгарией и Чехией в военной сфере.

Опыт изучения военного строительства Азербайджана

Научное изучение особенностей политики военной безопасности стран постсоветского пространства, в том числе и Азербайджана, долгое время оставалось вне поля зрения как отечественных, так и зарубежных исследователей. Работы, в которых давалась оценка военному потенциалу стран постсоветского пространства, стали публиковаться в России начиная с 2000-х

годов. Одной из них стала монография С.Л. Ткаченко и С. Петерманна. Оценивая взаимодействие Баку с НАТО, исследователи отмечали, что Азербайджан не ставит целью вступление в Альянс, а стремится использовать сотрудничество с ним для модернизации армии [Ткаченко, Петерманн 2002].

Противоположную точку зрения высказали В.А. Захаров и А.Г. Арешев. Воспроизведя историю взаимодействия Баку и НАТО в 1992–2007 годах, они делали вывод, что Азербайджан собирается присоединиться к НАТО. Работа изобилует публицистическими заявлениями и утверждениями, не соответствующими действительности. Например, она включала спекуляции о том, что Турция, Азербайджан и Грузия сформировали тайный военно-политический блок [Захаров, Арешев 2008].

Среди работ армянских экспертов выделяется публикация Сергея Минасяна середины 2000-х годов, в которой он приходит к выводу, что количественные и качественные показатели боевых систем, поступающих на вооружение Азербайджана, не отражаются на исходе возможного военного столкновения двух стран [Минасян 2005]. Работы С. Минасяна создавались с использованием широкого круга источников и литературы. Долгое время он давал точную оценку боевому состоянию вооружённых сил Баку и Еревана. Тем не менее он предпочёл не замечать наметившегося к 2010-м годам радикального отрыва Азербайджана от Армении в вопросах оснащения новейшим вооружением⁷.

Большое внимание изучению состояния вооружённых сил стран СНГ, в том числе Азербайджана и Армении, уделено в работах Г.Г. Тищенко, которые отличаются взвешенным подходом к изучаемой проблеме. Главная ценность работ указанного автора заключается в использовании и тщательном анализе значительного массива эмпирического материала о вооружённых силах стран СНГ, находящихся в открытом доступе [Тищенко 1998; Тищенко 2000].

⁷ Минасян С. Дипломатия военных парадов // Военно-промышленный курьер. 5 октября 2011.

Исследовательские статьи по рассматриваемой проблематике дополняли публикации СМИ, содержащие аналитические оценки. В их числе статьи А.А. Храмчихина, вызвавшие оживлённую дискуссию среди экспертов [Храмчихин 2011]⁸. Его публикации 2008–2012 годов были посвящены возможным сценариям борьбы за Карабах в случае возобновления боевых действий и военно-техническому сотрудничеству Азербайджана с зарубежными странами. О том, как стороны конфликта будут осуществлять экономическое обеспечение войны, в этих работах не говорилось.

В ином ключе была написана статья К. Чуприна «Война за Карабах». Автор ставил цель — выявить стратегические и тактические шаги сторон в предстоящих сражениях. Признавая право Азербайджана на освобождение территории и наличие военно-экономического потенциала для этого, эксперт высказывал два спорных утверждения: 1) заявления политического руководства Азербайджана о возможности возобновления войны предназначены «для внутреннего потребления»; 2) в случае возобновления войны Азербайджан окажется «в положении если не агрессора, то в любом случае виновника

войны. Причём с непредсказуемыми для него последствиями»⁹.

Возможный ход боевых действий в зоне Карабахского конфликта был объектом анализа и Е. Созаева-Гурьева. Если в рассмотренных выше работах российские специалисты подвели читателя к мысли о том, что у Баку нет военного превосходства над противником, то в публикации Е. Созаева-Гурьева этот постулат озвучивался уже в третьем предложении. Он поверхностно рассматривал особенности военной реформы, проведённой в Азербайджане в 1994–2010 годах, приводил данные о закупках азербайджанской стороны и обходил экономическую составляющую предстоящей войны¹⁰.

Системное освещение экономических аспектов политики безопасности стран СНГ, в том числе Азербайджана, первым осуществил А. Матвеев¹¹. Оценивая расходы Баку на военные цели, он пришёл к выводу, что страна готовится к разрешению территориальных споров вооружённым способом. Спустя месяц после публикации А. Матвеева в «Независимой газете» была напечатана статья В. Мухина «Содружество милитаризованных государств»¹², вызвавшая широкий резонанс во многих странах СНГ, в том числе в Азербайджане и Армении¹³. Бро-

⁸ Храмчихин А.А. Вооружены, а потому опасны. 2009. URL: http://www.ng.ru/courier/2009-12-28/10_azerbaidjan.html (дата обращения: 23.02.2020); Новой войне в Закавказье быть! 2010. URL: <http://vpk-news.ru/articles/7003> (дата обращения: 30.05.2020); Борьба за Карабах 2.0. Военное преимущество Азербайджана всё больше растёт. 2012. URL: <http://www.mn.ru/oped/20120130/310617158.html> (дата обращения: 04.06.2013).

⁹ Чуприн К. Война за Карабах. 2010. URL: http://www.vpk-news.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=11400:2010-02-08-22-17-09&catid=3:2009-05-02-13-24-14&Itemid=4 (дата обращения: 04.06.2013).

¹⁰ Созаев-Гурьев Е. Армия Азербайджана реформируется для реванша. 2010. URL: <http://infox.ru/authority/foreign/2010/02/12/azerbaydzhan.phtml> (дата обращения: 08.08.2011).

¹¹ Матвеев А. Оборона секвестру не подделит. 2010. URL: http://www.vpk-news.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=10954:2010-02-02-08-36-23&catid=633:2009-05-02-13-24-14&Itemid=489 (дата обращения: 14.03.2011).

¹² Мухин В. Содружество милитаризованных государств. 2010. URL: http://www.ng.ru/cis/2010-03-17/1_military.htm (дата обращения: 15.09.2010).

¹³ Армения и Грузия обошли Азербайджан в гонке вооружений. 2010. URL: http://news.bakilliar.az/news_armeniya_i_gruziya_33388.html (дата обращения: 18.05.2011); Нефтедоллары дают возможность Азербайджану лидировать в региональной гонке вооружений. 2010. URL: http://www.youtharmenia.ru/news/neftedollary_dajut_vozmozhnost_azerbajdzhanu_lidirovat_v_regionalnoj_gonke_vooruzhenij/2010-03-17-6653 (дата обращения: 18.05.2011); Грузия обошла страны СНГ в гонке вооружений. 2010. URL: <http://www.newsru.com/world/17mar2010/army.html> (дата обращения: 18.05.2011); <http://www.delfi.ua/news/daily/foreign/gruziya-oboshla-strany-sng-v-gonke-vooruzhenij.d?id=842000> (дата обращения: 18.05.2011).

сается в глаза, что она воспроизводит целые фрагменты публикации А. Матвеева.

В публикациях российских специалистов, появившихся в 2000-х – 2010-х годах, зачастую давались прогнозы, которые не учитывали особенностей внешней и оборонной политики Азербайджана. Вместо этого излагались версии, построенные на субъективном восприятии гипотетических угроз России. Например, в публикации В. Корбута говорилось, что в случае начала войны на Карабахском фронте «есть вероятность ввода в регион “голубых касок” ООН или сил НАТО», что «крайне невыгодно России»¹⁴.

Большое внимание вопросам формирования и развития военной политики Баку уделил азербайджанский аналитик Джасур Сумеренли (Мамедов) [Sümərinli 2007]. Его перу принадлежала книга «Вперёд, к НАТО», знакомившая читателя с основными направлениями деятельности и концептуальными документами Альянса. Лейтмотив работы сводился к тому, что реформирование вооружённых сил Азербайджана должно осуществляться не ради одобрения НАТО, а ради создания боеспособной армии. В 2010 г. была издана новая книга этого же специалиста, посвящённая истории взаимодействия СМИ и вооружённых сил Азербайджана [Sümərinli 2010]. В ней он ратовал за то, чтобы часть информации по процессам военного строительства стала доступной широкой общественности.

В 2015 г. была опубликована статья Е.Ф. Парубочей «Сотрудничество Турции и Азербайджана в военной сфере на рубеже XX–XXI веков» [Парубочая 2015]. Работа, написанная с привлечением литературы и источников на русском, английском, турецком и азербайджанском языках, отличается взвешенным подходом к изучаемой проблеме.

Интерес к военной политике Азербайджана оживился после обострения ситуации вокруг Нагорного Карабаха в апреле

2016 г. Анализ этих событий был представлен в работе В.И. Владимировой и М.Г. Евтодьевой «Военно-политические отношения России со странами ближнего зарубежья», ставшей составной частью Ежегодника СИПРИ [Владимиров, Евтодьева 2017]. Однако в указанной работе отсутствует глубокий анализ политики военной безопасности как Азербайджана, так и Армении. В значительной степени данные, использованные в работе, опираются на публикации российских и армянских СМИ, без использования даже русскоязычных публикаций азербайджанской электронной прессы.

В 2018 г. в Баку состоялась представительная научно-практическая конференция «Армейское строительство и военная наука в Азербайджане», по итогам которой был издан сборник трудов. В него вошла и небольшая работа Х. Искандерова, посвящённая перспективам сотрудничества Баку и НАТО, в которой автор говорит о том, что, продолжая активно взаимодействовать с НАТО в сфере подготовки своих вооружённых сил, Азербайджан должен уделять большое внимание развитию отношений с Россией, в том числе используя для этого опыт Финляндии и Швеции [Искандеров 2018].

Взрывной рост интереса СМИ и экспертного сообщества к вооружённым силам Азербайджана произошёл после окончания Второй Карабахской войны. Анализируя ход боевых действий, большинство экспертов объясняло успехи Азербайджана использованием израильских и турецких беспилотников [Федутинов 2020; Gressel 2020; Shaikh, Rumbaugh 2020]. Вместе с тем звучало и мнение, что преувеличивать значение использования БПЛА в боевых действиях не стоит [Фролов 2020]. Анализ особенностей геэкономической и геополитической ситуации, в которой оказался Азербайджан после завершения Второй Карабахской войны, а также перспективы построения

¹⁴ Корбут А. Карабахская формула войны и мира // Военно-промышленный курьер. №4(320). 3 февраля 2010.

в регионе новых отношений содержатся в работе азербайджанского политолога Ильгара Велизаде [Велизаде 2020]. Автор считает, что дальнейшая внешняя политика Азербайджана будет сосредоточена на таких темах, как энергетическая безопасность, «борьба с терроризмом и экстремизмом, обеспечение межкультурного диалога и взаимодействие с основными центрами силы».

Взаимодействие в военной сфере Азербайджана и Турции нашло отражение и в обзоре П. Иддона¹⁵. В работе излагаются основные направления турецко-азербайджанского военного сотрудничества, в том числе отмечается, что Турция поставляла Азербайджану БПЛА «Байрактар ТБ-2», что страны регулярно проводят совместные военные учения. В целом можно сказать, что принципиально новых данных о взаимодействии Анкары и Баку П.Иддон в своей работе не приводит.

На фоне столь богатого и противоречивого освещения реформирования вооружённых сил Азербайджана и российские, и азербайджанские, и западные исследователи оставляли вне поля зрения особенности взаимодействия Баку с большинством стран-участниц НАТО на двусторонней основе (за исключением Турции). В первую очередь это было связано с тем, что Карабахскую проблему они рассматривали исходя из реалий, сложившихся после окончания Первой Карабахской войны. Кроме того, эта лакуна вскрывала недооценку роли малых и средних стран, а также политики выстраивания двусторонних отношений.

Страны—участницы НАТО в стратегии Азербайджана

После подписания 20 сентября 1994 г. «Контракта века»¹⁶ Азербайджан за счёт продажи нефти получил финансовые возможности для модернизации экономики, а затем и вооружённых сил. При этом Баку учитывал, что международная поддержка требованиям восстановления его территориальной целостности, несмотря на четыре резолюции Совета Безопасности ООН¹⁷, практически отсутствовала. Это определило переход Баку к политике многовекторности, в русле которой наряду с региональными державами страна стала выстраивать отношения с «могущественными странами» [Ибрагимов 2021], отдавая предпочтение развитию двусторонних и трёхсторонних форматов сотрудничества [Велизаде 2020].

В результате Азербайджан вышел из Договора о коллективной безопасности и наладил отношения с НАТО, не проявляя интереса к вступлению в Альянс. В частности, он участвовал в миротворческой операции в Косове и присоединился к Международным силам содействия безопасности в Афганистане. Параллельно Баку выстраивал тесное взаимодействие в военной сфере с Украиной, Белоруссией, Израилем, Россией, ЮАР, Турцией, Пакистаном и другими государствами.

Одновременно Азербайджан искал возможности по установлению двусторонних контактов в военной сфере с отдельными странами—участницами НАТО, добиваясь от них не столько поставок современных систем вооружения, сколько изменения

¹⁵ Iddon P. The Growing Military Cooperation Between Turkey And Azerbaijan. 2021. URL: <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2021/07/27/the-growing-military-cooperation-between-turkey-and-azerbaijan/?sh=37fceef61b3b> (accessed: 22.01.2022).

¹⁶ Official Site of President of the Republic of Azerbaijan İlham Aliyev. Oil sector. URL: <https://president.az/en/pages/view/azerbaijan/contract> (accessed: 25.06.2022).

¹⁷ Resolution 822 (1993) Adopted by the Security Council at its 3205th meeting, on 30 April 1993. URL: <https://undocs.org/en/S/RES/822> (1993), last accessed 2020/08/15; Resolution 853 (1993), Adopted by the Security Council at its 3259th meeting, on 29 July 1993. URL: <https://undocs.org/en/S/RES/853> (1993), last accessed 2020/08/15; Resolution 874 (1993), Adopted by the Security Council at its 3292nd meeting, on 14 October 1993. URL: <https://undocs.org/S/RES/874> (1993), last accessed 2020/08/15; Resolution 884 (1993), Adopted by the Security Council at its 3313th meeting, on 12 November 1993. URL: <https://undocs.org/S/RES/884> (1993), last accessed 2020/08/15.

подхода к Карабахскому конфликту. По мнению азербайджанских властей, западные страны стремились возложить одинаковую ответственность на стороны конфликта и отказывались требовать от Еревана деокупации азербайджанских земель¹⁸.

Для решения поставленных задач Азербайджан, расширяя политическое взаимодействие с этими государствами, параллельно налаживал с ними связи в экономической области. Понимая, что добиться изменения позиции Франции или Германии по Карабахскому конфликту будет практически невозможно, Баку сделал ставку на выстраивание отношений в военной сфере не с крупными европейскими государствами, а с новыми странами—участниками НАТО.

В рамках этого курса Азербайджан выражал готовность приобретать боевые системы советского производства, от которых в преддверии вступления в Альянс эти потенциальные партнёры были готовы избавиться. В тот период (1994—1999) не могло быть и речи о выстраивании различных моделей взаимодействия в военной сфере с отдельными странами—участницами НАТО. Тем не менее по мере накопления финансовых ресурсов Баку стал целенаправленно искать возможности приобретения вооружений, которые по боевым качествам превосходили бы советские аналоги. В то же время Азербайджан ценил любую дипломатическую поддержку своей позиции по Карабахскому конфликту со стороны третьих стран. Более того, он прилагал усилия, чтобы такая поддержка, выраженная в самых разных формах, шла по нарастающей.

Именно эти два обстоятельства — желание приобрести современные вооружения и готовность активно развивать двусторон-

ние отношения со странами, в какой бы то ни было форме готовых политически поддержать позицию Баку в Карабахском конфликте, способствовали формированию двух моделей взаимодействия Азербайджана в военной сфере с европейскими странами—участницами НАТО.

В рамках первой модели учитывалось, что военно-техническое сотрудничество (ВТС) с частью государств, например принадлежавших в предшествующую эпоху к «социалистическому лагерю», не имеет больших перспектив, так как они не обладали развитым ВПК и не могли предложить Азербайджану современные системы вооружения, или же, как в случае с Германией и Францией, не спешили, а то и вовсе не хотели поставлять ВС АР перспективные образцы военной техники и средства ведения вооружённой борьбы, исходя из своего видения решения карабахской проблемы. Как следствие, не прекращая взаимодействия с этими государствами в других сферах, Баку перевёл отношения с ними по вопросам безопасности в формат военно-дипломатического сотрудничества (ВДС). Вторая модель выстраивалась в расчёте на те страны, с которыми у Баку были наработанные связи в экономической сфере и которые обладали передовыми разработками в военной сфере. В ряду таких стран со временем оказались Италия и Испания. Баку ожидал от них заинтересованности в углублении ВТС, предлагая себя в качестве надёжного, а главное, платёжеспособного партнёра. Так как в Баку быстро осознали низкую отдачу от унифицированного подхода во взаимодействии с европейскими странами—участницами НАТО в военной сфере, то с рубежа 2004—2005 годов сотрудничество стало строиться на базе описанных выше моделей. Данная политика нашла

¹⁸ Ильхам Алиев: за нерешенностью карабахского конфликта стоит политика двойных стандартов. 10 января 2015. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1689970?ysclid=I683fzrv1e208002181> (дата обращения: 19.04.2021); Азербайджан заговорил в ОБСЕ о двойных стандартах, напомнив о Карабахе. 8 ноября 2019. URL: <https://aze.az/azerbajdzhan-zagovoril-v-osce-o-dvojnyh-standartah-napomniv-o-karabahe.html> (дата обращения: 19.07.2021); Речь Ильхама Алиева на саммите стран Восточного партнёрства 18 июня 2020. URL: <https://president.az/ru/articles/view/39850> (дата обращения: 19.07.2021).

отражение в Концепции национальной безопасности Азербайджана (май 2007), отмечавшей, что в укреплении потенциала страны важная роль принадлежит сотрудничеству «в военно-политической и военно-технической областях»¹⁹. Опираясь на обе модели, при выстраивании политики ВТС и ВДС со странами—участницами НАТО Баку в первую очередь стремился добиться изменения их подходов к карабахскому урегулированию, сочетая методы экономического и политического взаимодействия.

Специфика взаимодействия Азербайджана с Болгарией

Болгария стала одной из первых стран Восточной Европы, с которой Азербайджан установил связи в военной сфере. Соглашение о сотрудничестве между оборонными ведомствами двух стран было подписано 25 сентября 2002 года [Мамад-заде 2006: 114–115]. В том же году Болгария продала Азербайджану 36 единиц 130-мм советских пушек М-46. Дальнейших поставок не было из-за отсутствия у болгарской стороны новейших систем вооружения. Между тем в Софии продолжали рассчитывать на углубление сотрудничества. В 2004 г. посетивший Азербайджан министр обороны Болгарии Николай Свиначев заявил, что «расширению азербайджано-болгарских отношений способствовало бы открытие посольства и военной миссии Азербайджана в Софии»²⁰. Посольство Азербайджана в Болгарии открылось через год, но идея

создания военной миссии осталась нереализованной.

После того как Болгария вступила в НАТО, основным направлением военных связей между Баку и Софией стало приведение азербайджанской армии в соответствие со стандартами Альянса, в том числе в области подготовки кадров. В июне 2009 г. азербайджанские военные отправились в Софию на курсы английского языка²¹. Затем продолжительное время взаимоотношения практически не развивались, хотя министры обороны двух стран встречались и заявляли о динамическом развитии этих связей²². На первый взгляд кажется нелогичным, что при фактическом отсутствии сотрудничества партнёры демонстративно говорили об интенсивном взаимодействии. Между тем если принять во внимание, что в этот период активно расширялось двустороннее взаимодействие в газовой сфере, то становится ясно: подобная риторика была частью более широкой политики. О важности энергетических отношений свидетельствуют события января 2022 года, когда все члены совета директоров компании «Булгаргаз» были уволены за то, что не обеспечили «эффективной поставки голубого топлива из Азербайджана в соответствии с условиями договора»²³.

Активизация взаимодействия в военной сфере произошла на фоне участия болгарских компаний во II Азербайджанской международной оборонной выставке — ADEX-2016. Речь идёт о компаниях *Dunarit*

¹⁹ Azərbaycan Respublikasının Milli Təhlükəsizlik Konsepsiyası [The Concept of National Security of the Republic of Azerbaijan] (2007) URL: <http://e-qanun.az/framework/13373> (дата обращения: 10.12.2020).

²⁰ *Фараджева В.* Министр обороны Болгарии: после урегулирования Карабахского конфликта возможно военное сотрудничество с Арменией. 2003. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/47737/> (дата обращения: 12.12.2020). 8 октября 2021 г. Министерство юстиции Российской Федерации внесло учредителя издания «Кавказский узел» ООО «MEMO» в реестр средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

²¹ Пройдут военные мероприятия согласно плану, подписанному Азербайджаном с США, Турцией, Иорданией, Болгарией и Германией. 2009. URL: <https://news.day.az/politics/159381.html> (дата обращения: 11.12.2020).

²² Азербайджан и Болгария обсудили военные связи. 2012. URL: <https://news.day.az/politics/335657.html> (дата обращения: 25.11.2020).

²³ В Болгарии уволили всех членов совета директоров компании «Булгаргаз». URL: <https://caliber.az/ru/post/55126/> (дата обращения: 09.04.2022).

Corp. (производство авиационных, артиллерийских и инженерных боеприпасов²⁴), *Kintex* (принадлежит Министерству экономики Болгарии, производит средства наблюдения и связи, запасные части для бронетехники, вертолётов и самолётов)²⁵, а также *Arsenal 2000 JSC* (производство стрелкового, артиллерийского оружия и боеприпасов)²⁶.

В 2017 г. Болгария подключилась к Транс-адриатическому газопроводу, а спустя год стороны вновь заявили, что тесно сотрудничают и в военной сфере²⁷. В том числе болгарские оружейные компании приняли участие в работе выставки ADEX-2018, причём в Баку прибыли также представители Вазовского машиностроительного завода, где выпускаются артиллерийские боеприпасы и ракеты для систем залпового огня²⁸. В марте 2019 г. на встрече с азербайджанской военной делегацией премьер-министр Бойко Борисов заявил, что стороны планируют развернуть совместное производство бронежилетов²⁹.

После начала Второй Карабахской войны министр иностранных дел Болгарии Екатерина Захариева заявила о необходимости мирного урегулирования конфликта под эгидой Минской группы ОБСЕ³⁰. Подобная обтекаемая позиция вполне устроила Баку. Надо полагать, что в дальнейшем Азербайджан продолжит поддерживать тесные отношения с Софией и в экономической, и в военной сферах. Ожидать серьёзной интенсификации ВТС между странами не приходится, так как

Болгария не может предложить Азербайджану перспективные боевые системы. Тем не менее Болгария готова участвовать в работе запланированной на сентябрь 2022 г. выставки ADEX-2022, а азербайджанские военные говорят о том, что будут активно сотрудничать с Болгарией и Чехией в вопросах военного образования³¹.

Опыт военно-дипломатического сотрудничества с Болгарией позволил Азербайджану определить формы взаимодействия со странами-участницами НАТО, нацеленного на сближение их позиций в отношении Карабахского конфликта с предпочтениями Баку. При этом символическая сторона такого рода связей ставилась выше реального практического наполнения. Последующий опыт подтвердил политическую оправданность выбранного Азербайджаном курса.

Взаимодействие Азербайджана и Чехии в военной сфере

Азербайджан начал проявлять интерес к активному сотрудничеству с Чехией с середины 1990-х годов, а ко второй половине 2000-х уже «Прага и ЕС отводили контактам с Азербайджаном в рамках программы «Восточное партнёрство и проект расширения сотрудничества с государствами, входящими в ГУАМ»...«особое место» [Крючков 2018: 62]. Параллельно шло выстраивание доверительных отношений в военной сфере [Ниязов 2012]. Первое Соглашение о сотрудничестве в области обороны между Баку и Прагой

²⁴ The official site of Dunarit Corp. 2021. URL: <http://www.dunarit.com/> (дата обращения: 10.01.2021).

²⁵ The official site of Kintex. 2021. URL: https://www.kintex.bg/2-About_us (accessed: 11.01.2021).

²⁶ The official site of ARSENAL JSC company. Bulgarian manufacturer of weapons and ammunition. 2021. URL: <https://www.arsenal-bg.com/company-profile-12> (accessed: 12.01.2021).

²⁷ Азербайджан и Болгария обсудили вопросы военного сотрудничества (2018). URL: <https://news.day.az/politics/1021617.html> (дата обращения: 25.11.2020).

²⁸ The official site of «Вазовски Машиностроителни Заводи» ЕАД. ВМЗ — Сопот (2021). URL: <http://vmz.bg/> (accessed: 12.01.2021).

²⁹ Азербайджан и Болгария планируют наладить совместное производство бронежилетов (2019). URL: <https://news.day.az/economy/1101998.html> (дата обращения: 25.11.2020).

³⁰ Глава МИД Болгарии сделала заявление по Карабаху (2020). URL: <https://www.trend.az/azerbaijan/karabakh/3140297.html> (дата обращения: 10.01.2021).

³¹ Азербайджанские военные посетили Болгарию и Чехию (2016). URL: <https://ru.oxu.az/war/129738> (дата обращения: 25.11.2020).

было подписано в 2009 году³². Со временем сотрудничество расширилось. В ноябре 2013 г. стороны заявили, что в соответствии с планом двустороннего сотрудничества проведут в декабре того же года в Праге консультации по вопросам безопасности³³. К сожалению, достоверных данных о том, состоялись эти консультации или сорвались, нет. Возможно, это связано с характером взаимодействия Баку и Праги в военной сфере, который, как показали дальнейшие события, стороны стремились не афишировать.

В 2014 г. президент Чехии Милош Земан, заявив о том, что Чехия должна признать геноцид армян, создал напряжённость в межгосударственных отношениях [Крючков 2020: 155]. Тем не менее в ходе визита в Баку, состоявшегося в 2015 году, он уже не вспоминал свою предшествующую риторику, зато говорил о возможности расширения бизнес-отношений. Тем самым он перечеркнул расчёты тех, кто ожидал критики азербайджанских властей за нарушения прав человека³⁴. Вероятно, М. Земан не пошёл на обострение отношений не только из-за экономических интересов, но и из опасения встречных обвинений в политике двойных стандартов.

Как только западные политики начинали говорить о нарушении прав человека в Азербайджане, официальный Баку отвечал, что замалчивается проблема нарушения прав почти миллиона азербайджанцев, ставших вынужденными переселенцами в результате армянской агрессии. Подобные обмены упреками создавали напряжённость во взаимоотношениях Азербай-

джана и ЕС, приводя к тому, что «периоды потепления и охлаждения время от времени сменяют друг друга» [Федоровская 2017: 118].

В марте 2016 г. Азербайджан посетила чешская делегация во главе с председателем комитета обороны Палаты депутатов парламента Д. Каднерином. На переговорах с министром обороны Азербайджана З. Гасановым присутствовали представители военных компаний Чехии, заинтересованные в продаже «систем наблюдения, адаптированных ... к местным условиям». Обсуждалось также сотрудничество в сфере военного образования, обмен опытом и другие вопросы³⁵. Об успехе переговоров свидетельствовала последующая реакция Праги на развитие событий на Южном Кавказе.

В апреле 2016 г. в зоне Карабахского конфликта произошло обострение, во время которого Азербайджан впервые использовал приобретённые в Израиле БПЛА-камикадзе и ряд других боевых систем. Как результат Баку вернул под свой контроль ряд территорий. Хотя военные успехи могли показаться скромными, они продемонстрировали готовность Азербайджана действовать силовым путём, а также наличие на вооружении его армии современных дорогостоящих боевых систем, дающих преимущество на поле боя. Последнее обстоятельство привело к тому, что в работе выставки ADEX-2016 участвовало значительное число зарубежных компаний. Число только чешских фирм достигло 12. Среди них были *Aero Vodochody Aerospace A.S.*, занимающаяся разработкой и производством авиацион-

³² Между Азербайджаном и Чехией впервые подписано Соглашение о сотрудничестве в области обороны. 2009. URL: <https://news.day.az/politics/174933.html> (дата обращения: 25.10.2012).

³³ Рустамов Э., Г.Р. Представители ВС Азербайджана и Чехии проведут консультации по вопросам безопасности. 2013. URL: <http://1news.az/politics/20131130010038741.html> (дата обращения: 28.11.2020).

³⁴ Президент Милош Земан в Азербайджане умолчал о правах человека. 2015. URL: <https://ruski.radio.cz/prezident-milosh-zeman-v-azerbaydzhanе-umolchal-o-pravah-cheloveka-8248145> (дата обращения: 29.11.2020).

³⁵ Расширение связей Азербайджана и Чехии в военно-технической сфере имеет важное значение — министр обороны. 2016. URL: <https://www.trend.az/azerbajjan/politics/2507530.html> (дата обращения: 23.12.2020).

ной техники; *Ceska Zbrojovka A.S.*, имеющая опыт в производстве стрелкового оружия; *Excalibur Army, spol. s.r.o.*, активно занимающаяся производством и модернизацией тяжёлых систем вооружения. Появление продукции последней компании на вооружении Азербайджана (министерство обороны страны разместило видео с учений, в которых приняли участие САУ «Дана» и РСЗО «Вампир») привело к информационному, а затем и политико-дипломатическому скандалу.

Начало ему положило заявление официальных лиц Чехии о непричастности к этим поставкам. Со слов председателя Сената М. Штеха следовало, что «Чешская Республика не делала этого ... Чехия уважает эмбарго на продажу оружия вовлечённым в конфликты странам. Я не понимаю, как оно попало в Азербайджан, но заверяю, что власти Чехии не давали на это согласия»³⁶. Приобретение современных боевых систем ожидаемо вызвало негативную реакцию Еревана, и посол Чехии в Армении П. Микиска был вынужден заявить, что САУ и РСЗО попали в Азербайджан без ведома властей его страны³⁷. Армянская сторона не поверила чешским политикам. В публикации на сайте *ArmenianReport.com* говорилось: «...мы имеем дело с элементарной отпиской... имитацией невменяемости с чешской стороны ... МИД Чехии не может не знать, каким образом чешское оружие попало в Азербайджан»³⁸.

Ажиотаж вокруг поставок САУ и РСЗО в Азербайджан подняли сайты, связанные с Чешским центром журналистских расследований³⁹, который свою очередь поддерживает Центр по исследованию коррупции и организованной преступности⁴⁰, финансируемый Фондом «Открытое общество» Дж. Сороса. По данным этой организации, поставки САУ и РСЗО осуществлялись не напрямую, а по воздушному маршруту Чехия—Израиль—Словакия—Израиль—Азербайджан. В реализации сделки участвовали чешский оружейный завод в Штернберке и словацкий в Тренчине, а также израильские фирмы *Elbit Systems Ltd* и *C4i*. Внимательное ознакомление с текстом позволяет заключить, что выводы журналистов строились не на реальных фактах, а на данных анонимного пользователя Твиттер-аккаунта *Anonymous Bulgaria*.

Главная претензия к властям Чехии сводилась к тому, что они осуществили поставки боевых систем в Азербайджан, который (с точки зрения журналистов) в 1992 г. попал под эмбарго ОБСЕ, а затем и ООН из-за войны страны с Арменией «на территории Нагорного Карабаха». Сознывая, что приводимые сведения не соответствуют действительности, журналисты утверждали, что «десять лет спустя ООН сняла своё эмбарго, но не имеющее обязательной силы эмбарго ОБСЕ так и не было снято»⁴¹. Между тем ООН в 1992 г. не вводила эмбарго на поставки вооружений Азербайджану или

³⁶ Чехия и Азербайджан оказались в центре оружейного скандала. 2017. URL: <http://ptel.cz/2017/10/chexiya-i-azerbajdzhan-okazalis-v-centre-oruzhejnogo-skandala/> (дата обращения: 05.01.2021).

³⁷ Чешское оружие было продано Азербайджану без ведома властей — посол Чехии в Армении. 2018. URL: <https://ru.armeniasputnik.am/politics/20180725/13454435/cheshskoe-oruzhie-bylo-prodano-azerbajdzhanu-bez-vedoma-vlastej-posol-chekhii-v-armenii.html> (дата обращения: 11.01.2021).

³⁸ Григорян Г. Чешский цинизм. 2017. URL: <https://armenianreport.com/ru/pubs/167446/> (дата обращения: 13.12.2020).

³⁹ The official site of Czech Center for Investigative Journalism. 2021. URL: <https://www.investigace.cz/> (дата обращения: 12.01.2021).

⁴⁰ Organized Crime and Corruption Reporting Project OCCRP. 2021. URL: <https://www.occrp.org/en> (accessed: 12.01.2021).

⁴¹ Czech Weapons in Azerbaijan: How a Chassis Turned into a Howitzer (2019). URL: <https://www.investigace.eu/czech-weapons-in-azerbaijan-how-a-chassis-turned-into-a-howitzer/> (дата обращения: 02.02.2021).

Армении. Всё, что в тот год сделал Совет Безопасности ООН, это принял в Организацию Армению и Азербайджан резолюциями №735⁴² и №742⁴³ соответственно.

Что касается эмбарго ОБСЕ, то де-юре его никогда не существовало. В конце января 1992 г. Совет министров иностранных дел СБСЕ отправил своих представителей в зону конфликта. В феврале того же года Комитет старших должностных лиц СБСЕ потребовал от сторон конфликта прекратить огонь, а от остальных членов СБСЕ — ввести эмбарго на поставки вооружений сторонам конфликта. Таким образом, сама СБСЕ эмбарго не вводила. Долгое время многие страны, входящие в СБСЕ/ОБСЕ, придерживались рекомендаций на запрет продажи оружия сторонам Карабахского конфликта, но по мере того, как объём рынка вооружений Азербайджана начал измеряться миллиардами долларов США, стало ясно, что часть европейских производителей оружия не прочь получить свою долю на нём.

Ввиду наличия подобной заинтересованности волна негодования, поднятая СМИ по поводу поставок САУ и РСЗО Азербайджану, начала сходиться на нет. Уже в сентябре 2018 г. чешская компания *Excalibur Army, spol. s.r.o.*⁴⁴ вновь развернула стенды на выставке ADEX-2018 в Баку. Не прошло и месяца после этого события, как министр обороны Азербайджана З. Гасанов отправился в Чехию для участия в Международной выставке будущих сил 2018.

Он, в частности, встречался с коллегой Л. Метнармом, что позволило азербайджанским СМИ сделать предположение о возможном приобретении новых систем вооружения в Чехии⁴⁵.

Эти системы активно использовались после возобновления боевых действий в зоне Карабахского конфликта. В том числе армянские БПЛА подтвердили размещение САУ «Дана» на боевых позициях⁴⁶. Азербайджанский телеграм-канал *Hərbi xəbərlər* (Военные новости) 17 января 2021 г. также опубликовал видео САУ «Дана», ведших огонь в окрестностях города Джабраил, а 23 января — фотографию РСЗО «Вампир» из зоны боевых действий⁴⁷. При всей военной ценности чешских вооружений для азербайджанской стороны главный результат военно-технического сотрудничества заключался в том, что осенью 2020 г. Прага, так же как и София, не делала громких заявлений, осуждающих действия Азербайджана.

Баку удостоверился в том, что чешская модель ВТС, совмещающая в себе плюсы и ВДС, является более перспективной формой взаимодействия со странами-участниками НАТО в военной сфере, нежели болгарская, так как не только сулит политические дивиденды, но и позволяет наращивать боевые возможности армии, развитие которой остаётся в числе приоритетов Азербайджана и сегодня. Вместе с тем такого рода взаимодействие возможно не с каждым партнёром.

⁴² Приём новых членов в ООН (Республика Армения). Резолюция 735 (1992) от 29 января 1992 года // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/012/42/PDF/NR001242.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.03.2021).

⁴³ Приём новых членов в ООН (Азербайджанская Республика). Резолюция 742 (1992) от 14 февраля 1992 года // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/012/49/PDF/NR001249.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.03.2021).

⁴⁴ The official site of Excalibur Army, spol. s.r.o. 2020. URL: <https://czechoslovakgroup.cz/ru/excalibur-army-spol-s-ro> (дата обращения: 12.01.2021).

⁴⁵ Азербайджан может купить у Чехии новую партию оружия. 2018. URL: <https://aze.az/azerbaydzhani-mozhet-kupit-u-chekhii-novuyu.html> (дата обращения: 15.01.2021).

⁴⁶ Azerbaijani armed forces use DANA Czech-made self-propelled gun howitzers against Armenians of Artsakh. 2020. URL: http://arka.am/en/news/politics/azerbaijani_armed_forces_use_dana_czech_made_self_propelled_gun_howitzers_against_armenians_of_artsa/ (accessed: 12.01.2021); Азербайджан бросил в бой на карабахском фронте чешские «Даны» (2020). URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/10/21/azerbaydzhani-brosil-v-boy-na-karabahskom-fronte-cheshskie-dany> (дата обращения: 15.01.2021).

⁴⁷ Телеграм-канал «Hərbi xəbərlər» (2021), t.me/herbixeber (дата обращения: 27.01.2021).

* * *

После поражения в Первой Карабахской войне Азербайджан сосредоточился на развитии экономики и приложил усилия для выстраивания взаимодействия с зарубежными странами в военной сфере. Одновременно он решал задачи по оснащению вооружённых сил новейшим оружием и получению политической поддержки своей позиции в конфликте с Арменией.

Важное место в решении последней задачи было отведено выстраиванию двусторонних отношений со странами-участницами НАТО, в том числе Болгарией и Чехией. Увязывая взаимодействие с ними в военной сфере с сотрудничеством в ряде экономических проектов, Баку выработал две модели военного сотрудничества — военно-дипломатическую и военно-техническую. Обе оказались эффективными, доказательством чего стала реакция этих стран на события Второй Карабахской войны.

В реалиях, сложившихся после окончания Второй Карабахской войны, Баку приобретает возможность шире использовать потенциал чешской модели. Ещё ранее, с рубежа 2018–2019 годов, Азербайджан начал развивать ВТС с такими европейскими странами-участницами НАТО, как Испания⁴⁸ и Италия⁴⁹ и отчасти Франция⁵⁰ и Германия⁵¹.

Резюмируя, можно сказать, что политическое руководство Азербайджана, реализуя политику военного сотрудничества с зарубежными странами, как и многие другие государства, столкнулось с неэффективностью и слабостью системы международной безопасности, декларирующей, что она призвана «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии»⁵². С осознанием этой действительности Азербайджан, продолжая апеллировать к международному праву, говоря о его верховенстве и обязательности выполнения, начинает прилагать колоссальные усилия для налаживания двусторонних отношений с различными странами, в том числе в военной сфере, направленных на достижение конкретных целей в интересах собственной национальной безопасности. Благодаря этому обстоятельству сегодня, когда становится очевидным, что на смену старому мировому порядку, построенному по принципу вертикали, приходят новые формы международного сотрудничества, в том числе базирующиеся на «сетевидных конфигурациях взаимодействия», Азербайджан может чувствовать себя более уверенно.

⁴⁸ Хроленко А. Испанский радар: что получили силы ПВО Азербайджана. 16.10.2019. URL: <https://az.sputniknews.ru/20191016/spain-radar-cto-poluchili-sily-PVO-Azerbaijan-422050827.html?ysclid=17w57t40dz75245799> (дата обращения: 28.05.2021); ПВО BBC Азербайджана получили испанские радары LANZA. 24.05.2019. URL: <https://istiglaldotcom.wordpress.com/2019/05/24/%D0%BF%D0%B2%D0%BE-%D0%B2%D0%B2%D1%81-%D0%B0%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%81/> (дата обращения: 30.12.2021).

⁴⁹ Азербайджан купил у Италии 10 и заказал ещё 15 боевых самолётов. October 9, 2018. URL: <https://aze.az/azerbaydzhan-kupil-u-italii-10.html> (дата обращения: 27.12.2021); Азербайджан купит в Италии оборудование для реактивных самолётов. February 21, 2020. URL: <https://aze.az/azerbaydzhan-kupit-v-italii-oborudovanie-dlja-reaktivnyh-samoletov.html> (дата обращения: 18.11.2021); Алиев превратил свой успех в Италии в укрепление ВС Азербайджана. February 27, 2020. URL: <https://aze.az/aliev-prevratil-svoj-uspeh-v-italii-v-ukreplenie-vs-azerbaydzhana.html> (дата обращения: 30.03.2022).

⁵⁰ Франция начнёт продавать оружие Азербайджану: СМИ. 10.07.2018. URL: <https://rusarminfo.ru/2018/07/10/franciya-nachnet-prodavay-oruzhie-azerbaydzhanu-smi/> (дата обращения: 14.09.2019).

⁵¹ На официальном сайте немецкого журнала «Stern» опубликована информация о подписании Протокола о намерениях между Министерством оборонной промышленности и концерном «Rheinmetall». 02.07.2018. URL: www.mdi.gov.az (дата обращения: 14.09.2018).

⁵² Устав ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 22.06.2022).

Список литературы

- Велизаде И.* Баку: в поиске баланса и в попытках привлечь внимание к региональной повестке. 2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/baku-v-poiske-balansa-i-v-popytkakh-privlech-vnimanie-k-regionalnoy-povestke/> (дата обращения: 25.11.2021).
- Владимиров В.И., Евтодьева М.Г.* Военно-политические отношения России со странами ближнего зарубежья. Ежегодник СИПРИ 2016. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 985–1000.
- Захаров В.А., Арешев А.Г.* Расширение НАТО в государства Закавказья: этапы, намерения, результаты. Хроника событий. М.: МГИМО, 2008. 350 с.
- Зеленева И.В., Ивановский Д.А.* Сетевая дипломатия на евразийском пространстве: опыт Евразийского экономического союза // Евразийский юридический журнал. 2018. № 3 (118). С. 44–49.
- Ибрагимов А.Г.* Основные принципы и приоритеты внешней политики Азербайджанской Республики // Постсоветские исследования. 2021. Т. 4. № 2. С. 96–103.
- Крючков И.В.* Основные направления развития сотрудничества Чешской Республики с Азербайджаном // Современная Европа. 2018. №2. С. 60–70. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520186070>.
- Крючков И.В.* Армянский вектор чешской политики на Южном Кавказе (1993–2018) // Современная Европа. 2020. №2. С. 153–162. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020153162>.
- Мамад-заде Н.С.* Взаимоотношения Азербайджанской Республики со славянскими странами СНГ и Восточной Европы. Баку: Qanun, 2006. 200 с.
- Минасян С.* Военно-технические аспекты региональной безопасности и проблемы контроля над вооружениями на Южном Кавказе // Регион. Фонд «Нораванк». 2005. № 2(6).
- Ниязов Н.С.* Взаимоотношения Азербайджана и Чехии в военной сфере в 1994–2011 гг. // Вестник Военного университета. 2012. № 1(29). С. 178–183.
- Парубочая Е.Ф.* Сотрудничество Турции и Азербайджана в военной сфере на рубеже XX–XXI веков // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4. История. 2015. № 6(36). С. 24–37.
- Ткаченко С.Л., Петерманн С.* Сотрудничество стран СНГ в военной сфере и фактор НАТО. СПб.: СПбГУ, 2002. 241 с.
- Тищенко Г.Г.* Вооружённые силы и военно-политический курс Армении // Армения: проблемы независимого развития / Под ред. Е. Кожокина. М.: РИСИ, 1998. С. 555–566.
- Тищенко Г.Г.* Военно-политический курс и вооружённые силы Азербайджана // Независимый Азербайджан: новые ориентиры. Т. 1. / Под ред. Е. Кожокина. М.: РИСИ, 2000. С. 239–252.
- Федоровская И.* Азербайджан – ЕС: новый этап отношений // Россия и новые государства Евразии. 2017. № 1(34). С. 118–123.
- Федутинов Д.* Беспилотники в карабахском конфликте. 2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/bespilotniki-v-karabakhskom-konflikte/?fbclid=IwAR1oJ-XXtRa1XOYfvOeMQYDNGSIyOIXsnvq1qt2IbZwde36XJwC9ieNv8IY> (дата обращения: 19.12.2020).
- Фролов А.* Война Судного дня 2.0: первые выводы // Россия в глобальной политике. 2020. URL: https://globalaffairs.ru/articles/vojna-sudnogo-dnya-2-0/?fbclid=IwAR033m1vz5qd-JmzIFK09bYZmD5_CMOqgleFpk1YtKHfuv8n-nWpK-jlebA (дата обращения: 25.12.2020).
- Храмчихин А.* Войны наступившего года // Национальная оборона. 2011. № 9.
- Gressel G.* Military lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to worry. The European Council on Foreign Relations. 2020. URL: <https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/> (accessed: 27.12.2020).
- İskəndərov X.* Regional geosiyasi vəziyyət və Azərbaycan-NATO əməkdaşlığının perspektivləri. [Prospects of cooperation between Azerbaijan and NATO in the light of the regional geopolitical situation] // Azərbaycanda ordu quruculuğu və hərbi elmi. Bakı, 2018. P. 72–74.
- Shaikh Sh., Rumbaugh W.* The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense. Center for Strategic and International Studies. 2020. URL: <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense> (accessed: 27.03.2021).
- Sümərİnli C.* İrəli, NATO-ya doğru! Bakı: “Əbilov, Zeynalov və oğulları”, 2007, 152 s.
- Sümərİnli C.* Hərbi sahədə informasiya əldə etmək mədəniyyəti: Azərbaycan və dünya təcrübəsi. Bakı: Apostrof, 2010. 72 c.

MODELS OF COOPERATION BETWEEN AZERBAIJAN AND NATO MEMBER-STATES

CASES OF BULGARIA AND THE CZECH REPUBLIC

NIYAZI NIYAZOV

Saint Petersburg State University, St Petersburg, 199034, Russian Federation.

Abstract

The article touches upon peculiarities of interaction of the Republic of Azerbaijan with new NATO members in military sphere by the example of Bulgaria and the Czech Republic. The objective of the work is to show that post-Soviet states, having chosen a successful pattern of cooperation with European countries, are able to gain their place on the international arena even not being a member of a European block. To reach the goal the author of the article gives a review of literature covering different aspects of military policy of Azerbaijan and studies the factors that provoked Baku to advance collaboration with Prague and Sofia in military sphere. Historical and genetical scientific method, decision-making system analysis, case study, institutional, and elements of hermeneutic method are applied. The results of the research are the following: after the defeat in the First Karabakh war Azerbaijan focused on modernization of economy and military forces while it continued to conduct negotiations on the conflict settlement under the authority of the OSCE Minsk Group. To achieve this goal Azerbaijan started to collaborate with Ukraine, Belarus, Israel, Russia, Turkey, Pakistan, South Africa and other states in military sphere. The improving of mutually beneficial collaboration with new NATO members was an essential focus area. Nevertheless, Azerbaijan tended to solve both military problems including strengthening the potential of armed forces and political problems aimed at receiving support in the Karabakh settlement. The latter played more important role for Baku than purchasing different arms systems, because by the time Azerbaijan had already had access to weapons markets of Israel, Russia, Ukraine, South Africa, Jordan and Turkey. Thus, two patterns of interaction were constructed – the first case concerns the Czech Republic and full-scale military and political cooperation, the second deals with Bulgaria where the military aspect was an approach to the political integrant. The analysis shows that expertly combining military and diplomatic interaction and military and technical cooperation with new NATO members Baku managed to win the support, even if unofficial, and it became obvious in the Second Karabakh war.

Keywords:

Azerbaijan; Russia; NATO; OSCE; the Czech Republic; Bulgari; ADEX; Karabakh conflict.

References

- Fedorovskaya I. (2017). Azerbajdzhan – ES: novyj etap otnoshenij. [Azerbaijan-EU: a new stage of relations]. *Rossiya I novye gosudarstva Evrazii*. No. 1(34). P. 118–123.
- Fedutinov D. (2020). *Bespilotniki v karabakhskom konflikte* [Drones in the Karabakh conflict]. Russian International Affairs Council. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/bespilotniki-v-karabakhskom-konflikte/?fbclid=IwAR1oJ-XXtRa1X0Yfv0eMQYDNGSlyOIXsnvq1qt2lbZwde36XJwC9ieNv8IY> (accessed: 19.12.2020).
- Frolov A. (2020). *Vojna Sudnogo dnya 2.0: pervye vyvody* [Doomsday War 2.0: First results]. Russia in Global Affairs. URL: https://globalaffairs.ru/articles/vojna-sudnogo-dnya-2-0/?fbclid=IwAR033m1vz5qd-JmzIFK09bYZmD5_CMOqgleFpk1YtKHfuw8n-nWpK-jlebA (accessed: 25.12.2020).
- Gressel G. (2020). Military lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to worry. *The European Council on Foreign Relations*. URL: <https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/> (accessed: 27.12.2020).

- Ibrahimov Alimusa G. (2021). Osnovnye principy i priority vneshnej politiki Azerbajdzhanskoj Respubliki. [Main Principles and Priorities of Foreign Policy of the Republic of Azerbaijan]. *Postsovetskie issledovaniya*. Vol. 4. No. 2. P. 96–103.
- İskəndərov X. (2018). Regional geosiyasi vəziyyət və Azərbaycan-NATO əməkdaşlığının perspektivləri. [Prospects of cooperation between Azerbaijan and NATO in the light of the regional geopolitical situation] *Azərbaycanda ordu quruculuğu və hərbi elmi*. Bakı. P. 72–74.
- Kryuchkov I.V. (2018). Osnovnye napravleniya razvitiya sotrudnichestva CHeshskoj Respubliki s Azerbajdzhanom. [Main Areas of Collaboration Between the Czech Republic and Azerbaijan]. *Sovremennaya Evropa*. No. 2. P. 60–70. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520186070>.
- Kryuchkov I.V. (2020). Armyanskij vektor cheshskoj politiki na YUzhnom Kavkaze (1993–2018) [Armenian Vector of the Czech Policy in the South Caucasus (1993–2018)]. *Sovremennaya Evropa*. No. 2. P. 153–162. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020153162>.
- Mamad-zade N.S. (2006). *Vzaimootnosheniya Azerbajdzhanskoj respubliki so slavyanskimi stranami SNG I Vostochnoj Evropy* [Relations of the Republic of Azerbaijan with the Slavic countries of the CIS and Eastern Europe. Baku: Qanun. 200 s.
- Minasyan S. (2005). Voenno-tehnicheskie aspekty regional'noj bezopasnosti i problemy kontrolya nad vooruzheniyami na YUzhnom Kavkaze [Military-technical aspects of regional security and arms control issues in the South Caucasus]. *Region*. No. 2(6).
- Niyazov N.S. (2012). Vzaimootnosheniya Azerbajdzhana i CHekhii v voennoj sfere v 1994–2011 gg. [Interaction between Azerbaijan and the Czech Republic in military sphere in 1994–2011]. *Vestnik voennogo universiteta*. No. 1(29). P. 178–183.
- Parubochaya E.F. (2015). Sotrudnichestvo Turcii i Azerbajdzhana v voennoj sfere na rubezhe HKH–XXI vekov. [The Cooperation of Turkey And Azerbaijan In Military Sphere At The Turn Of 20TH–21ST Centuries]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*. Ser. 4, Istoriya. No. 6(36). P. 24–37.
- Shaikh Sh., Rumbaugh W. (2020). *The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense*. Center for Strategic and International Studies. URL: <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense> (accessed: 27.03.2021).
- Sümərİnli C. (2007). *İrəli, NATO-ya doğru!* [Forward to Nato!]. Baku: “Əbilov, Zeynalov və oğulları”. 152 s.
- Sümərİnli C. (2010). *Hərbi sahədə informasiya əldə etmək mədəniyyəti: Azərbaycan və dünya təcrübəsi* [Culture Of Information Gathering In The Military Sphere: Azerbaijani and World Experience] Baku: Apostrof. 72 c.
- Tishchenko G.G. (1998). Vooruzhennyye sily i voenno-politicheskij kurs Armenii [Military Forces and Military Policy of Armenia]. In: Kozhokin E. (ed.) *Armeniya: problemy nezavisimogo*. Moscow: RISI. P. 555–566.
- Tishchenko G.G. (2000). Voenno-politicheskij kurs i vooruzhennyye sily Azerbajdzhana [The Military-Political Course And The Armed Forces Of Azerbaijan]. In: Kozhokin E. (ed.) *Nezavisimyy Azerbajdzhan: novyye orientiry. T. 1*. Moscow: RISI. P. 239–252.
- Tkachenko S.L., Petermann S. (2002). *Sotrudnichestvo stran SNG v voennoj sfere i faktor NATO* [Cooperation of the CIS countries in the military sphere and the NATO factor]. Saint-Petersburg: Izd-vo S.-Peterb. un-ta. 241 p.
- Velizade I. (2020). Baku: v poiske balans a i v popytkah privlech' vnimanie k regional'noj povestke [Baku: In Search of Balance and in Attempt to Draw Attention to the Regional Agenda]. Russian International Affairs Council. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/baku-v-poiske-balansa-i-v-popytkakh-privlech-vnimanie-k-regionalnoy-povestke/> (accessed: 25.11.2020).
- Vladimirov V.I., Evtod'eva M.G. (2017). Voenno-politicheskie otnosheniya Rossii so stranami blizhnego zarubezh'ya [Military-Political Relations Of Russia With Neighboring Countries]. *Ezhegodnik SIPRI 2016. Tom: 2016*. Moscow: IMEMO RAN. P. 985–1000.
- Zaharov V.A., Areshev A.G. (2008). *Rasshirenie NATO v gosudarstva Zakavkaz'ya: etapy, namereniya, rezultaty. Khronika sobytij* [NATO Expansion Into The Transcaucasian States: Stages, Intentions, Results. Chronicle Of Events]. Moscow: MGIMO-University. 350 p.
- Zeleneva I.V., Ivanovskij D.A. (2018) Setevaya diplomatiya na evrazijskom prostranstve: opyt Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza [Network Diplomacy In The Eurasian Space: The Experience Of The Eurasian Economic Union]. *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal*. No. 3 (118). P. 44–49.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ КЛИВАЖИ ВО ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ

ФАКТОР ПРАВОГО ПОПУЛИЗМА

МАКСИМ СИГАЧЁВ
СЕРГЕЙ АРТЕЕВ

Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН,
Москва, Россия

Резюме

В статье анализируется феномен социально-политических кливажей, правого популизма во Франции и Германии в контексте альтернативных нарративов развития государств «ядра» ЕС и проблематики разделённых (прежде всего западных) обществ. Основное внимание уделяется социальным и политическим размежеваниям и обусловленным ими социально-политическим кризисам, а также политической повестке, продвигаемой французскими и немецкими популистами. Таким образом, исследовательская проблема заключается в том, чтобы выяснить, *как старые и новые размежевания соотносятся с правым популизмом во Франции («лепенизм») и в ФРГ (Альтернатива для Германии), что общего и в чём различия в этом отношении между Францией и ФРГ, каким образом размежевания и правый популизм вписываются в общемировой политический контекст.* В качестве теоретико-методологической базы выступает концепция разделённых обществ и компаративный метод. Характеризуя те размежевания, которые существуют внутри французского общества, авторы отмечают, что в рамках кливажа центр–периферия происходит усиление значения этнолингвистического фактора. На него, в свою очередь, накладывается новое размежевание по линии автохтоны–мигранты, тесно связанное с проблематикой исламизации и арабо-африканизации Франции. Кроме того, в контексте глобализации оформляется разделение по отношению к европейской интеграции на еврооптимистов и альтеревропеистов. Что касается Германии, то здесь особую роль приобрело региональное размежевание по линии старые земли–новые земли. Миграционный фактор также имеет существенное значение в рамках тех кливажей, которые наблюдаются внутри немецкого общества. В заключение статьи делается вывод, что правопопулистский дискурс как зеркало отражает сформировавшиеся кливажи в разделённых обществах Франции и Германии. Французские и немецкие правые популисты выполняют диалектическую функцию, с одной стороны, усиливая существующие внутриполитические и внешнеполитические разломы, с другой стороны, пытаются дать свой ответ на те вызовы, которые стоят перед французским и немецким народами, а также предложить некую стратегическую альтернативу развития. Усиление социальных размежеваний и политических разделений внутри обществ европейских стран свидетельствует о кризисе внутри ядра проекта Модерна. По мнению авторов, нарастание популизма и внутриевропейских разломов позволяет говорить о том, что Модерн находится в процессе фундаментальной трансформации.

Ключевые слова:

разделённые общества; кливаж; популизм; Франция; Германия; евроскептицизм; национализм.

Дата поступления рукописи в редакцию: 10.03.2022

Дата принятия к публикации: 15.06.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: maxsig@mail.ru

Первая половина XXI века рискует стать «эпохой Великого разобщения». Глубокие разделения охватили общества по всему миру и международное сообщество как таковое: Запад и не-Запад, глобальный Север и глобальный Юг, отношение к институту государства, рост социального неравенства, расово-этнические противоречия, проблемы исторической памяти, кризис межрелигиозного диалога и т.д. Помимо тезиса о социально-экономической и политической конвергенции [Sala-i-Martin X. 2006; Korotaev A 2011; Spence 2011; Dervis 2012; Grinin, Korotayev 2015], существует иная позиция – о деглобализации, новом межцивилизационном расколе и деконсолидированном международном сообществе [Huntington 1996; Kissinger 2014]. Как наглядно демонстрирует ситуация с пандемией COVID-19, международное сообщество далеко от консолидации и идеалов солидарной борьбы: опасность общая, а ответы разрозненные и почти не синхронизированные. Призывы ООН и ВОЗ к объединению остаются без внимания, а «вакцинные войны» между государствами и фармакологическими корпорациями не утихают¹. Понимание кризиса текущей модели развития очевидно, но никому достоверно неизвестно, какая модель и когда придёт ей на смену. Линии раскола – внешние признаки фундаментальных глубинных процессов. Кризисный тренд стал обыденностью и для наиболее успешных и развитых государств Запада, в том числе в Западной Европе – Франции и Германии. И правый популизм играет в этом существенную роль.

Социально-политические кливажи во Франции и Германии тесно коррелируют с феноменом правого популизма и одновременно

представляют собой политическую проекцию кризиса (глубокой трансформации) Модерна. Для доказательства данного тезиса применяется теория разделённых обществ Липсета–Роккана, в основе которой находится концепт cleavage/кливаж (разделение, разлом, раскол). Для анализа берутся наиболее важные кливажи и ставятся следующие исследовательские вопросы. Какие общественные разделения эксплуатирует правый популизм во Франции и Германии? И стоит ли оценивать это исключительно в негативном ключе? Как кризис Модерна (или его трансформация) связан с проблемой социально-политических разделений?

Несмотря на то что разделения и популизм в научном дискурсе чаще наделяют негативной коннотацией, важно отметить, что социально-политические размежевания сложны по своей природе и имеют не только негативный, но и позитивный характер, поскольку они несут в себе потенциал поиска альтернатив социально-политического развития. Именно так – в качестве партий и движений политической альтернативы в современной Европе – коллектив авторов во главе с В.Я. Швейцером из Института Европы РАН характеризует популистско-евроскептиков [Партии и движения... 2018]. В данном контексте вполне можно вести речь о партиях и движениях гибридного характера, которые сочетают в себе маргинальные и мейнстримные черты.

Проблематика популистских партий и движений активно изучается как в рамках зарубежного, так и российского научного дискурса. Среди западных исследований своей значимостью выделяются работы Д. Альбертацци, Б. Ардити, Р. Водак, Э. Лакло, К. Мюдде, Я.-В. Мюллера,

¹ Лорингофен Арндт Фрайтаг фон. Альянс за многосторонность в борьбе с COVID-19. 30.04.2020. ООН. URL: <https://www.un.org/ru/69882> (дата обращения: 01.08.2022); Призыв Генерального директора ВОЗ на Саммите «Группы 20» к борьбе, единству и действиям против COVID-19. 26.03.2020. ВОЗ. URL: <https://www.who.int/ru/news/item/26-03-2020-who-s-director-general-calls-on-g20-to-fight-unite-and-ignite-against-covid-19> (дата обращения: 01.08.2022); COVID-19 spawns vaccine wars. 02.04.2022 // Medical Express. URL: <https://medicalxpress.com/news/2021-04-covid-spawns-vaccine-wars.html> (accessed: 01.08.2022); The W.H.O. puts off assessing Russia's Sputnik vaccine because of the war in Ukraine. 16.03.2022 // The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2022/03/16/world/europe/who-sputnik-covid-vaccine.html> (accessed 01.08.2022).

П. Таггарта, Н. Урбинати [Водак 2018; Мюллер 2018; Урбинати 2016; Albertazzi 2008; Arditi 2007; Laclau 2005; Mudde 2017; Taggart 2000]. Российские исследователи также опубликовали общие работы по анализу феномена популизма [Осколков 2019; Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности 2020; Фишман 2017]. Помимо общих работ, тема популизма исследуется и в страноведческих трудах. В той или иной степени вопросами специфики французских и немецких популистов занимаются П.П. Тимофеев, Е.П. Тимошенкова, Ф.А. Басов, А.В. Белинский и М.В. Хорольская [Басов 2021; Белинский, Хорольская 2021; Тимофеев 2017; Тимошенкова 2020]. Рост влияния популистских политических сил в ЕС вынуждает исследователей обратиться и к внешнеполитическому измерению проблемы популизма [Шейн, Аликин 2021].

В целом обзор научно-исследовательского дискурса позволяет сделать вывод о том, что популизм как вещь сам по себе, как вещь в себе изучен уже относительно хорошо как на Западе, так и в России. Вместе с тем вопрос включения проблематики популистских партий и движений в более широкий мирополитический и социально-политический контекст разрабатан недостаточно. Между тем рост влияния популистов обусловлен глубинными причинами. Данная тенденция существует не в вакууме, а является отражением фундаментальных трансформаций, которые претерпевает миропорядок и вся социальная реальность в целом [Лебедева 2016; Глобальная перестройка 2014]². В связи с данным обстоятельством представляется целесообразным соотнести популистскую тематику с вопросами социально-политических размежеваний, социальных расколов внутри разделённых обществ современной Европы.

С целью доказательства обозначенного выше тезиса и получения ответов на ука-

занные исследовательские вопросы статья содержит теоретический раздел (адаптация концепции разделённых обществ Липсета–Роккана) с обоснованием выбора кейсов, далее представлен анализ наиболее значимых кливажей в двух отдельных страновых разделах (французском и немецком) с акцентом на правопопулистском дискурсе, в завершение делается обобщающий вывод в контексте проблемы Модерна и трансформации мироустройства.

Теоретические рамки исследования и отбор случаев для анализа

Подъём популизма свидетельствует о росте поляризации в стране, подводящем её к порогу острого социально-политического кризиса. Исторически такого рода кризисы нередко разрешались революционным способом. В этой связи актуальной оказывается концепция разделённых обществ, предложенная политологами С. Липсетом и С. Рокканом во второй половине 1960-х годов [Rokkan, Lipset 1967; Липсет, Роккан 2004]. Она разграничивает **два типа революций** – 1) *национальный* и 2) *индустриальный (промышленный)*.

В результате революционного процесса в социуме образуются **кливажи** (*cleavage* – разделение, разобщение, раскол; сами авторы концепции не дают чёткого определения этого понятия). Липсет и Роккан в общей сложности выделяют четыре типа кливажей – 1) *между церковью и государством*; 2) *между центром и периферией*; 3) *между городом и селом*; 4) *между капиталом и трудом*. Первые два типа кливажей преимущественно возникают в ходе национальной революции, последние два – появляются в результате индустриальной революции [Rokkan, Lipset 1967: 13].

Отечественный специалист М.В. Ильин утверждает, что глобализация будет способствовать переоткрытию социально-политических размежеваний, выдвинутых

² Слотер А.-М., Лаффорд Дж. Диверсификация мирового порядка. 10.03.2021 // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/diversifikaciya-mirovogo-poryadka/?ysclid=I6b02d428g976886250> (дата обращения: 01.08.2022).

С. Липсетом и С. Рокканом³. В свою очередь, специалисты из ИМЭМО РАН отмечают: «Ближайшие десятилетия будут отмечены поисками новых возможностей политического и неполитического участия через разные формы гражданской самоорганизации, прямой демократии, сетевых взаимодействий. Можно прогнозировать развитие массовых движений, актуализирующих проблемы ответственного потребления, социальной безопасности, эффективного государственного управления и гражданского контроля. Но можно предвидеть и появление массовых форм протеста деструктивного характера, причём в странах с разными, в том числе демократическими, политическими режимами, и их транснационализацию. Такими протестными настроениями будут пользоваться радикальные популистские силы» [Мир 2035...: 73].

Возникновение и усиление кливажей в западных странах представляется наиболее показательным. Именно они, посредством описанных С. Липсетом и С. Рокканом национальных и промышленных революций, породили ту социально-политическую систему Модерна, которая ставится под сомнение углубляющимся разобщением обществ⁴. Впоследствии возникшие в них модели распространились на весь мир, но западные страны долгое время оставались главными выразителями идеи национального государства и индустриального общества. Тем более парадоксальным оказывается усиливающийся в них раскол относительно приемлемости Модерна и дискуссия о возможных альтернативах.

В этой связи углублённого анализа заслуживают примеры Германии и Фран-

ции. Эти государства оказывают мощное воздействие на формирование политического ландшафта Запада. Они выступают лидерами франкоговорящего (под эгидой Франкофонии) и немецкоговорящего (DACH+диаспоры) лингвокультурных сообществ. Франция и Германия выполняют важную культурально-интегративную миссию в южной и северной частях общего европейского пространства. При этом исторически единое государство⁵ сложилось во Франции раньше, чем в Германии, где вплоть до 1870 г. сохранялась раздробленность. Разное время появления национального государства, разное понимание национальной идентичности у французов и немцев также политически значимо в рамках темы изучения кливажей.

Франция — историческая родина *революции национальной*, эталоном которой выступает Великая французская революция 1789 года, породившая расколы по линии «государство—церковь» и «центр—периферия». Во Франции антиклерикальное и атеистическое движение столкнулось с контрреволюционной католической реакцией. Между тем централизаторско-этатистская политика якобинцев вызвала к жизни контрреволюцию регионов, ярким примером которой стала Вандея [Исаев, Власкина 2016: 48–50].

Между тем в немецких землях ещё ранее образовался сдвоенный — религиозный и территориальный — раскол в форме Реформации и Контрреформации XVI — начала XVII веков, который не только разделил католическую церковь и значительную часть правителей немецких земель, но и породил новую региональную дифференциацию по конфессиональному признаку

³ Ильин М.В. Переоткрытие размежеваний? Эволюционная трактовка кливажей Роккана—Липсета и других размежеваний // Научно-теоретический семинар ЦСЭПИ ИМЭМО РАН. 15.04.2021. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchno-teoreticheskiiy-seminar-tssep-i-imemo-ran> (дата обращения: 10.10.2021).

⁴ Модерн — это секулярная эпоха, в рамках которой господствующее положение имеет антропоцентричная парадигма. Данная парадигма восходит к трём источникам — Возрождению, Просвещению и Реформации. Ядро ценностного канона Модерна составляет идея прогресса.

⁵ Империя Карла Великого, куда входили территории современных Франции и Германии вместе с предками современных французов и немцев, была аморфным государственным образованием и просуществовала недолго, поэтому в расчёт не берётся.

Таблица 1
Классические и новые кливажи во Франции и Германии

Революция	Кливаж по Липсету–Роккану	Кливаж по М.В. Ильину	Новые (сохраняющиеся) кливажи	
			Франция	Германия
Национальная	Центр–периферия	Народ и власть	Центр– периферия	Западные земли– Восточные земли
	Государство–церковь		Автохтоны-мигранты	
Индустриальная (промышленная)	Город–село	Собственники/работодатели–рабочие/служащие	Цивилизация и варварство	Еврооптимизм– альтеревропеизм

Источник: составлено авторами.

(северные немецкие земли – протестантизм, южные – католицизм). Характерно, что кливаж между церковью и государством в Германии оформился без национальной революции в силу отсутствия единого государства.

Помимо классических размежеваний Роккана–Липсета во французском и германском обществах возникают новые разделения по региональному и культурно-этническому признакам, а также представлению о месте страны в ЕС. Кроме того, остро стоят вопросы цифрового неравенства, экологической повестки (проблема изменения климата, перехода на альтернативную энергетику), усиливаются межпоколенческие и ценностные противоречия (по отношению к традиционным институтам – семья, церковь, государство, гендерная идентичность). Иногда неприятие новшеств приобретает крайние формы. Например, в 2013 г. французский интеллектуал, философ Доминик Веннер совершил суицид в соборе Парижской Богоматери в знак протеста против легализации однополых браков и роста влияния ислама в Европе⁶.

Обобщение классических и новых разделений во Франции и Германии представлено в интегрированном виде в табл. 1.

Таблица нуждается в пояснении. *Национальная революция* продуцирует два кливажа: *центр–периферия* и *государство–церковь*. Кливаж по М.В. Ильину – *Народ и*

власть – интегрирует в себе два обозначенных разделения Липсета и Роккана через архетип стаи (народа) и вожака (власти): властные институты выполняют функцию вожака (центр, государство), а периферия и церковь (после секуляризации) оказываются в ведомой роли стаи. Современный кливаж *центр–периферия* сохраняет свою актуальность, однако противостояние *государства и церкви* заменяется разломом между автохтонами (претендующими на роль вожака) и мигрантами (не согласными со своим второстепенным статусом).

Индустриальная революция создаёт (или резко усиливает) противопоставление *города и села*, формирует существенный разрыв между *собственниками* производства и наёмными *рабочими* (вчерашними крестьянами). Город – это средоточие культуры в самых разных проявлениях, что считалось общепринятым в научном дискурсе вплоть до недавнего времени. А культура – признак цивилизации. Его противоположность – село (варварство в смысле отсутствия или минимального присутствия городской культуры). Эта дихотомия очень устойчива до сих пор. Отсюда следует, что еврооптимизм подразумевает веру в общеевропейские цивилизационные ценности и возможность Европы справиться с вызовами в качестве сплочённого субъекта, а альтеревропеизм имеет более дисперсный характер, в большей степени ориентированный на автономные действия госу-

⁶ Dominique Venner, le père de l'extrême droite moderne, s'est suicidé. 21.05.2013 // Le Monde. URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/21/dominique-venner-le-pere-de-l-extreme-droite-moderne-s-est-suicide_5992838_823448.html (accessed: 13.01.2021).

дарств—членов ЕС. Кливаж *собственники—рабочие* связан с кливажем *еврооптимизм—альтеревропеизм* посредством социального статуса носителей той или иной позиции. Еврооптимисты преимущественно сосредоточены в политических элитах и наиболее состоятельной прослойке, а альтеревропеисты опираются на менее состоятельные слои общества.

Популизм, с присущей ему концентрацией на негативной повестке, активно использует имеющиеся кливажи во французском и немецком обществах. При этом правые популисты более заметны на политической сцене, что актуализирует внимание к ним со стороны исследовательского сообщества.

Пятая Французская Республика в жерновах размежеваний

Правый популизм глубоко укоренён в прошлом Франции и является частью французской политической традиции, что придаёт его программным установкам дополнительную прочность. Наиболее заметную роль в рамках дискурса французского национал-популизма играет Национальное объединение, наследующее Национальному фронту (основан в 1972 году). История этой политической силы тесно связана с несколькими поколениями семьи Ле Пен (отец, дочь, племянница)⁷, поэтому уместно говорить о «лепенизме» как о специфическом социально-политическом феномене.

При этом во французском обществе присутствует некоторая усталость от фигуры нынешнего лидера популистов Марин Ле Пен, смещающей позиционирование своей партии ближе к центру, и лепенизма как идейной платформы. Последнее вызвало появление новых ярких фигур на политической сцене⁸. Альтернативный кандидат в президенты Франции на выборах

2022 г. от правых популистов Эрик Земмур, возглавляющий партию с характерным названием «Реконкиста», — один из них. Национал-популизм находится в тесной корреляции с тремя кливажами: центр—периферия, этнокультурные противоречия между автохтонным (коренным) населением и мигрантами, роль Франции в европейском проекте.

Центр—периферия: этнокультурная идентичность имеет значение

В современной политологической литературе широко представлена классическая, хотя и не универсальная, типология наций, основанная на французской и немецкой моделях. Французская концепция нации делает упор на формирование политической общности: быть французом значит быть гражданином Франции. Хотя Францию издревле населяли представители разных этнических групп, в ходе национальной революции конца XVIII века якобинцы впервые попытались подавить региональное и этническое разнообразие.

Тем не менее этнорегиональные размежевания, будучи загнанными вглубь, нигде не делись и проявились в виде многочисленных линий разломов между этническими группами и регионами современной Франции — фламандцы, бретонцы, корсиканцы сумели сберечь самобытность под натиском Парижа. В результате унитарный характер государственного устройства Пятой республики сопрягается с процессами внутригосударственной регионализации. Сильная региональная идентичность (особенно в таких административно-территориальных и/или историко-культурных регионах, как Эльзас, Мозель, Бретань, Северная Каталония, Корсика, Окситания, Северная Баскония и Савойя) вынудила центральные власти пойти на реформы, начавшиеся в 1950-х годах (закон об изуче-

⁷ Marion Maréchal: l'héritière qui bouscule les codes du champ politique. 10.02.2021 // The Conversation. URL: <https://theconversation.com/marion-marechal-lheritiere-qui-bouscule-les-codes-du-champ-politique-154524> (accessed: 12.01.2022).

⁸ Тимофеев П. К выборам во Франции 2022: Эрик Земмур — скрытая угроза? 09.11.2021. ИМЭМО РАН. URL: <https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/for-the-french-elections-2022-eric-zemmour-is-a-hidden-threat> (дата обращения: 13.01.2022).

нии региональных языков) и продолжавшиеся с переменным успехом во времена правления Ф. Миттерана, Ж. Ширака, Н. Саркози, Ф. Олланда и Э. Макрона [Ермакова 2015]. При этом административно-территориальная реформа 2015 года, несмотря на свой децентрализаторский характер, не была направлена на усиление субнациональной этнокультурной идентичности [Захарова 2021].

В контексте регионально-этнических разделений во французском обществе выделяется проблема корсиканского регионального национализма. Созданный в 1976 г. Фронт национального освобождения Корсики выступает за независимость острова. В 2014 г. организация отказалась от политического терроризма как метода национально-освободительной борьбы, тогда как ранее её боевики совершили тысячи террористических актов. Тем не менее экстремистское крыло корсиканских сепаратистов откололось от ставшей умеренной основной организации FLNC и продолжило вооружённую борьбу. Последний по времени теракт был совершён в июле 2020 г. на севере Корсики⁹.

На фоне мощной иммиграции мусульман во Францию правые популисты, включая Марин Ле Пен, стремятся использовать фактор региональной идентичности, в том числе в его языковом и культурном измерениях. Националисты хотят укрепить электоральную базу правого популизма за счёт кооптации в ряды сторонников представителей этнических меньшинств. В 2017 г. М. Ле Пен, в частности, заявила: «Франция — это великолепная цивилизация, в которой каждая региональная куль-

тура является подлинной ценностью, важным конструктивным элементом. Я глубоко уважаю Корсику и корсиканцев, буду заботиться о благополучном существовании вашего корсиканского языка, потому что в этом нельзя идти против воли народа. Европейский Союз защищает не языки коренного населения, а такие миноритарные языки, как арабский, — не содействуя при этом корсиканскому»¹⁰.

Таким образом, национал-популисты хотят оседлать процессы регионализации во Франции для реализации своей антииммигрантской и антибрюссельской программы, то есть работа ведётся и на национальном, и на наднациональном (общеевропейском) уровне. Наиболее значительной поддержкой партия М. Ле Пен пользуется в регионе «Прованс—Альпы—Лазурный Берег», который может рассматриваться как своеобразная «цитадель лепенизма»¹¹. На протяжении полувека эти южные территории, обладающие сильной региональной идентичностью, обеспечивали значительную поддержку сначала Национальному фронту Ж.-М. Ле Пена-старшего, а затем и Национальному объединению М. Ле Пен. Ещё в далеком 1984 г. лепенистам удалось заручиться поддержкой 19,2% провансальцев. Впоследствии неоднократно члены НФ побеждали на региональных и муниципально-городских выборах в Провансе, становясь мэрами ряда городов. В 2012 г. именно от расположенного в регионе ПАКА округа Воклюз была избрана депутатом Национального собрания внучка Ле Пена-старшего Марион Марешаль Ле Пен¹².

Кливаж по линии центр—периферия во Франции характеризуется нарастающим

⁹ Во Франции начали расследование в связи с созданием на Корсике террористической группы. 07.11.2020 // ТАСС. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/9938525> (дата обращения: 10.12.2021).

¹⁰ Марин Ле Пен пообещала корсиканцам заботиться об их культуре в случае избрания президентом. 08.04.2017 // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4167048> (дата обращения: 10.01.2022).

¹¹ The south of France is a Marine Le Pen stronghold — but has she hit a ceiling? 17.08.2021 // The Conversation. URL: <https://theconversation.com/the-south-of-france-is-a-marine-le-pen-stronghold-but-has-she-hit-a-ceiling-165568> (accessed: 05.11.2021).

¹² Hugues Nicolas & Anne Le Hars, La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et le Rassemblement national : une histoire de 37 ans. 28.06.2021 // Franceinfo. URL: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/la-region-provence-alpes-cote-d-azur-et-le-rassemblement-national-une-histoire-de-37-ans-2156260.html> (accessed: 10.11.2021).

этнолингвистическим наполнением. Национал-популисты активно стремятся занять эту нишу, чтобы дисгармонизировать субнациональные и наднациональные политические процессы. Другие политические силы вынуждены считаться с этим. Регионально-этническая дифференциация Франции во многом остаётся проблемной, но тем не менее относительно стабильной. Радикализация обстановки в «старых» иноэтнических регионах без дестабилизации на национальном и общеевропейском уровнях маловероятна. Однако к этому давнему кливажу в последней трети XX — начале XXI века добавился новый, уже обозначенный выше миграционный разлом.

*Автохтоны и мигранты:
почему французское гражданство
больше не объединяет?*

Во Франции иммиграция стала важным фактором политической повестки во второй половине XX в. [Чернега 2016]. В 1975 г. мигранты составляли 7,4% (3,9 млн) населения Франции, в 2020 г. — уже 10,2% (6,8 млн) [Современная Франция 2022: 47]. Национал-популизм во многом обязан ростом своей популярности именно арабской и африканской иммиграции. Миграционный приток 2015–2017 годов значительно усугубил разделение во французском обществе. Вопросы инокультурной и, более того, иноцивилизационной иммиграции представляли вызов национальной идентичности, суверенитету и безопасности государственных границ, что повлекло за собой рост числа сторонников ужесточения миграционной политики. Реакцией на увеличение потока беженцев и экономических мигрантов во Франции, равно как и в Германии, стал подъём евроскептических и популистских сил, зарабатывающих политический капитал за счёт антииммигрантской повестки¹³.

Порождаемые миграционным притоком кливажи носят не просто социально-экономический, а этнополитический, этнокультурный, этноконфессиональный, наконец, этноцивилизационный характер. Беженцы и трудовые мигранты из стран глобального Юга зачастую имеют не просто иноконфессиональную, а инокультурную идентичность, что для секуляризованного Запада гораздо важнее — это проявляется в разном отношении к мигрантам из Центрально-Восточной Европы и к мигрантам с Ближнего Востока. Соответственно, данное размежевание может быть осмыслено не просто с точки зрения противоречий между автохтонами и мигрантами, что имеет место и в случае с миграционной динамикой внутри ЕС (основной вектор — из Восточной в Западную Европу), но и в контексте сформулированного С. Хантингтоном дискурса межцивилизационных конфликтов как столкновения Запада и ислама [Huntington 1996].

Во французском обществе проблематика исламизации, взаимодействия с арабомусульманской и афро-мусульманской культурой порождает острые расколы, что может быть объяснено, в частности, двойственностью национально-цивилизационной идентичности Франции. С одной стороны, она выступает наследницей секулярных традиций Великой французской революции, для неё принципы светскости (лаицизма) столь же важны, как и знаменитая революционная триада «свобода, равенство, братство», ставшая девизом страны¹⁴. С другой стороны, французская культура на глубинном уровне проникнута христианским духом в его католической разновидности. В определённых слоях населения всё ещё жива память о том, что Францию некогда считали «старшей дочерью» Католической церкви [Лазновская 2009]. Наложение друг на друга секулярной

¹³ Koenig N. France and Germany in the refugee crisis: united in diversity. 21.10.2016 // Jacques Delors Institut. Berlin. URL: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/refugeecrisis-koenig-jdib-oct16-1.pdf>.

¹⁴ Zaretsky R. How French Secularism Became Fundamentalist. 07.04.2016 // Foreign Policy. URL: https://foreignpolicy.com/2016/04/07/the-battle-for-the-french-secular-soul-laicite-charlie-hebdo/?utm_source=Saithru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AEditors%20Picks (accessed: 10.07.2022).

и христианской идентичностей делает конфликт с носителями исламской идентичности особенно драматичным.

Касаясь проблемы беженцев и миграционного кризиса, российские франковеды отмечают, что Франция занимает первое место в ЕС по доле мусульман в населении [Любарт, 2017: 18]. Несмотря на меры по интеграции мигрантов, возникают трудности сосуществования коренного населения и выходцев из стран Африки и Азии, прежде всего мусульманских, представляющих угрозу для национальной безопасности. Об этом свидетельствуют многочисленные теракты, совершаемые гражданами Франции мусульманского происхождения, и рост экстремистских настроений среди молодёжи [Сафонова 2021]. Теракты 2015–2016 годов во Франции не оказали заметного влияния на миграционную политику. По сравнению с ФРГ и другими странами ЕС (Великобритания, Италия, Испания) миграционный кризис затронул Францию в гораздо меньших масштабах. В 2015 г. страна приняла 148,5 тыс. мигрантов и по этому показателю находилась на пятом месте в ЕС [Любарт 2017: 18]. Отечественный специалист Трофимова указывала: «Для правительства социалистов иммиграция представляла серьёзную проблему, так как 55% французов были против политики “открытых дверей”. Миграционные проблемы волновали их сильнее (34%), чем состояние экономики (30%)» [Трофимова 2018: 57–58]. Большая часть французов считает, что иммиграция оказывает негативное влияние на рынок труда, являясь одной из важных причин роста безработицы. Французское общественное мнение усматривает прямую зависимость между увеличением миграционных потоков и снижением зарплаты, а также

нехваткой работы¹⁵. Как результат в период агитационной кампании перед выборами в парламент и выборами президента в 2017 г. правоцентристы и социалисты балансировали между отходом от политики «открытых дверей» в отношении мигрантов, национальными интересами и принципом общеевропейской солидарности.

При этом Франция периода президентства Э. Макрона, претендующая на роль лидера европейских интеграционных проектов, вряд ли откажется от обязательств по приёму беженцев. *Во-первых*, она не заинтересована в обострении существующих разногласий между государствами-членами ЕС на фоне выхода из объединения Великобритании и внешнеполитического обострения обстановки, обусловленного конфронтацией между Западом и Россией. *Во-вторых*, приток беженцев в Пятую республику в основном происходит из её бывших колоний в Африке (Магриб, Центральная Африка), население которых лучше знакомо с французской культурой и языком.

Для французских национал-популистов вопрос об инокультурной иммиграции является основополагающим. В случае победы на президентских выборах 2022 г. Марин Ле Пен обещала провести референдум по вопросам миграции¹⁶ с целью существенного ужесточения легального въезда, содействия культурной интеграции мусульман во французское общество, сокращения числа легальных мигрантов до 10 тыс. человек в год и закрытия мечетей, в которых ведётся исламистская пропаганда [Трофимова 2018: 57–58]. При этом Ле Пен критикует не только решения ЕС, но и ООН, в частности Глобальный пакт безопасной, упорядоченной и легальной миграции (Марракешский пакт) 2018 года¹⁷. Она свя-

¹⁵ Garonna P., Saraceno C.L.M. Politiche di integrazione degli immigrati: confronto Italia – Francia. Confronto tra le politiche migratorie nel modello italiano e nel modello francese // LUISS. Dipartimento di Scienze Politiche. Cattedra di Politica Economica. 2019. P. 16. URL: <https://tesi.luiss.it/25287/>.

¹⁶ Марин Ле Пен раскрыла подробности своей антиимигрантской политики. 28.09.2021 // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2021/09/28/lepen/> (дата обращения: 10.01.2021).

¹⁷ Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. 19 декабря 2018. ООН. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/gcm_russian.pdf (дата обращения: 10.01.2021). Данный документ не носит обязывающий характер, но для ЕС важное значение имеет «дух» нормативно-правовых актов, которые подписывают страны-члены объединённой Европы.

зала с последним усиление притока мигрантов в государства-члены ЕС. Претендент на лидерство среди французских национал-популистов – Эрик Земмур – выступает со схожих позиций. Среди предлагаемых им мер – усложнить возможность получения французского гражданства, лишить иностранцев опции приезжать во Францию через принцип «воссоединения семей», высылать иностранцев из страны немедленно (без длительного ожидания рассмотрения заявки на легальное пребывание, как это происходит сейчас)¹⁸.

Ключевая проблема – французское гражданство больше не является явным признаком французской национальной идентичности. Мультикультурализм потерпел крах, что признаётся политическими элитами¹⁹. Об этом же свидетельствует появление интеркультурализма²⁰ как альтернативной практикоориентированной концепции. При этом национал-популисты, по сути, стремятся откатить ситуацию назад, что невозможно сделать по многим причинам. Франция, как и другие страны Запада, не может отказаться от миграции в силу экономико-демографических и политических соображений. В случае победы Ле Пен, Земмура или других похожих кандидатов на выборах и реализации ими антимигрантской программы встанет вопрос о сохранении членства Франции в ЕС. Впрочем, возможен и другой сценарий – создание коалиции государств во главе с политиками альтеревропейской ориентации из Западной и Центрально-Восточной Европы с целью реформирова-

ния ЕС и возвращения ряда полномочий из Брюсселя на уровень национальных правительств. В любом случае на повестке дня остро стоит вопрос о будущем объединённой Европы. Модель ЕС как федеративного объединения с сильным центром устраивает не всех, особенно популистских политиков и их сторонников.

*Еврооптимизм – альтеревропеизм
в контексте глобализации:
французский акцент*

Как отмечает российская исследовательница А.В. Глухова, ссылаясь на немецкого политолога Вольфганга Меркеля [Merkel 2010], доминантным размежеванием современности выступает дихотомия космополитизма и коммунитаризма, «грязным вариантом», вульгарно-упрощённой версией последнего является популизм [Глухова 2020: 21]. Разновидностью данного размежевания может считаться и противостояние глобализма и антиглобализма, а для государств-членов ЕС ещё и европеизм (как приверженность курсу на дальнейшее углубление интеграции) и альтеревропеизм (как стремление усилить роль национальных государств в Европе). В разделённых обществах важная линия размежеваний проходит по вопросу об отношении к процессам глобализации и интеграции как её процессу-спутнику.

Современный популизм вполне может быть охарактеризован как дискурс народного антиглобализма «снизу». По мнению исследователей, «новый национализм будет активно использоваться разными по идей-

¹⁸ Эрик Земмур начал «Реконкисту». 06.12.2021 // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5116888> (дата обращения: 10.01.2021).

¹⁹ Меркель признала провал мультикультурной модели. 17.10.2010 // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2010/10/17/merkel/?ysclid=I35yv54lse> (дата обращения: 30.04.2022); Саркози признал провал мультикультурализма. 11.02.2011 // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2011/02/11/fail/?> (дата обращения: 30.04.2022); Правый поворот: Дэвид Кэмерон раскритиковал мультикультурную модель. 07.02.2011 // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2011/02/07/cameron/?ysclid=I35z08lht0> (дата обращения: 30.04.2022).

²⁰ Интеркультурализм – признание многообразия этнокультурных идентичностей в рамках одной страны в тех пределах, которые не угрожают единству общества. В отношении инокультурных мигрантов это означает необходимость обязательного принятия ряда базовых ценностей страны пребывания, то есть политико-культурная интеграция становится неременным условием для успешной адаптации на новом месте. В практическом плане успехи концепции интеркультурализма в большей степени пока заметны на локальном уровне, преимущественно речь о городских территориях.

ной ориентации политическими силами в противостоянии глобализации под флагом борьбы за экономический и политический суверенитет. Сегодня эти требования активно эксплуатируют праворадикальные политики и несистемные движения популистского толка. Прогнозный период будет отмечен борьбой за идентичность национальных, территориальных, политических сообществ» [Мир 2035: 73].

Французское общество, сталкиваясь с вызовами глобализации, реагирует на них достаточно остро. Как отмечает Н.Ю. Лапина, глобализационные процессы приводят к нарастанию расколов по линии «центр–периферия», ведущих к появлению двух Франций. Идентичность части населения становится более открытой и толерантной, тогда как идентичность «второй Франции» оказывается протекционистской, консервативной и национально ориентированной [Лапина 2019]. Современный правый популизм во французском обществе в значительной степени позиционирует себя в качестве защитника ценностно-мировоззренческого ядра идентичности национальной и суверенной Франции. Он учитывает и акцентирует те социальные и политические разделения во французском обществе, которые возникают по вопросам европейской интеграции, национально-государственного суверенитета, сохранения уникальной культурной идентичности, отношения к элитам.

Глобализация была воспринята значительной частью французского общества в качестве вызова, как минимум, по трём причинам. *Во-первых*, вхождение в глобальную экономику несло угрозу французским традициям экономического дирижизма, подрывая государственный контроль над экономикой. *Во-вторых*, глобализацию нередко и не без оснований отождествляли с американизацией, чреватой размыванием

французской культуры и идентичности. *В-третьих*, в ней видели риски для международной роли Франции в мировой политике как великой державы. Ещё в начале 2000-х годов, согласно социологическим опросам, четверть опрошенных французов отождествляли глобализм с американской гегемонией, тогда как среди немцев такую позицию отстаивали лишь 3%, среди итальянцев – 8, а среди британцев – 6%²¹. Н.Ю. Лапина отмечает, что во Франции глобализация носила поздний характер, страна активно вовлеклась в эти процессы в 1990-е годы [Лапина 2019: 10–14].

Французы оказались слабо подготовленными к резкому повышению открытости экономики, что привело к расколу французского общества на глобалистов и антиглобалистов. Ядро антиглобалистов составляют популистские политические силы. В результате данного социального размежевания Франция к началу XXI века стала родиной и одним из лидеров мирового антиглобалистского движения, символизируемого фигурой леворадикального фермера-энвайронменталиста Жозе Бове и воплощённого в движении АТТАК (в переводе с фр. – «Действие за налог Тобина в помощь гражданам») ²². Впрочем, антиглобализм в равной степени поддерживается как леворадикальными, так и праворадикальными политическими силами. Среди противников глобализма встречаются известные учёные, такие как французский экономист Ж. Сапир, ставший одним из разработчиков экономической программы правопопулистского «Национального объединения» Марин Ле Пен. В 2011 г. Ж. Сапир опубликовал книгу под названием «Деглобализация» («Демондизация») [Sapir 2011]. «Отлив глобализации», считает Сапир, не произойдёт сам по себе, он станет результатом целенаправленной деятельности людей и

²¹ Gordon H.Ph., Meunier S. The French Economy's Adaptation to Globalization has been remarkable // Brookings. Tuesday, April 16, 2002. URL: <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-french-economys-adaptation-to-globalization-has-been-remarkable/>.

²² Fougier E. The French Antiglobalization Movement: a New French Exception? Policy Paper 2. Spring 2003. IFRI. URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/policy_2_fougier_ang.pdf (accessed: 10.11.2021).

общества в целом. Франции для укрепления экономики в новых условиях, по мнению мыслителя, необходимы возвращение к национальному суверенитету, отказ от единой европейской валюты, проведение политики контроля за капиталами и активной индустриальной политики; введение тарифных барьеров, ограничивающих импорт [Sapir 2011].

Накануне выборов в Европейский парламент 2019 г. Национальное объединение представило программу под названием «За Европу наций. Манифест за новое содружество в Европе “Европейский альянс наций”». В ней был обрисован проект альтернативной концепции евроинтеграции в виде Европейского альянса наций. На глобальном уровне Европа наций позиционируется левыми в качестве субъекта полицентричного (многополярного) миропорядка. В данном случае речь идёт о попытке сформулировать национально-европейскую альтернативу неолиберальному мировому порядку. В предисловии к манифесту М. Ле Пен предлагает своё видение концептуальных оснований нового евроинтеграционного проекта. Она пишет: «Европейский альянс наций, который мы хотим продвигать, основан на свободе, этой основополагающей ценности нашей цивилизации, рождённой в Афинах и Риме, этой гуманистической ценности, которой Европа научила мир. Эта Европа наций и граждан зиждется на защите свободы личности и, следовательно, на демократии, а на государственном уровне — на суверенитете в рамках лояльного и плодотворного сотрудничества, предоставленного добровольно. Он постулирует защиту идентичности и признаёт право каждого народа на самоопределение в многополярном, демократичном и безопасном мире. Столкнувшись с великими империями, которые хотят структурировать мир XXI века, эта Европа обладает амбициями в вопросах власти и влияния»²³.

Французские национал-популисты хотят «меньше Европы». Вместе с тем, как и большинство их соратников в других государствах—членах ЕС, они не выступают за выход из европейского проекта. Именно поэтому французские правые популисты продвигают свою альтернативную интеграционную общеевропейскую повестку наднациональным способом — через институты ЕС и публичную дипломатию.

Представленные кливажи — центр—периферия, автохтоны—мигранты, еврооптимизм—альтеревропеизм — играют ключевую роль в динамике развития французского общества в начале 2020-х годов. Правые популисты выступают за сильное централизованное государство, приоритет интересов автохтонного населения и ограниченную евроинтеграцию. Вместе с тем более глубокое осмысление этих процессов приводит к выводу, что правые популисты учитывают интересы региональных этнокультурных сообществ (предлагают новую модель французкости), поддерживают дозированную иммиграцию и альтернативную (конфедеративную или близкую к ней) модель европейской интеграции. Французский правый популизм сегодня — это идейная платформа, в основе которой находится стремление к созданию модели нового национального государства и реинтерпретация Модерна, стремление сохранить за Францией передовые позиции в новых реалиях или даже в новой эпохе, которая наступит по завершении глубинной трансформации мироустройства.

Германия: незавершённое объединение

Как и во Франции, в 2010-х годах социально-политические размежевания в Германии также обострились. В то же время иной исторический опыт и отличающаяся политическая культура существенно повлияли на специфику немецких кливажей.

²³ Pour une Europe des nations. Manifeste pour une nouvelle coopération en Europe «L'Alliance Européenne des Nations». Rassemblement national. URL: <https://rassemblementnational.fr/telecharger/publications/Manifeste.pdf> (accessed: 01.10.2021).

*Западные земли — Восточные земли:
необъединённая Германия?*

Наиболее важным региональным разделением в современной Германии является размежевание на Запад, представляющий собой историческое ядро ФРГ, и поглощённый им Восток как совокупность земель бывшей Германской Демократической Республики²⁴. Примечательно, что ГДР занимала значительную часть территорий, принадлежавших Пруссии. Последняя выступала стержнем немецкой государственности, вокруг которой происходило национальное объединение Германии в XIX веке. Данный факт может служить объяснением более высокого уровня национальной идентичности среди восточных немцев: «...даже спустя 30 лет после воссоединения Германии существует отчётливая восточногерманская идентичность, которую наследуют молодые люди — даже те (а может быть, особенно те), кто переехал на запад учиться и работать, а затем вернулся в 20–30 лет»²⁵. Хотя в научном дискурсе существует и иная точка зрения, согласно которой прусская идентичность была элиминирована вследствие исчезновения Пруссии как целостного политического субъекта после Второй мировой войны²⁶.

Приверженность другой важной ценности — государственному суверенитету — также частично коренится в прусской политической культуре, для которой было характерно ярко выраженное государственничество, что сближает её с французским этатизмом. Этатистский, дирижистский характер идентичности обществ Франции и Восточной Германии как наследницы Пруссии является важной при-

чиной неприятия англосаксонской либеральной модели и стремления к нахождению альтернатив неолиберально-глобалистской модели развития.

Важнейшей социально-экономической проблемой, с которой столкнулись «новые земли» Германии, стала деиндустриализация. В результате проведённой в 1990-х годах приватизации государственный сектор бывшей ГДР оказался передан в частные руки. Более того, владельцами приватизированных предприятий в 85% случаев становились западные немцы, а не восточные²⁷. Изначально представляя собой одну из самых индустриально развитых территорий в Европе, восточногерманские регионы оказались быстро деиндустриализованы, что и превратило их во внутреннюю периферию по отношению к западному ядру ФРГ.

По аналогии с двумя Франциями, о которых пишет Н.Ю. Лапина, можно говорить и о двух Германиях. Отличие заключается в том, что периферийная, альтернативная Франция равномерно распределена по территории страны, с большей концентрацией протестных настроений среди французов на севере и северо-востоке. Между тем другая, вторая Германия имеет чёткую территориальную локализацию в «новых землях» постпрусского, пост-ГДРовского востока. Стремление восточных немцев к поиску альтернативных моделей развития, их антиглобалистский настрой выражается в голосовании за движения и партии политической и социальной альтернативы: суверенистов, популистов и евроскептиков как левого, так и правого толка. В первую очередь речь идёт о левопопулистской партии

²⁴ К Восточной Германии принято относить пять «новых» федеральных земель: Бранденбург со столицей в Потсдаме, Мекленбург-Переднюю Померанию со столицей в Шверине, Саксонию со столицей в Дрездене, Саксонию-Анхальт со столицей в Магдебурге и Тюрингию со столицей в Эрфурте.

²⁵ Knight B. Why young eastern German voters support the far-right AfD. 11.06.2021 // Deutsche Welle <https://www.dw.com/en/why-young-eastern-german-voters-support-the-far-right-afd/a-57847028> (accessed: 03.01.2022).

²⁶ См. подробнее: Фененко А.В. Геополитика «немецкого вопроса». 14.05.2021 // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/geopolitika-nemetskogo-voprosa/#detail> (дата обращения: 26.07.2022).

²⁷ Dale G. How divisions between East and West Germany persist 30 years after reunification // The Conversation. 08.11.2019. URL: <https://theconversation.com/how-divisions-between-east-and-west-germany-persist-30-years-after-reunification-126297>.

«Левые» и о правопопулистской «Альтернативе для Германии» (АдГ), а также движении ПЕГИДА. АдГ стала наиболее мощной популистской политической организацией в Германии.

Появившаяся в 2013 г. АдГ поначалу не воспринималась всерьёз немецким политическим истеблишментом. Тем не менее новая политическая сила проявила гибкость и высокую адаптивность [Berbui, Lewandowsky, Siri 2015; Arzheimer 2015]. В результате ей удалось набрать политический вес именно в новых землях. Рост её популярности был обусловлен сразу несколькими проблемами, с которыми к тому времени больше двух десятилетий не могли справиться традиционные политические партии, находящиеся у власти. *Во-первых*, так и не удалось выровнять экономические диспропорции в развитии — восточные земли по-прежнему отстают по своему социально-экономическому уровню [Шаншиева 2019: 13–14]. *Во-вторых*, АдГ привлекает осси своим подходом к политике памяти в объединённой Германии. В АдГ не считают осси какими-то «неправильными» немцами, которых нужно привести к «стандарту» весси, как это косвенно вытекало из политики Берлина на протяжении многих лет после 1990 года. В результате в новых землях АдГ уже десятилетие набирает в полтора-два раза больше голосов, чем на западе страны [Белинский, Хорольская 2021: 95].

В 2010-х годах правые популисты доказали свою политическую состоятельность. В ответ на их вызов традиционные партии ФРГ стали пересматривать свою позицию по землям, входившим ранее в ГДР. Тем не менее вопрос преодоления кливажа между Западом и Востоком Германии по-прежнему сохраняет актуальность, и его динамика (в сторону консолидации общества или наоборот сохранения и углубления

сепарации) не выглядит очевидной в начале третьего десятилетия XXI века. Региональная негативная дифференциация тесно сопряжена с вопросом об иммиграции.

Инокультурные мигранты и немцы — пределы сосуществования

Как уже упоминалось выше, в основе немецкой модели нации находится этнокультурная идентичность, что в контексте тяжёлого исторического наследия делает вопрос об интеграции мигрантов крайне сложным и запутанным.

По мере развёртывания процессов глобализации во второй половине XX века повышалась и значимость миграционных потоков. И ФРГ как одно из ведущих западных государств не могло не остаться в стороне от этих процессов. Германия сегодня — одно из наиболее привлекательных государств с точки зрения иммиграции. Самую значительную инокультурную диаспору составляют турки и турецкие курды, которые в совокупности составляют около 5%²⁸ (4 млн 150 тыс. чел.) из 83 млн жителей страны.

Несмотря на имевшийся исторический опыт, европейский миграционный кризис 2015–2017 годов поставил под вопрос сохранение немецкой идентичности. Федеральный канцлер А. Меркель, руководствуясь гуманитарной мотивацией, согласилась принять около миллиона мигрантов из Ближнего и Среднего Востока и Африки, независимо от того, в какой стране ЕС они оказались сначала, в нарушение Дублинской конвенции 1990 года²⁹.

Фактически одномоментный приём такого количества инокультурных людей, «новых мигрантских групп» (из Сирии, Ирака, Афганистана, Магриба, Центральной Африки)³⁰, не знающих языка страны пребывания, зачастую не имеющих образования, стал вызовом для немецкого общества, и ответов на него было минимум два. Пер-

²⁸ Германия // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/geography/text/5652807> (дата обращения: 13.01.2022).

²⁹ Urlaub im Heimatland? Merkel droht Asylbewerber mit Konsequenzen. 27.08.2017 // Welt. URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article168025621/Urlaub-im-Heimatland-Merkel-droht-Asylbewerber-mit-Konsequenzen.html> (accessed: 27.07.2022).

³⁰ A Changing Population / Federal Statistical Office (Destatis). Wiesbaden, 2019. S. 32.

вый — официальный, который был поддержан значительной частью немцев³¹. Второй ответ пришёл из восточной части Германии. Жители территорий бывшей ГДР отреагировали на мощную волну мигрантов крайне негативно. Около половины осси относятся к мигрантам пятой волны (лицам, прибывшим в ФРГ после 2013 года) с предубеждением, хотя в целом по стране таких треть³². Уровень ксенофобии, расизма в восточных землях устойчиво выше, чем на западе страны все последние тридцать с лишним лет [Kalmar, Shoshan 2020; Белинский, Хорольская 2021].

АдГ как главная ультраправая легальная сила страны активно продвигает антииммигрантскую повестку, что находит отклик, особенно на территориях бывшей ГДР. При этом Германия, какой бы сильной экономически она ни была, не в состоянии принять всех желающих въехать в неё на постоянное место жительства. По мере усугубления трудностей с интеграцией мигрантов в немецкое общество электоральная база АдГ может существенно возрасти. Между тем восточные земли Германии по-прежнему по ряду параметров не интегрированы в общее немецкое политическое, социальное и экономическое пространство. И 16-летнее в целом успешное правление федерального канцлера, выходя из ГДР Ангелы Меркель не принесло впечатляющих результатов по этому направлению.

Миграционная повестка имеет для национал-популистов краеугольное значение. Решение о приёме миллиона беженцев в ходе кризиса 2015–2017 годов во многом было принято в силу того, что Германия является государством-лидером ЕС, и решения руководства страны служат примером для остальных стран. Исходя из этого, естественным образом возникает

вопрос о том, насколько ЕС в современном виде отвечает потребностям немецкого общества?

*Еврооптимизм и альтеревропеизм:
национальное возрождение через
наднациональные институты*

После референдума о выходе Великобритании из ЕС стратегия европейских популистских партий и движений претерпела изменения: они стали активнее действовать сообща [McMahon 2021]. Brexit, как и победа Трампа, выступил в качестве вдохновляющего примера успеха для континентальных европейских популистов. Результатом такого сотрудничества становится сближение их антиевропейских и альтеревропейских нарративов [McMahon, Kaiser 2021]. Унификация образов (повесток) может положительно влиять на электоральные перспективы³³.

Накануне выборов в Европейский парламент 2019 г. «Национальное объединение» М. Ле Пен и «Альтернатива для Германии» сформировали стратегический союз, продуктом которого стала фракция «Идентичность и демократия». Аналогично тому, как европейская интеграция в рамках ЕС развивалась во многом благодаря франко-германскому тандему, сближение сторонников политической альтернативы, выступающих за другую Европу, также осуществляется в рамках тесного сотрудничества французских и немецких популистов. Данный параллелизм в среде мейнстримного евроглобализма и среди национал-суверенистов свидетельствует о том, что евроскептики представляют собой не столько антиевропейские силы (выступающие против европейской интеграции как таковой), сколько альтеревропейские, находящиеся в поиске замены неолиберальному глобализму.

³¹ Социологи изучили отношение немцев к трудовым мигрантам и беженцам. 29.08.2019 // DW. URL: <https://www.dw.com/ru/a-50205041> (дата обращения: 13.01.2022).

³² Почему «Альтернатива для Германии» так популярна на востоке ФРГ. 30.08.2019 // DW. URL: <https://www.dw.com/ru/pochemu-alternativa-dlja-germanii-tak-populjarna-na-vostoke-frg/a-50199041> (дата обращения: 13.01.2022).

³³ Шейн С. Вперёд, к консервативному интернационалу? 12.02.2020 // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vpered-k-konservativnomu-internatsionalu/> (дата обращения: 27.07.2022).

Альтеревропейский подход уже относительно давно применяется исследователями-востоковедом при анализе Центрально-Восточной Европы: «...следует говорить не о возобладавшем “антиевропеизме”, а о своеобразном “альтеревропеизме” — то есть о попытке стран ЦВЕ вернуться к “исконным европейским ценностям”, к числу которых относятся национальная государственность, христианская религия, традиционная мораль и трудовая этика»³⁴. Делая акцент на том, что восточноевропейцам необходимо отказаться от изоляционистского антиевропеизма в пользу альтеревропеизма, исследователи подчёркивают: «Как представляется, странам ЦВЕ следует отказаться от неконструктивных форм “евроскептицизма” и “политической идентичности”, заявив конструктивную альтернативу современной модели евроинтеграции, обнаруживающей свой кризис» [Бирюков, Коваленко 2012, 127]. Сложился своеобразный казус. Более поздняя по сравнению с Западной Европой интеграция государств ЦВЕ в ЕС и неоправдавшиеся надежды на ускоренное развитие превратили этот субрегион в опорную базу евроскептицизма и альтеревропеизма. Вместе с тем это не означает, что немецкие правые популисты следуют в их фарватере. Напротив, идеи крайне правых сил в Германии обладают достаточной самостоятельностью и перекликаются с установками правых популистов ЦВЕ лишь отчасти.

Имеющиеся кливажи — Западные/Восточные земли, инокультурные мигранты и автохтоны, еврооптимизм/альтеревропеизм — становятся полем деятельности немецких правых популистов. Обретя устойчивую электоральную опору в Восточных землях, немецкие популисты стремятся расширить свое влияние на Запад Германии. Немецкий популизм более географически детерминирован по сравнению с французским. Об этом свидетельствует важная роль вопроса о необходимости

формирования общестрановой идентичности (немецкости) в правопопулистском политическом дискурсе. Как и в случае с французскими правыми популистами, ситуация с такими политическими силами в Германии завязана на попытке адаптировать установки Модерна к современным реалиям и/или трансформировать государство, подготовив его к эпохе, которая рано или поздно придёт на смену Модерну.

* * *

Первопричиной трансформации современного мироустройства выступает кризис Модерна, что объясняет всеобъемлющий характер наблюдаемых сдвигов. Ведущее место в происходящих изменениях принадлежит Европе и Западу в целом, поскольку Модерн исторически представлял собой европоцентричный и западноцентричный проект. Вызовы модернистскому проекту, нося общемировой характер, наиболее сильное влияние оказывают на западные общества. Свидетельством тому выступает подъём в них популистских сил, подрывающих сложившийся политический консенсус.

Популистский дискурс как зеркало отражает дисфункции в системе Модерна, ведущие к усугублению социально-политических размежеваний. Речь идёт, *во-первых*, о размывании классического национально-государства, национально-государственного суверенитета и национально-цивилизационной идентичности, что находит прямое отражение в дискурсе правых национал-популистов. *Во-вторых*, кризисные явления затрагивают институты социального государства, приводя к росту бедности и неравенства. Социальная проблематика особенно важна для левых социал-популистов. *В-третьих*, региональные интеграционные объединения, такие как Европейский Союз, также сталкиваются с серьёзными проблемами и необходимостью реформирования структуры, о чём свидетельствует нарастание евроскептицизма.

³⁴ Бирюков С., Коваленко А. Геополитика восточноевропейских «крайне правых» // Свободная мысль. URL: <http://svom.info/entry/316-geopolitika-vostochnoevropejskih-krajne-pravyh/> (дата обращения: 10.10.2021).

Кливажи, выделенные Липсетом и Рокканом, породили Модерн. Тем не менее в начале XXI века эпоха Нового и Новейшего времени, вероятно, подходит к смысловому завершению. В этой связи мы наблюдаем новые мощные разделения, что означает переход от Модерна к иному политическому и социально-экономическому устройству, общепринятого названия которого еще не существует. Старые разделения — между центром и периферией, государством и церковью, городом и селом, собственниками и рабочими были «отработаны» в ходе нескольких столетий, но не исчезли полностью, не ушли в небытие. Новые кливажи — реконфигурированный центр—периферия, автохтоны—мигранты, европеизм—альтеревропеизм — генетические наследники старых разделений. В их основе те же принципиальные контраверсы, отмеченные М.В. Ильиным применительно к старым кливажам, — народ и власть, цивилизация и варварство³⁵. Новые кливажи размыты, пластичны, изменчивы. По сути, популизм — это политический блокчейн — децентрализованная и автономная сила. Это не уменьшает, а, наоборот, увеличивает его роль в политической жизни социума, вынуждает общества и государства отвечать на популистский вызов.

Превращение правых популистов в отчасти мейнстримные политические силы в

ведущих государствах Европы — Франции и Германии — это не случайность и не тупиковая ветвь развития, а стратегическая потребность общества. Правый популизм выполняет диалектическую функцию — усиливает и порождает разломы и в то же время формирует контуры будущего общества. Национал-популисты обладают как разрушительным, так и созидательным потенциалом. Они совершили глубокую ревизию политической повестки Запада легальным путём и сумели придать динамику политическим процессам сразу на нескольких уровнях — от локального до глобального. Речь идёт о постмодернистском популизме нового типа, более гибридном, эклектичном, инклюзивном и даже «всеядном».

Франция и Германия строят общество XXI века через революционную эволюцию — популисты (пока) не могут взять власть, но сильно влияют на общество, так же как криптовалюты не могут заменить традиционные деньги, но вынуждают финансовые системы видоизменяться. Национал-популисты формируют картины будущего лучше, чем традиционные партийно-политические структуры, и оперативнее отвечают на запросы избирателей. Кливажи и правые популисты, которые их эксплуатируют, ведут Францию, Германию и весь мир не к концу истории, а, возможно, к началу новой эпохи.

Список литературы

- Басов Ф.А. Трансформация партийной системы Германии // Мировая экономика и международные отношения. 2021. № 2. С. 29–36. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-29-36.
- Белинский А.В., Хорольская М.В. «Еще один кирпич в стене». К вопросу о причинах национализма в «новых» федеральных землях ФРГ // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2021. № 2. С. 87–125.
- Бирюков С.В., Коваленко А.А. Правоконсервативное лицо Восточной Европы // Вопросы национализма. 2012. № 12. С. 118–128.
- Водак Р. Политика страха. Что значит дискурс правых популистов? / Р. Водак. Харьков: Гуманитарный центр, 2018. 402 с.
- Глобальная перестройка / Отв. ред. А.А. Дынкин, Н.И. Иванова. М.: Весь Мир, 2014. 528 с.
- Глухова А.В. Политические конфликты в глобальную эпоху (К проблеме теоретической идентификации) // Политическая наука. 2020. № 3. С. 13–33. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2020.03.01/>.

³⁵ Ильин М.В. Переоткрытие размежеваний? Эволюционная трактовка кливажей Роккана–Липсета и других размежеваний // Научно-теоретический семинар ЦСЭПИ ИМЭМО РАН. 15.04.2021. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchno-teoreticheskiy-seminar-tssepi> (дата обращения: 10.10.2021).

- Ермакова Э.В. Франция и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств — неразрешимая дилемма // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 5. С. 118–125.
- Захарова Е. Влияние административно-территориальной реформы на электоральное поведение во Франции // Международные процессы. 2021. № 3. С. 123–146. DOI 10.17994/IT.2021.19.3.66.5.
- Исаев Б.А., Власкина А.С. Теория социальных расколов Липсета–Роккана и возможности её применения для анализа первой, второй и третьей партийных систем России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2016. № 4. С. 43–64.
- Лазновская Г.Ю. Отношение французов к католической церкви во 2-й пол. XIX в. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. политология. 2009. № 9. С. 56–61.
- Лапина Н.Ю. Французское общество перед вызовами глобализации: Аналит. обзор / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. проблем. М., 2019. 51 с.
- Лебедева М.М. Система политической организации мира: "Идеальный шторм" // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 2. С. 125–133.
- Липсет С., Роккан С. Структуры размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. Предварительные замечания // Партии и выборы: Хрестоматия / ИНИОН РАН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел политической науки. Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ; отв. ред. и сост. Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина. Ч. 1. М.: ИНИОН, 2004. С. 47–76.
- Любарт М.К. Миграционный кризис в Евросоюзе 2015–2016 гг.: Этнокультурный аспект. I — Франция. Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Вып. 256. М.: ИЭА РАН, 2017. 47 с.
- Мир 2035. Глобальный прогноз / Под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. М.: Магистр, 2017. 352 с.
- Мюллер Я.-В. Что такое популизм? М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 144 с.
- Осколков П.В. Правый популизм в Европейском союзе. М.: Институт Европы РАН, 2019. 164 с.
- Партии и движения политической альтернативы в современной Европе / Отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: Институт Европы РАН, 2018. 140 с.
- Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности / Под ред. Л.С. Окуневой, А.И. Тэвдой-Бурмули. М.: МГИМО-Университет, 2020. 404 с.
- Сафонова Н.В. Проблема исламизма и исламского экстремизма во Франции // Власть. 2021. № 4. С. 290–295. DOI: 10.31171/vlast.v29i4.8420.
- Современная Франция: между тревогами и надеждами / Отв. ред. М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2022. 256 с.
- Тимофеев П.П. Французский евроскептицизм: истоки и современность // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 53–68.
- Тимошенкова Е.П. Партийно-политическая система Германии в период канцлерства А. Меркель (2005–2017 гг.). М.: Ин-т Европы РАН, 2020. 148 с.
- Трофимова О.Е. Влияние миграционных процессов на позицию Франции в европейском интеграционном проекте // Франция при президенте Эммануэле Макроне: в начале пути. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 51–59.
- Урбинати Н. Искажённая демократия: мнение, истина и народ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. 448 с.
- Фишман Л.Г. Популизм — это надолго // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 55–70. DOI: 10.17976/jpps/2017.03.04.
- Чернега В.Н. Франция: кризис политики интеграции мигрантов // Актуальные проблемы Европы. 2016. № 4. С. 140–156.
- Шаншиева Л. Восточная Германия: 30 лет после падения Берлинской стены // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 54 (70). Сентябрь 2019. С. 11–15.
- Шейн С., Аликин А. Ложная альтернатива? Популистский вызов солидарности ЕС в отношении России // Международные процессы. 2021. № 4. С. 151–162. DOI: 10.17994/IT.2021.19.4.67.8.
- Arditi B. Politics on the Edges of Liberalism: Difference, Populism, Revolution, Agitation. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007. 166 p.
- Arzheimer K. The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? // West European Politics. 2015. No. 3. P. 535–556. DOI:10.1080/01402382.2015.1004230.
- Berbair N., Lewandowsky M., Siri J. The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany? // German Politics. 2015. No. 2. P. 154–178. DOI: 10.1080/09644008.2014.982546.
- Dervis K. World economy convergence, interdependence, and divergence: growth in emerging market and developing economies is less dependent on advanced economies over the long run, but in the short run they dance together // Finance and Development. 2012. Vol. 3. P. 10–14.
- Global'naya perestrojka [Global perestroika] / Отв. ред. А.А. Дынкин, Н.И. Иванова. М.: Ves' Mir, 2014. 528 p.

- Grinin L., Korotayev A. Great divergence and great convergence. New York: Springer International Publishing, 2015. 251 p.
- Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon and Schuster, 1996. 367 p.
- Kalmar L., Shoshan N. Islamophobia in Germany, East/West: an introduction // Journal of Contemporary European Studies. 2020. No. 1. P. 1–14. DOI: 10.1080/14782804.2020.1727867.
- Kissinger H. World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History. London: Penguin Press, 2014. 432 p.
- Korotaev A. et al. Global unconditional convergence among larger economies after 1998? // Journal of Globalization Studies. 2011. No. 2. P. 25–61.
- Laclau E. On Populist Reason. London: Verso, 2005. 288 p.
- Lebedeva M.M. Sistema politicheskoy organizatsii mira: "Ideal'nyy shtorm" [System of Political Organization of the World: 'Perfect Storm'] // Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]. 2016. No. 2. P. 125–133.
- Lewicki A. Race, Islamophobia and the politics of citizenship in post-unification Germany // Patterns of Prejudice. 2018. No. 5. P. 496–512. DOI: 10.1080/0031322X.2018.1502236.
- McMahon R. Is Alt-Europe possible? Populist radical right counternarratives of European integration // Journal of Contemporary European Studies. 2021. DOI: 10.1080/14782804.2021.1919865.
- McMahon R., Kaiser W. Narrative Ju-jitsu: counter-narratives to European union // Journal of Contemporary European Studies. 2021. DOI: 10.1080/14782804.2021.1949268.
- Merkel W. Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. 561 s.
- Mudde C. Populism: A Very Short Introduction / C. Mudde, K. Rovira Kaltwasser. Oxford: Oxford University Press, 2017. 136 p.
- Rokkan S., Lipset S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction // Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives / ed. by S. Rokkan and S. Lipset. New York: Free Press; London: Collier-Macmillan Ltd., 1967. 570 p.
- Rydgren J. France: The Front National, Ethnonationalism and Populism // Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy / ed. by D. Albertazzi, D. McDonnell. London: Palgrave Macmillan, 2008. P. 166–180.
- Sala-i-Martin X. The world distribution of income: falling poverty and... convergence, period // The Quarterly Journal of Economics. 2006. No. 2. P. 351–397. DOI:10.1162/QJEC.2006.121.2.351.
- Sapir J. La Démondialisation. Paris: Le Seuil, 2011. 258 p.
- Spence M. The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. 320 p.
- Taggart P. Populism. London: Open University Press, 2000. 128 p.
- Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy / ed. by D. Albertazzi, D. McDonnell. London: Palgrave Macmillan, 2008. 251 p.

SOCIO-POLITICAL CLEAVAGES IN FRANCE AND GERMANY

THE FACTOR OF RIGHT-WING POPULISM

MAKSIM SIGACHEV

SERGEY ARTEEV

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, Moscow, 117887, Russia

Abstract

The article analyzes the phenomenon of divided societies, right-wing populism in France and Germany in the context of alternative narratives of the development of the EU “core” states and the problems of divided (primarily Western) societies. The focus is on the social and political divisions and the resulting

socio-political crises, as well as the political agenda promoted by French and German populists. Thus, the research problem is to find out how old and new divisions relate to right-wing populism in France ("Lépenisme") and in Germany (Alternative for Germany), what is common and what are the differences in this respect between France and Germany, and what are the perspectives of right-wing populist political forces in France and Germany? The theoretical and methodological basis is the concept of divided societies and the comparative method. Describing the divisions that exist within French society, the authors note that within the center-periphery cleavage, the ethno-linguistic factor becomes more important. It is overlaid by a new autochthonous-migrant divide, which is closely linked to the issue of Islamization and the Arab-Africanization of France. In addition, in the context of globalization, a division of Eurooptimists and Alter-Europeans with respect to European integration is taking shape. In Germany, the regional division along the lines of the old lands vs. the new lands has taken on a special role. The migration factor also plays a significant role in the cleavages that exist within German society. The paper concludes that right-wing populist discourse mirrors the cleavages that have emerged in the divided societies of France and Germany. French and German right-wing populists perform a dialectical function, on the one hand, reinforcing existing domestic and foreign political cleavages, and on the other hand, trying to provide their own response to the challenges facing the French and German peoples, as well as offering a kind of strategic alternative to development. Increasing social divisions and political divisions within European societies indicate a crisis within the core of the Modernity. According to the authors, the growth of populism and intra-European rifts suggests that Modernity is in the process of a fundamental transformation.

Key words:

divided societies; cleavage; populism; France; Germany; euroscepticism; nationalism.

References

- Albertazzi D., McDonnell D. (eds) (2008). *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan. 251 p.
- Arditi B. (2007). *Politics on the Edges of Liberalism: Difference, Populism, Revolution, Agitation*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 166 p.
- Arzheimer K. (2015). The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? *West European Politics*. No. 3. P. 535–556. DOI:10.1080/01402382.2015.1004230.
- Basov F.A. Transformatsiya partijnoj sistemy Germanii [Party System Transformation in Germany]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2021. No. 2. P. 29–36. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-29-36.
- Belinskij A.V., Horol'skaya M.V. (2021). «Eshche odin kirpich v stene». K voprosu o prichinah nacionalizma v «novyh» federal'nyh zemlyah FRG ["Another brick in the wall." On the question of the causes of nationalism in the "new" Federal Lands of Germany]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 2. P. 87–125. DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-2-87-1.
- Berbuir N., Lewandowsky M., Siri J. (2015). The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany? *German Politics*. No. 2. P. 154–178. DOI: 10.1080/09644008.2014.982546.
- Biryukov S.V., Kovalenko A.A. (2012). Pravokonservativnoe lico Vostochnoj Evropy [The Rightconservative face of Eastern Europe]. *Voprosy natsionalizma*. No. 12. P. 118–128.
- Chernega V.N. (2016). Franciya: krizis politiki integracii migrantov. *Sovremennye probloemy Evropy*. No. 4. P. 140–156.
- Dervis K. (2012). World economy convergence, interdependence, and divergence: growth in emerging market and developing economies is less dependent on advanced economies over the long run, but in the short run they dance together. *Finance and Development*. No. 3. P. 10–14.
- Dynkin A.A. (ed.) (2017). *Mir 2035. Global'nyj prognoz* [The World 2035. The Global Forecast]. Moscow: Magistr. 352 p.
- Ermakova E.V. (2015). Franciya i Evropejskaya hartiya regional'nyh yazykov ili yazykov men'shinstv – nerazreshimaya dilemma [France and the European Charter for Regional or Minority Languages: Dilemma without Solution]. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 5. P. 118–125. DOI: 10.24833/2071-8160-2015-5-44-118-125.
- Fishman L.G. (2017). Populizm – eto nadolgo [Populism will be long lasting]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 3. P. 55–70. DOI: 10.17976/jpps/2017.03.04.

- Gluhova A.V. (2020). Politicheskie konflikty v global'nyu epokhu (K probleme teoreticheskoy identifikacii) [Political Conflicts in Global Age (To the Challenge of Theoretical Identification)]. *Politicheskaya nauka*. No. 3. P. 13–33. DOI: 10.31249/poln/2020.03.01.
- Grinin L., Korotayev A. (2015). *Great divergence and great convergence*. New York: Springer International Publishing. 251 p.
- Huntington S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster. 367 p.
- Isaev B.A., Vlaskina A.S. (2016). Teoriya social'nyh raskolov Lipseta-Rokkana i vozmozhnosti eyo primeneniya dlya analiza pervoy, vtoroy i tret'ey partijnyh sistem Rossii [Theory of social cleavages Lipset-Rokkan and its application to the analysis of the first, second and third party system in Russia]. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEX*. No. 4. P. 43–64.
- Kalmar I., Shoshan N. (2020). Islamophobia in Germany, East/West: an introduction. *Journal of Contemporary European Studies*. No. 1. P. 1–14. DOI: 10.1080/14782804.2020.1727867.
- Kissinger H. (2014). *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. London: Penguin Press. 432 p.
- Klinova M.V., Kudryavtsev A.K., Timofeev P.P. (eds) (2022). *Sovremennaya Franciya: mezhdru trevogami i nadezhdami* [Contemporary France: between worries and hopes]. Moscow: IMEMO RAN. 256 p.
- Korotaev A. et al. (2011). Global unconditional convergence among larger economies after 1998? *Journal of Globalization Studies*. No. 2. P. 25–61.
- Laclau E. (2005). *On Populist Reason*. London: Verso. 288 p.
- Lapina N.Yu. (2019). *Francuzskoe obshchestvo pered vyzovami globalizacii: Analit. Obzor* [French Society facing the Challenges of Globalization: An Analytical Review]. Moscow. 52 p.
- Laznovskaya G.Yu. (2009). Otnoshenie francuzov k katolicheskoy cerkvi vo 2-j pol. XIX v. [The attitude of the French to the Catholic Church in the second half of the 19th century]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: istoriya. politologiya*. No. 9. P. 56–61.
- Lewicki A. (2018). Race, Islamophobia and the politics of citizenship in post-unification Germany. *Patterns of Prejudice*. No. 5. P. 496–512.
- Lipset S., Rokkan S. (2004). Struktury razmezhevanij, partijnye sistemy i predpochteniya izbiratelej. Predvaritel'nye zamechaniya [Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction]. In: Anohina N.V., Meleshkina E.Yu. (eds) *Partii i vybory: Hrestomatiya* [Parties and Elections. A Textbook]. Part 1. Moscow: INION. P. 47–76.
- Lyubart M.K. (2017). *Migratsionnyj krizis v Evrosoyuze 2015–2016 gg.: Etnokulturnyj aspekt. Franciya* [Migration crisis in the European Union 2015–2016: Ethno-cultural aspect. France]. Issledovaniya po prikladnoj i neotlozhnoj etnologii. Vyp. 256. Moscow: IEA RAN. 54 p.
- McMahon R. (2021). Is Alt-Europe possible? Populist radical right counternarratives of European integration. *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: 10.1080/14782804.2021.1919865.
- McMahon R., Kaiser W. (2021). Narrative Ju-jitsu: counter-narratives to European union. *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: 10.1080/14782804.2021.1949268.
- Merkel W. (2010). *Systemtransformation. Eine Einfuhrung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag fur Socialwissenschaften. 561 s.
- Mudde C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. 136 p.
- Myuller YA.-V. (2018). *Chto takoe populizm?* [What is Populism?]. Moscow: Izd. dom Vyshej shkoly ekonomiki. 144 p.
- Okuneva L.S., Tevdoj-Burmuli A.I. (eds) (2020). *Pravij populizm: global'nyj trend i regional'nye osobennosti* [Right-Wing Populism: Global Trend and Regional Features]. Moscow: MGIMO-University. 404 p.
- Oskolkov P.V. (2019). *Pravij populizm v Evropejskom soyuze* [Right-Wing Populism in the European Union]. Moscow: Institut Evropy RAN. 164 p.
- Rokkan S., Lipset S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: Rokkan S., Lipset S. (eds) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press; London: Collier-Macmillan Ltd. 570 p.
- Rydgren J. (2008). France: The Front National, Ethnonationalism and Populism. In: Albertazzi D., McDonnell D. (eds) *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan. P. 166–180.
- Safonova N.V. (2021). Problema islamizma i islamskogo ekstremizma vo Francii [The Problem of Islamism and Islamic Extremism in France]. *Vlast'*. No. 4. P. 290–295. DOI: 10.31171/vlast.v29i4.8420.
- Sala-i-Martin X. (2006). The world distribution of income: falling poverty and... convergence, period. *The Quarterly Journal of Economics*. No. 2. P. 351–397. DOI: 10.1162/QJEC.2006.121.2.351.
- Sapir J. (2011). *La Démondialisation*. Paris: Le Seuil. 258 p.
- Shanshieva L. (2019). Vostochnaya Germaniya: 30 let posle padeniya Berlinskoj steny [East Germany: 30 years after the fall of the Berlin Wall]. *Evropejskaya bezopasnost': sobytiya, otsenki, prognozy* [European security: events, estimates, forecasts]. Iss. 54 (70). September 2019. P. 13–14.

- Shein S., Alikin A. (2021). Lozhnaya al'ternativa? Populistskij vyzov solidarnosti ES v otnoshenii Rossii [Flase Alarm? Populism as a Challenge to Solidarity in EU Policy towards Russia]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 4. P. 151–162. DOI: 10.17994/IT.2021.19.4.67.8.
- Shvejcer V.Ya. (ed.) (2018). *Partii i dvizheniya politicheskoy al'ternativy v sovremennoj Evrope* [Parties and Movements of Political Alternative in Contemporary Europe]. Moscow: Institut Evropy RAN. 140 p.
- Spence M. (2011). *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 320 p.
- Taggart P. (2000). *Populism*. London: Open University Press. 128 p.
- Timofeev P.P. (2017). Frantsuzskij evroskepticizm: istoki i sovremennosti [French Euroscepticism: History and the Present Time]. *Kontury globalnykh transformatsij: politika, ekonomika, pravo*. No. 1. P. 53–68.
- Timoshenkova E.P. (2020). *Partijno-politicheskaya sistema Germanii v period kanclerstva A. Merkel' (2005–2017 gg.)* [A Party Political System in Germany at the Time of Angela Merkel' Chancellorship (2005–2017)]. Moscow: IE RAN. 148 p.
- Trofimova O.E. (2018). Vliyanie migracionnykh processov na pozitsiyu Francii v evropejskom integracionnoi proekte [The impact of migration processes on France's position in the European integration project]. In: *Frantsiya pri prezidente Emmanuele Makrone: v nachale puti*. Moscow: IMEMO RAN. P. 51–59.
- Urbinati N. (2016). *Iskazhyonnaya demokratiya: mnenie, istina i narod* [Distorted democracy: Opinion, Truth and the People]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gajdara. 448 p.
- Vodak R. (2018). *Politika strakha. Chto znachit diskurs pravyyh populistov?* [The Politics of Fear. What Does the Discourse of Right-Wing Populists Mean?]. KHar'kov: Gumanitarnyj centr. 402 p.
- Zakharova E. (2021). Vliyanie administrativno-territorial'noj reformy na elektoral'noe povedenie vo Frantsii. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 3. P. 123–146. DOI 10.17994/IT.2021.19.3.66.5.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМ ВЗИМАНИЯ НДС В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ В СВЕТЕ ВЫЗОВОВ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

ТАМАРА НАУМЕНКО
МАРИЯ КОЗЫРЕВА

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Резюме

Цифровые трансформации современного мира нашли отражение как в деятельности бизнеса, так и в процессах создания стоимости, что требует усовершенствования налоговой политики. Существующие системы налогообложения не учитывают наличие цифрового бизнеса, что уменьшает налоговые поступления в бюджет. Главная задача представленной работы – анализ особенностей трансформации систем взимания НДС в Латинской Америке под влиянием цифровизации экономики. Для её реализации проведена систематизация основных характеристик цифровой экономики, отмеченных ОЭСР в качестве актуальных вызовов национальным фискальным системам. Среди них особое место занимают мобильность, развитие многосторонних моделей бизнеса. В ходе исследования было установлено, что, несмотря на значительный повсеместный рост доли цифровых товаров в ВВП, лишь пять стран региона, Аргентина, Колумбия, Коста-Рика, Перу и Уругвай, внесли правовые изменения, обеспечивающие возможность их налогообложения. В статье рассмотрены подходы разных государств региона к решению проблемы налогообложения, выявлены основные отличия в определении цифровых товаров и услуг, а также методе взимания налога. Авторы исследуют проблематику взимания НДС, опираясь на представленную ОЭСР классификацию принципов применения данного налога – по месту происхождения либо по назначению, – так как именно данные аспекты носят важнейший характер в перестройке национальных фискальных систем под реалии цифровой экономики. Данный критерий способствовал выделению основных моделей реформирования с последующим освещением их сильных сторон и недостатков. Выбранная тема исследования демонстрирует актуальность поиска методологических подходов, позволяющих решать проблемы, возникающие в условиях цифровой экономики.

Ключевые слова:

Латинская Америка; цифровая экономика; мобильность; налогообложение; ОЭСР; НДС; нематериальные активы.

Важнейшим трендом развития мировой экономики выступает цифровизация, которая представляет собой результат модификации индустриальной системы хозяйственных отношений информационными

и коммуникационными технологиями (ИКТ) [Данилин 2020: 105]. Цифровая сфера становится неотъемлемой частью всех отраслей хозяйственной жизни [Gil Maciá et al. 2011: 37], в первую очередь –

Дата поступления рукописи в редакцию: 03.11.2021

Дата принятия к публикации: 18.04.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: t-naumenko@yandex.ru

в развитых странах. Так, к 2020 г. доля цифровой экономики Германии и Франции превысила 30%, в Великобритании и США достигла 40%¹.

В странах с менее развитой экономикой успехи скромнее. В Латинской Америке на 2016 г. на цифровой сектор пришлось около 22% ВВП в Чили и Бразилии, 15,9% – в Мексике и 16,2% – в Аргентине². К 2020 г. региональному лидеру, Бразилии, удалось поднять долю цифровой экономики выше 25%³. Рассматриваемые данные тесно связаны с уровнем развития наукоёмких отраслей и внедрением инноваций. По этим показателям разрыв между развитыми и развивающимися странами остаётся значительным [Степнов и др. 2018: 111]. На 2016 г. в странах ОЭСР в среднем 81% домашних хозяйств имели доступ к Интернету, тогда как в Латинской Америке их число составило лишь 33%. По обобщённым показателям членов ОЭСР мобильная широкополосная связь была доступна 68% населения, а в Латинской Америке – 22%⁴. К 2019 г. государствам региона удалось поднять названные выше показатели до 67 и 73% соответственно⁵.

Независимо от достигнутого разными странами уровня цифровизация отразилась на процессах создания стоимости, побуждая к пересмотру налоговой политики. Цифровизация создаёт почву для реализации компаниями своих физических или виртуальных товаров и услуг без физического присутствия в стране [Стрелец 2011: 29]. Игнорирование доходов цифрового бизнеса ведёт к упущенным налоговым по-

ступлениям в бюджет. Особенно ярко данная ситуация отражается на налоге на прибыль. Другой проблемной точкой выступает НДС, ведь осуществление налогообложения по месту потребления затрудняется, когда де-юре акт покупки произошёл за пределами территории государства. Как следствие цифровой бизнес всё активнее перемещается в юрисдикции с низкими налоговыми ставками, что провоцирует потерю средств для государств, где проживают ключевые потребители соответствующих услуг [Шохин и др. 2021: 144].

Модернизация налогового права и обеспечение контроля над цифровой отраслью становятся важными аспектами государственной политики, особенно в развивающихся странах. Государства Латинской Америки вступили на путь реформирования своих систем налогового права, опираясь на опыт мировых лидеров. Тем не менее подход к решению многих проблем пока не нащупан. Это предопределило цель настоящего исследования, которая заключается в систематизации подходов стран Латинской Америки к модернизации методов взимания НДС в свете развития цифровой экономики и в выявлении наиболее успешной и перспективной модели реформирования, которые могут быть использованы и иными государствами мира. Проводимый сравнительный анализ налогового права государств региона потребовал последовательного освещения ряда аспектов. *Во-первых*, необходимо выявить, как цифровая экономика и её последствия повлияли на фискальную сферу, сообщив ей новые,

¹ Knickrehm M., Berthon B., Daugherty P. Accenture Strategy: Digital Disruption Growth Multiplier. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.anupartha.com/wp-content/uploads/2016/01/Accenture-Strategy-Digital-Disruption-Growth-Multiplier.pdf> (accessed: 26.10.2021).

² Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf> (accessed: 28.08.2021).

³ Knickrehm M. Accenture-Strategy-Digital-Disruption-Growth-Multiplier/ M. Knickrehm, B. Berthon, P. Daugherty [Электронный ресурс]. URL: <https://www.anupartha.com/wp-content/uploads/2016/01/Accenture-Strategy-Digital-Disruption-Growth-Multiplier.pdf> (accessed: 26.10.2021).

⁴ Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

⁵ Datos y hechos sobre la transformación digital // Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe [Электронный ресурс]. URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46766/S2000991_es.pdf (accessed: 26.10.2021).

ранее нехарактерные черты. Во-вторых, внимания требуют нюансы, связанные с взиманием НДС, наиболее приоритетного в контексте данного исследования тарифа. Для всестороннего понимания актуальности для Латинской Америки освещённых проблем представляется необходимым исследовать процессы и состояние цифровой экономики в регионе, отмечая выраженное распространение высоких технологий в хозяйственной жизни региона, что оказывает влияние и на налоговый сектор. Таким образом, заключительным элементом представленной работы является анализ того, как национальные институты Латинской Америки с учётом масштабов цифровой экономики региона и её влияния на эффективность фискальных систем формируют многообразие подходов налоговых реформ, каждый из которых имеет свои особенности и разную степень продуктивности. Подобная структура работы способствует комплексному рассмотрению проблематики трансформации систем взимания НДС на примере опыта Латинской Америки.

Приступая к изучению налоговых реформ в странах Западного полушария, важно отметить наличие обширного пласта работ, посвящённых смежным темам. В научной литературе вопросы поиска новых подходов к фискальной политике в связи с цифровизацией экономики уже нашли отражение в работах как отечественных авторов [Великова и др. 2017; Данилин 2020; Нечаева 2019; Погорлецкий 2019; Соколовская 2017; Шохин и др. 2021; Степнов и др. 2018; Стрелец 2011; Тимченко 2019; Yurrita, Romero Flor 2020; Jorratt 2020; Троянская и др. 2021], так и зарубежные исследователи [Gil Maciá et al. 2011; García Novoa et al. 2021; Nocete 2020; Asorey 2021; Reyes Sarmiento et al. 2021]. Применительно к ситуации в Латинской Америке отметим пока немногочисленные публикации [Gómez Sabaini et al. 2017; Revinova S. Yu. et al. 2019], осветившие правовые подходы государств к повышению эффективности налоговой систе-

мы, приведению её в соответствие стандартам информационного общества. При наличии обширного круга работ, посвящённых проблематике налогообложения в контексте цифровой экономики в мировом масштабе, осмысление опыта Латинской Америки представлено слабо, особенно в русскоязычном научном поле. Данная статья пополняет немногочисленную категорию исследований с углублением аспекта проблематики взимания НДС в условиях цифровизации в Латинской Америке, что составляет научную новизну работы.

Особенности цифровой экономики, влияющие на налогообложение

В 2015 г. ОЭСР выделила ряд критериев, характеризующих состояние цифровой экономики, которые важно рассматривать в контексте налогообложения⁶. Среди них на первом месте фигурирует мобильность [Великова и др. 2016: 43], под которой понимается отсутствие для бизнеса необходимости физического присутствия в той или иной юрисдикции. Упрощая и удешевляя бизнес-процессы, цифровизация значительно затрудняет налогообложение. В первую очередь проблемы связаны с нематериальными активами. Цифровые технологии позволяют перемещать их между различными лицами в любых юрисдикциях, что порождает угрозы нарушения авторских прав и изготовления нелегализованных копий продукта, минуя к тому же систему налогообложения [Нечаева 2019: 23].

Ситуация дополнительно осложняется тем обстоятельством, что в силу открытости границ, транспортных возможностей и обилия профессий с дистанционной формой работы потребитель также может находиться в любом уголке света.

Последняя из выделенных граней «мобильности» касается бизнес-функций. Её суть заключается в снижении издержек от необходимости иметь обилие помещений и создания разветвлённой иерархии контроля для сотрудников. Иными словами,

⁶ Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

до развития цифровой экономики предприятиям требовались склады для размещения товаров, магазины, офисы для сотрудников, что требовало дополнительных расходов на аренду или хозяйственное обеспечение собственности, а также ведение сопутствующего документооборота и финансового учета. С полным или же частичным переходом в интернет-пространство необходимость в физическом присутствии для компаний стремительно деактуализируется. Для реализации виртуальной продукции или реальных товаров, продаваемых через интернет-магазины, торговые площади либо полностью не нужны, либо требуются в значительно меньшем количестве, а при достаточном техническом обеспечении штат сотрудников может выполнять свои обязательства дистанционно. Подобные обстоятельства не только негативно влияют на группу имущественных налогов, ведь зачастую физическая собственность предприятия сводится к минимуму, но и усложняют контроль продажи продукции и услуг, так как виртуальные товары могут сбываться в юрисдикциях по всему миру.

Существуют и иные характерные для цифровой экономики аспекты, влияющие на фискальную сферу. Новым вызовом для системы налогообложения стало появление в условиях цифровизации многосторонних бизнес-моделей, в которых между покупателем, с одной стороны, и продавцом или исполнителем услуг — с другой, появляется посредник — например, разработчик приложения на базе операционной системы [Reyes Sarmiento et al. 2021: 176]. Прочный симбиоз компаний, вовлечённых в бизнес-модель, приводит к тому, что произведённая транзакция включает в себя оплату не только товара или собственной услуги, но и отчисление посреднику. Таким образом, конечная цена товара или услуги формируется из спектра сопутствующих, но обязательных услуг. Это усложняет налогообложение, поскольку не представляется возможным чётко отделить друг от друга элементы стоимости.

Описанная модель в совокупности с возможностью свободно повышать произво-

дительность порождает волатильность бизнеса цифровых компаний. Она выражается в колебании цен, и, как следствие, абсолютная величина начисляемых налогов оказывается нестабильной [Reyes Sarmiento et al. 2021: 173].

Однако, помимо однозначно отрицательных факторов для фискальных систем, цифровизация привносит и положительные новации в отрасль. Большое значение приобретает сбор данных, включая информацию о географическом положении, работе и личных характеристиках пользователей [Великова и др. 2016: 46]. Для налогообложения такая информация весьма полезна и помогает несколько компенсировать описанные выше недостатки.

Рассмотренные черты цифровой экономики помогают выделить основные проблемы для налоговой сферы. В первую очередь у цифровых компаний появляется возможность формировать клиентскую базу в разных странах без физического в них присутствия, что, в соответствии с международными стандартами налогообложения, освобождает данные компании от выплаты подоходного налога. Аналогичная ситуация возникает и с НДС: пользователи приобретают товары в корпорациях, не зарегистрированных в стране потребления. Такая возможность уменьшения издержек и увеличения прибыли не могла не повлиять на устройство современных предприятий.

НДС в условиях цифровой экономики

Сложности налогообложения онлайн-бизнеса ярко проявляются на примере налога на добавленную стоимость (НДС). Это налог на потребление, который применяется на каждом этапе производственной цепочки, но взимается в государственный бюджет при потреблении товара. Существуют два принципа взимания данного налога. По принципу происхождения НДС взимают с товаров и услуг, произведённых внутри страны, облагая налогом экспорт и освобождая от налога импорт. По принципу назначения НДС взимается с товаров и услуг, потребляемых внутри

страны, а также с импорта, освобождая экспорт [Sanchez-Archidona Hidalgo et al. 2019: 196].

Второй метод обычно применяется в отношении товаров. С услугами многие юрисдикции предпочитают принцип происхождения. Разобшение в вопросе налогообложения услуг приводит к двойному или нулевому НДС в случае, если реализующая и принимающая юрисдикции придерживаются разных методов. Для решения этой проблемы в ОЭСР и Европейском Союзе сделали выбор в пользу принципа назначения [Великова и др. 2016: 42].

Для использования описанной выше стратегии по отношению к цифровым товарам, услугам и активам требуется формирование механизмов, позволяющих определить страну потребления. Применительно к моделям B2B⁷ задача усложнена дополнительно, так как товар или услугу получает не конечный потребитель, а компания, использующая их для производства иных товаров или услуг. Между тем налогообложению должен подлежать конечный пользователь в стране пребывания.

Согласно принципам ОЭСР, юрисдикция, в которой находится клиент, имеет право взимать НДС с услуг или нематериальных активов, продаваемых на международном рынке⁸. Такая норма действует и в тех случаях, когда компания-продавец организована в форме синдиката или концерна, что позволяет ей приобретать товары централизованно через главный офис

в одной стране, а затем распространять в отделения и филиалы в других странах. В этом случае право взимания НДС возникает в юрисдикциях, где расположены предприятия, использующие услугу или нематериальные активы. Вследствие особого устройства B2B вопросы налогообложения при подобных моделях цифрового бизнеса концентрируются преимущественно на предприятиях⁹.

В компаниях, организованных по модели B2C¹⁰, из-за укороченной цепочки поступления продукта конечному потребителю и удобства приобретения нематериальных товаров и услуг клиент может пользоваться ими в любой стране мира, а не только по месту своей регистрации или фактического пребывания. Исходя из этого, ОЭСР предлагает применительно к компаниям, организованным по модели B2C, взимать НДС на услуги и виртуальные товары в стране проживания потребителя¹¹. Эти правила фактически позволяют передавать права налогообложения на поставку услуг и цифровых товаров, реализуемых в рамках B2C, юрисдикции, где конечный пользователь находится в момент потребления.

Таким образом, ОЭСР предложила подход по упорядочиванию системы взимания НДС с цифрового бизнеса, но ряд проблем остаётся неурегулированным. По большей части они касаются трансграничной торговли цифровыми товарами и услугами при моделях B2C, когда поставщик и потребитель находятся в разных странах. Другая

⁷ Business-to-Business (B2B) — модель коммерции, где одно предприятие продаёт товары или услуги другой компании. Ярким примером такого симбиоза являются покупатели партий товаров из известных интернет-магазинов, как Amazon или Alibaba Group, для дальнейшей перепродажи, или же сервисы доставки товаров, приобретённых онлайн.

⁸ Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

⁹ Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/publications/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource> (accessed: 05.09.2021).

¹⁰ Business-to-Consumer (B2C) — модель бизнеса, где компании предоставляют услуги или продают товары конечному потребителю. Примером такого взаимодействия могут служить покупки в интернет-магазинах или знаменитой программы "Office word" на официальном сайте Windows.

¹¹ Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

проблема — транзакции в рамках B2B, когда клиент не облагается НДС вовсе.

Не решена и проблема налогового освобождения импорта малоценных товаров. В настоящее время приобретение материальных товаров у иностранного поставщика возможно при условии, что клиент имеет доступ к электронным платёжным средствам, а поставщик имеет возможность использовать платформу интернет-коммерции и доставлять товары за границу. При покупке через интернет-магазин приобретённые товары должны облагаться НДС в стране проживания покупателя при прохождении товаром таможи, при этом в юрисдикции продавца продукт облагается по нулевой ставке. Проблема возникает в случае малоценных товаров, которые часто не облагаются НДС, поскольку административные расходы таможи при взыскании налога могут превышать абсолютную величину налога [Погорлецкий 2019: 237].

В условиях цифровой экономики объём импорта малоценных товаров, ранее незначительный, вырос в геометрической прогрессии, поскольку потребителям выгодно приобретать продукты в таких магазинах, как *Amazon*, *AliExpress*, *Shein*. Это ведёт и к потере прибыли поставщиков в стране потребителя, которые вынуждены конкурировать с рынками дешёвых товаров, к тому же ещё и освобождённых от НДС. Следовательно, сумма потерянных с данной льготы налогов увеличивается. Выпуская облагаемую НДС продукцию, национальный бизнес может перенять опыт иностранных компаний, которые структурируют деятельность таким образом, чтобы избегать НДС. Этот конкурентный недостаток может побудить бизнес страны потребителя к переносу своей регистрации в государства с низкой налоговой ставкой, что ещё сильнее сокращает налоговые поступления [Соколовская 2017: 39].

При покупке виртуальной продукции она облагается НДС по нормам страны потребления, это предусмотрено и ОЭСР. Для моделей B2B Организация рекомендует механизм обратного начисления компанией-резидентом, которая покупает услуги или нематериальные активы. Для B2C данный механизм не подходит, так как потребители не стремятся декларировать и уплачивать налог, поэтому можно ожидать высокого уровня уклонения от налогообложения. В такой ситуации целесообразно возложить на поставщиков-нерезидентов ответственность за начисление, сбор и уплату НДС по этим операциям, что подразумевает регистрацию данных компаний в системе НДС страны потребления. Подобная рекомендация отражается в правовых нормах некоторых стран, но системы налогообложения зачастую не предусматривают адекватных механизмов сбора налога.

Отсутствие эффективных подходов к условиям хозяйственной деятельности, сложившимся под влиянием цифровизации, создаёт брешь в системе налогообложения.

ОЭСР обращает внимание и на дистанционные цифровые продажи освобождённым от налоговых выплат предприятиями¹². При взаимодействии в рамках B2B юрисдикция, в которой находится клиент, как правило, имеет право взимать НДС с поставок, услуг и нематериальных активов по механизмам обратного начисления. Если подобная налоговая директива не предусмотрена, компаниям целесообразно предложить возможности налогового планирования для снижения НДС. В частности, такой вариант допустим применительно к предприятиям B2B: если они не применяют НДС к своим продажам, то им надлежит выплатить НДС при покупке ресурсов. Как и конечные пользователи, они не могут возместить НДС, взимаемый с их покупок, который в конечном итоге переносится на цены выпускаемых продуктов.

¹² Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

В итоге дистанционные цифровые продажи позволяют компаниям, освобождённым от налоговых выплат, обходить НДС.

Аналогичная ситуация возникает при импорте цифровой продукции многопрофильными финансово-промышленными группами. Многие государства освобождают от НДС операции, производимые учреждениями одного юридического лица. Благодаря этой льготе многопрофильные компании организуют централизованную закупку цифровой продукции для снижения издержек за счёт масштаба. Пользуясь упущениями механизма обратного начисления, закупка осуществляется через предприятие, зарегистрированное в юрисдикции без НДС или с относительно низкой ставкой [Gil Maciá et al. 2011: 40]. Далее товар распространяется по остальным предприятиям группы без уплаты налога из-за принадлежности одному юридическому лицу.

ОЭСР в кооперации с «Группой двадцати» ведёт поиск способов устранения брешей в налоговой системе. В рамках этой деятельности предложен проект, задающий 15 стратегических направлений работы в фискальной сфере¹³. Первое из этих направлений связано со спецификой функционирования цифровой экономики. В его рамках предполагается, что в долгосрочной перспективе существует вероятность концентрации усилий на установление новых паттернов взаимодействия, которые базируются на «значительном экономическом присутствии»¹⁴ или «налогооблагаемом цифровом присутствии»¹⁵. Данные юридические процедуры полагаются на привлечение автоматизированных инструментов подсчёта налогов для компаний, имеющих

цифровое, а не физическое присутствие в юрисдикции.

В отчёте за 2018 г. ОЭСР заявила, что для установления консенсуса между странами по вопросам налога на прибыль в контексте цифровизации необходимо время¹⁶. До сих пор государства не пришли к единому мнению, стоит ли трансформировать международное право под стандарты цифровой экономики. Между тем в отдельных странах идёт активная работа над национальными нормами с целью устранить налоговые потери. Упор в ней делается на пересмотр политики в отношении цифровых компаний, чьё влияние на рынок велико при скудном физическом представительстве. Эти процессы происходят и в Латинской Америке, переживающей подъём цифровой экономики.

Цифровизация экономики в странах Латинской Америки

Цифровизация экономики стояла на повестке дня стран Латинской Америки с 2010-х годов. После начала пандемии COVID-19 этот процесс резко ускорился. Рост заболеваемости и ограничения на передвижение граждан привели к введению нестандартных форматов функционирования хозяйственных процессов [Nocete 2020: 88]. Многие организации перенесли работу в дистанционный формат, что потребовало значительно расширить использование цифровых технологий. Согласно глобальному опросу *McKinsey & Company*, проведённому среди 900 руководителей из разных отраслей и регионов в 2020 году, проведённый на фоне коронавирусных ограничений перевод в цифровой формат взаимодействия с клиентами, управления

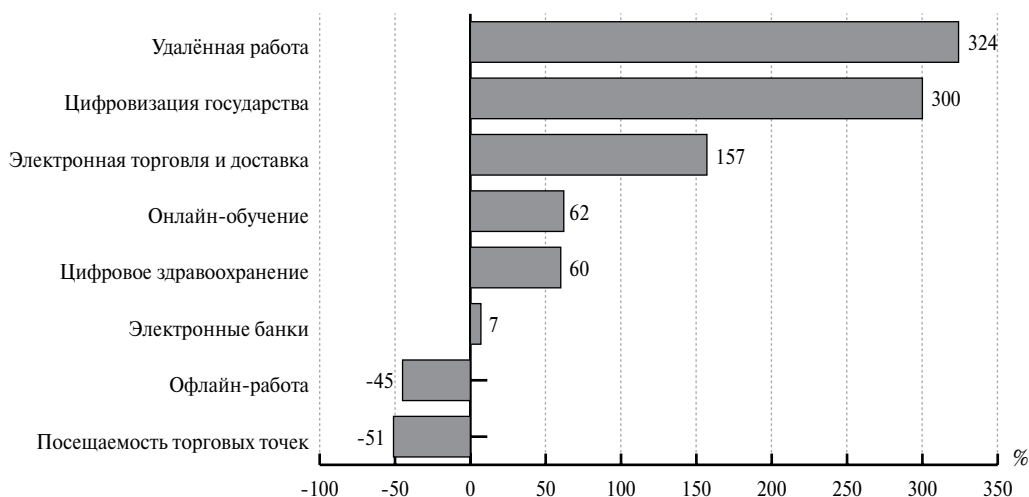
¹³ OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/flyer-inclusive-framework-on-beps.pdf> (accessed: 07.10.2021).

¹⁴ Economic Substance — официальное подтверждение компаний ведения деятельности в юрисдикции. Регистрация «экономического присутствия» даёт компаниям ряд преференций во время осуществления деятельности в государстве, так, предприятие может получать налоговые льготы, более широкий пакет банковского обслуживания в стране деятельности, чем в случае отказа от Substance.

¹⁵ Аналогичное Economic Substance явление, характерное для цифровой коммерции.

¹⁶ Tax Challenges of Digitalisation// OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-digitalisation-part-1-comments-on-request-for-input-2017.pdf> (accessed: 08.09.2021).

Рисунок 1
Изменение активности граждан по отраслям в I и II кварталах 2020 года по трафику веб-сайтов и использованию приложений, в процентах



Источник: *La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento*. CAF [Электронный ресурс]. URL: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1766/La%20econom%C3%ADa%20digital%20y%20las%20industrias%20digitales%20basadas%20en%20el%20conocimiento.pdf?sequence=1> (дата обращения: 05.04.2022).

цепочками поставок и внутренних операций при прежних обстоятельствах занял бы 3–4 года¹⁷.

Данный тренд актуален и для Латинской Америки, где, по данным Экономической комиссии Организации Объединенных Наций по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) за 2020 год, посещаемость продовольственных магазинов и аптек снизилась на 51%, посещаемость заведений, торгующих второстепенными товарами и развлечениями, — на 75%, очное присутствие на рабочих местах — примерно на 45%¹⁸. В первом–втором кварталах 2020 г. трафик данных веб-сайтов и использование онлайн-приложений заметно увеличились (рис. 1).

На рис. 1 прослеживается заметный рост числа удалённо работающих сотрудников,

использующих виртуальные платформы. Согласно ЭКЛАК, доля сотрудников, которые могут быть переведены на удалённый формат работы без значительных экономических потерь, варьируется в зависимости от региона и его хозяйственного устройства. В частности, для Европы и США данный показатель на 2020 г. составил около 40%, для Латинской Америки — 21%¹⁹. Тем не менее востребованность интернет-сервисов для удалённой работы увеличилась на 324% по рассматриваемому региону в целом, а в Аргентине — до 430% [Jorratt 2020: 32].

Перевод сотрудников на дистанционные модели взаимодействия задали новые стандарты бизнесу и торговле не только применительно к работе с кадрами. В марте, апреле и мае 2020 года, по сравнению

¹⁷ COVID-19: Implications for business// McKinsey & Company [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk-and-resilience/our-insights/covid-19-implications-for-business> (accessed: 04.03.2022).

¹⁸ Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19 // CEPAL [Электронный ресурс]. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45938> (accessed: 05.03.2022).

¹⁹ Там же.

с аналогичным периодом 2019 года, потребление в регионе также поменялось — его переход в формат онлайн составил 157%. Такой рост был достигнут в результате расширения присутствия компаний в Интернете — в среднем по Латинской Америке на 360%, а в Колумбии и Мексике — на 800%. Интернет-коммерции способствует, помимо прочего, появление новых платформ: их прирост за рассматриваемый период составил 450%²⁰. Приведённая статистика свидетельствует, что в информационное пространство была переведена значительная часть экономических отношений.

Банковский сектор претерпел изменения в меньшей степени (см. рис. 1). 86% банков осуществили цифровую трансформацию путём переноса большей части услуг клиентов в онлайн, а также инвестирования в технологии [Asorey 2021: 74]. Эти меры стали ответом банковского сектора на рост онлайн-транзакций в Латинской Америке на 25–50% среди физических и юридических лиц за 2020 год²¹. Таким образом, бизнес стран региона оказался в авангарде цифровизации.

Государственные институты не остались в стороне от этого процесса. Для развития цифровой экономики в регионе были задействованы механизмы дистанционного получения государственных услуг. В частности, по данным Генеральной службы контроля Республики Коста-Рика, 72% государственных учреждений сообщили об изменениях в каком-либо делопроизводственном процессе или процедуре, ранее требовавшей личного присут-

ствия гражданина²². Другой пример — Бразилия, где за неделю было разработано приложение, позволившее более чем 27 млн безработных зарегистрироваться на бирже и подать заявку на экстренное пособие²³.

Аналогичные процессы имеют место в сфере образования. Приостановка очных занятий привела к увеличению на 62% трафика на образовательных платформах. Рост цифровизации образования ограничивает бедность населения: в странах Латинской Америки и Карибского бассейна 46% учащихся, то есть 32 млн детей школьного возраста, живут в семьях, не имеющих доступа к Интернету. Это свидетельствует об отсутствии равных условий для получения базового образования [Yurrita, Romero Flor 2020: 196]. По оценкам ЭКЛАК за 2020 год, в состоятельных семьях от 70 до 80% имеют компьютеры, в то время как в малоимущих семьях гаджетами обеспечены 10–20% учащихся²⁴.

Трансформация налоговых систем Латинской Америки в ответ на вызовы цифровизации

Цифровой бум в хозяйственной жизни латиноамериканских стран начался с приходом COVID-19, но в политической повестке вопросы пересмотра системы налогообложения в связи с распространением информационных технологий встали раньше. В Аргентине, Колумбии, Коста-Рике, Перу, Уругвае, Парагвае, Чили и Мексике разработаны инициативы, связанные с налогообложением цифровых услуг. Правовые изменения вступили в силу в Аргентине, Колумбии, Коста-Рике, Перу и Уруг-

²⁰ Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19 // CEPAL [Электронный ресурс]. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45938> (accessed: 05.03.2022).

²¹ Impacto de la Pandemia en la Industria Financiera// Infocorp [Электронный ресурс]. URL: <http://atefi.org/download/notas/Latam-Infocorp-Estudio-Banca-Digital-2020.pdf> (accessed: 13.03.2022).

²² Índice de Gestión de Servicios Municipales//la Contraloría General de la República de Costa Rica [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/indice-gestion-serv-mun.html> (accessed: 07.04.2022).

²³ Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19 // CEPAL [Электронный ресурс]. URL: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45938> (accessed: 05.03.2022).

²⁴ Digital technologies for a new future// CEPAL [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/publications/46817-digital-technologies-new-future> (accessed: 29.04.2022).

вае [Migues, 2022: 31]. Большинство новаций связано с включением трансграничных цифровых услуг в налогооблагаемую базу по НДС.

При начислении данного налога, особенно в секторе услуг, в странах Латинской Америки используется как принцип происхождения, так и принцип назначения. НДС зачастую не взимается с цифровых услуг, предоставляемых компаниями-нерезидентами, и для этой цели необходимо создавать специальное налоговое событие. Мы группируем государства на основе двух критериев: *во-первых*, в зависимости от взимания налога по месту происхождения или назначения и, *во-вторых*, конкретным налоговым брешам, нашедшим отражение в ряде стран.

По месту назначения взимают НДС в Аргентине, Колумбии и Уругвае с использованием «экономического присутствия».

Согласно законодательству Аргентины, НДС начисляется с работ, аренды и услуг, осуществляющихся на территории страны²⁵. До налоговой реформы 2017 г. не взимался НДС при импорте услуг физическими или юридическими лицами, которые не были зарегистрированы в качестве плательщиков НДС. В результате цифровые услуги компаний-нерезидентов не облагались налогом на добавочную стоимость. Для устранения этой бреши в законодательстве правительство страны в 2018 г. провело реформу²⁶.

Согласно новым положениям, к цифровым относятся «услуги, предоставляемые через интернет, а также любая адаптация или применение протоколов, платформ, технологий, используемых в интернете или другой сети, через которые предоставляются эквивалентные автоматизированные услуги с минимальным присутствием чело-

века»²⁷. Под установленные критерии НДС попадают следующие виды услуг²⁸:

1) предоставление и хостинг веб-сайтов и веб-страниц;

2) поставка оцифрованных продуктов, включая компьютерные программы, их модификации и обновления;

3) автоматизированное удалённое обслуживание программного и аппаратного обеспечения;

4) удалённое управление системой и техническая поддержка в режиме онлайн;

5) веб-сервисы, включая хранение данных с удалённым доступом, сервисы памяти и онлайн-рекламу;

6) программные услуги, реализуемые посредством облачных загрузок;

7) индустрия развлечения, включая сервисы для просмотра фильмов, прослушивания музыки, платные игры и иные формы цифрового досуга;

9) услуги интернет-клубов или сайтов знакомств;

12) дистанционное обучение с помощью автоматизированных систем;

13) работа онлайн-аукционов или площадок-посредников для размещения анкет о работе или о продаже товаров.

Перечисленные виды услуг должны облагаться НДС в случаях, если Аргентина выступает страной потребления. Подтвердить место использования государство может с помощью контроля SIM-карт, IP-адресов электронных устройств, банковских счетов или платёжных адресов получателя услуг. Если хотя бы один из вышеперечисленных аспектов, используемых потребителем при операциях, зарегистрирован в Аргентине, взимается НДС в размере 21%. По данным прессы, за первые четыре месяца действия закона было собрано налогов на 19 млн долл. США, что

²⁵ Reforma tributaria Ley N° 27.430// Gobierno de la República Argentina [Электронный ресурс]. URL: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/reformatributaria> (accessed: 26.04.2022).

²⁶ Там же.

²⁷ La Reforma Tributaria de 2017. Ministerio de Hacienda de Argentina: Secretaría de Política Económica [Электронный ресурс]. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ministerio_de_hacienda_-_la_reforma_tributaria_argentina_de_2017.pdf (accessed: 21.08.2021).

²⁸ Там же.

свидетельствует об эффективности нового порядка налогообложения²⁹. Данный опыт демонстрирует, что коррекция несовершенств фискальной системы прошла успешно, однако назвать её идеальной невозможно. В частности, следует указать на возможность клиента воспользоваться проху-сервисом, скрывая свою истинную юрисдикцию и тем самым избегая уплаты налогов.

В Колумбии реформа налогообложения была разработана в 2016 году, а введена в 2018-м. Опираясь на рекомендации ОЭСР, Колумбия определила в Национальном налоговом статуте, что услуги, предоставляемые из-за границы, будут подпадать под НДС в случае их потребления в данной юрисдикции³⁰. Реформа расширила сферу действия НДС, включив в него услуги компаний-нерезидентов. Согласно новым нормам налог взимается со следующих видов услуг:

- 1) аудиовизуальные услуги, включая музыку, видео, фильмы и игры;
- 2) рекламные услуги в Интернете;
- 3) дистанционное обучение;
- 4) предоставление права на использование нематериальных активов.

В отличие от Аргентины, в Колумбии есть цифровые отрасли, освобождённые от НДС. В первую очередь к ним относятся компании, предоставляющие виртуальные образовательные услуги для разработки цифрового контента в соответствии с постановлениями Министерства информационных и коммуникационных технологий. Также не облагается НДС предоставление веб-страниц, хостинга и удалённое обслуживание программного и аппаратного обеспечения. Наконец, ещё одна категория, освобождённая от налогообложе-

ния, — приобретение лицензий на программное обеспечение для разработки цифрового контента в соответствии с постановлениями Министерства информационных и коммуникационных технологий³¹. Наличие льготных категорий заметно уменьшает налоговые отчисления, но создаёт условия для развития цифровой экономики и IT-сектора, что и было приоритетом государства.

Ещё одно отличие Колумбии от Аргентины состоит в том, что предприятия, работающие по модели B2B, при оказании услуг компаниями-нерезидентами должны облагаться налогом для повышения контроля сбыта их продукции фискальными инстанциями юрисдикции, а предприятия-нерезиденты, реализующие лицензионные цифровые услуги на территории страны, должны регистрироваться в налоговой администрации Колумбии. Эти отличия позволяют характеризовать фискальную систему Колумбии как более совершенную в сравнении с аргентинской системой.

Процедура регистрации была разработана Национальным налоговым и таможенным управлением (DIAN), по установленным нормативам налогоплательщики-нерезиденты должны были впервые подать декларацию 15 января 2019 г. для включения в Единый реестр налогоплательщиков. Кроме того, была введена процедура взимания НДС с транзакций, если акт купли-продажи происходит через платёжные системы банков Колумбии [Gutiérrez Los Ingresos Fiscales en América Latina 2017: 283]. Проведённая реформа принесла плоды: по заявлению Национального налогового и таможенного управления (DIAN), за вторую половину 2018 г. в казну поступило около 12 млн долларов США в виде НДС³².

²⁹ Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf> (accessed: 28.08.2021).

³⁰ Reforma Tributaria 2016. DIAN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dian.gov.co/impuestos/Paginas/RefTribuEstructu.aspx> (accessed: 10.09.2021).

³¹ Там же.

³² Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf> (accessed: 28.08.2021).

Специфическая ситуация сложилась в Уругвае, где НДС взимается по принципу назначения. В 2017 г. в государстве был принят Закон 19535, в котором определены налоговые стандарты для услуг, исполняемых с помощью сети Интернет, либо компьютерных программ³³. С января 2018 г. подход к НДС был изменён. Этим изменениям предшествовал период, в ходе которого иностранным компаниям предоставлялась возможность регистрации деятельности по реализации цифровых услуг потребителям страны. В отличие от Колумбии или Коста-Рики, в Уругвае налог взимается напрямую с поставщиков-нерезидентов. При этом компания-нерезидент, оказывающая услуги, несёт ответственность за уплату НДС и подоходного налога. Введена упрощённая система регистрации налогоплательщиков, освобождающая их от необходимости назначать представителя в стране и проверяющая налоговую документацию, выданную в соответствии с правилами страны проживания. Система облегчает оплату, позволяя подавать ежегодную декларацию как по НДС, так и по налогу на прибыль, а также производить оплату в долларах США³⁴.

В отличие от Аргентины и Колумбии, в Уругвае применяется принцип назначения. Как было описано выше, это позволяет предприятиям оказывать виртуальные услуги, обходя уплату налогов. Недополученный НДС Уругвай рассчитывает компенсировать за счёт изменений порядка уплаты подоходного налога. Прибыль от производства, распространения или посредничества при создании аудио- и видеоконтента, в том числе через Интернет или при помощи компью-

терных программ, облагается соответствующим налогом. Налогом облагаются также иностранные платежи за эти услуги, включая предоставляемые такими платформами, как *Netflix* и *Spotify*. Такой же подход действует и для услуг, предоставляемых в реальности, но через виртуальные программы, такие как *Uber* и *Amazon*. Отмеченные группы услуг входят и в систему НДС, который взимается по ставке 22%³⁵.

В Уругвае критерии для налогообложения цифровых услуг значительно уже, чем у рассмотренных выше государств, что сокращает налоговую базу, но в стране действуют более строгие правила по выплате подоходного налога в цифровой сфере. Налоговые поступления от цифровой сферы составляют около 10 млн долл. США³⁶.

В Коста-Рике НДС на цифровые услуги взимают на основе принципа назначения, так же как и в приведённых выше странах, однако фискальные механизмы существенно отличаются. С 4 декабря 2018 г. в стране вступила в действие налоговая реформа³⁷. Налоговая администрация осуществляет сбор НДС через банки-эмитенты, обслуживающие транзакции по покупкам товаров и услуги через Интернет или через иные компьютерные платформы на территории страны [Revinova et al. 2019: 767]. При этом налоговая ставка НДС составляет 13%³⁸. В случае если покупатель способен подтвердить факт потребления на территории другого государства или если электронные средства платежа использовались для перевода или отправки денег физическим или юридическим лицам, находящимся за пределами национальной территории, то возможен налоговый вычет.

³³ Ley N° 19535. Normativa y Avisos Legales del Uruguay [Электронный ресурс]. URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19535-2017> (accessed: 21.09.2021).

³⁴ Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/publications/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource> (accessed: 05.09.2021).

³⁵ Ley N° 19535. Normativa y Avisos Legales del Uruguay [Электронный ресурс]. URL: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19535-2017> (accessed: 21.09.2021).

³⁶ Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/publications/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource> (accessed: 05.09.2021).

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Описанный подход способствует детальному контролю над операциями в области цифровых услуг. Наблюдение за транзакциями даёт государству широкий и эффективный инструментарий для удержания НДС, но даже такой подход не может стать универсальным решением, устраняющим все бреши. Так, проблема мобильности актуальна и для Коста-Рики, а именно в реалиях современного общества потребитель может пользоваться такими альтернативными средствами оплаты, как криптовалюта или электронные кошельки. Данные манипуляции становятся способом обхода фискальных норм государства, что создаёт пути обхода прогрессивных мер Коста-Рики.

Среди государств, взимающих НДС по принципу назначения, Перу представляет собой уникальный случай. Изменения в порядке налогообложения здесь были внесены ещё в 2003 году, то есть раньше, чем в прочих странах Латинской Америки. Новые нормы расширили понятие дохода, включив в него прибыль, полученную в результате дистанционной продажи цифровых товаров или услуг потребителям из Перу. На такие транзакции был введён НДС со ставкой 30% [Descentralizando Los Ingresos Fiscales en América Latina 2017: 137]. На момент разработки данные нормы были целесообразными, но впоследствии выросла потребность их приспособления к новым вызовам.

Перуанское законодательство упускает из внимания многие аспекты, отражённые в более поздних реформах других стран региона. В частности, взимая НДС только с предприятий цепочки B2B и минуя конечного потребителя, государство не учитывает взаимодействие между компаниями, составляющими цепочку. Другое упущение заключается в игнорировании оборота цифровых товаров, так как перуанское законодательство от 2003 г. делало упор на услуги в Интернете. Для увеличения налоговых поступлений в бюджет в Перу следовало бы скорректировать действующую систему налогообложения на основе опыта Аргентины, Колумбии и Коста-Рики, взимающих НДС по месту потребления.

Опыт пяти государств Латинской Америки, трансформировавших налоговые системы на момент написания статьи, помогает выявить плюсы и минусы различных подходов. Перу раньше, чем соседние страны, наладила пополнение бюджета за счёт налогов с цифровых операций. Тем не менее к настоящему времени она сталкивается с необходимостью пересмотра ряда положений национального законодательства. Другие государства региона учли перуанский опыт. Положительный пример подали Колумбия и Аргентина: их налоговое законодательство даёт определение цифровой экономики, а также список товаров и услуг, подлежащих налогообложению. Большую эффективность демонстрирует практика Коста-Рики, где взимание налога производят банки-эмитенты в момент транзакции резидента.

* * *

Опыт Латинской Америки отражает обозначенные ОЭСР проблемы налогообложения цифровой экономики. Мобильность товаров, капиталов и юридического базирования предприятий порождает необходимость пересмотра налоговых подходов индустриальной эпохи с введением норм, регулирующих экономические операции в цифровой среде. Назревшие в связи с цифровизацией реформы налогообложения происходят в Латинской Америке умеренными темпами. На 2018 г. из 26 стран региона только 5 ввели правовые нормы, призванные устранить несоответствие налоговых систем стандартам цифровой экономики. Разработанные ОЭСР рекомендации в значительной степени обеспечили государствам латиноамериканского региона успех в устранении налоговых брешей. Однако ни одна из используемых моделей не способна в полной мере ответить на вызовы цифровой экономики.

Так, первопроходцем в сфере налогообложения виртуальных товаров и услуг стал Перу, однако его подход был новаторским на момент введения, но на сегодняшний день введённая система нежизнеспособна. Вне поля зрения фискальных орга-

нов остаётся большая часть транзакций, связанных с цифровым контентом в рамках В2С сделок, в государстве не предусмотрена ни регистрация «экономического присутствия», как в случае Аргентины, Колумбии и Уругвая, ни контроль банковских операций, применимый Коста-Рикой. Данная ситуация делает налоговый подход Перу наименее адаптированным к реалиям цифровой экономики, однако его опыт стал своеобразным экспериментом в регионе и создал прецедент для дальнейших реформ прочих государств региона.

Учтя ошибки Перу, Аргентина, Уругвай и Колумбия применили рекомендованную ОЭСР практику «экономического присутствия», что позволяет странам контролировать продажи продукции и в рамках В2В, и В2С бизнеса, повышая эффективность взимания НДС. Тем не менее даже реги-

страция в органах контроля страны может быть преодолена благодаря использованию проху-сервисов.

Коста-Рика же выбрала подход контроля банковских транзакций для получения налога и преодоления проблемы применения ВПН. Однако, несмотря на различия подходов для данных государств, вопрос использования криптовалюты для оплаты виртуальных товаров и услуг остаётся нерешённым в рамках всех рассмотренных систем. Данное экономическое событие относительно ново, что не позволило накопиться достаточному пласту опыта и знаний для его регуляции.

Таким образом, можно отметить, что каждый из выбранных подходов имеет разную степень эффективности, однако способ преодолеть все вызовы цифровой экономики системам взимания НДС в регионе пока не найден.

Список литературы

- Великова Е.Е., Пушкарева Н.А. Налогообложение нематериальных активов в условиях цифровой экономики // *Налоги и финансы*. 2016. № 2. С. 41–47.
- Данилин И.В. Влияние цифровых технологий на лидерство в глобальных процессах: от платформ к рынкам? // *Вестник МГИМО-Университета*. 2020. № 1. С. 100–116.
- Нечаева Е.А. Инициативы ОЭСР по координации налогообложения потребления налогом на добавленную стоимость для целей международной торговли // *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2019. № 2. С. 19–26.
- Погорлецкий А.И. Налогообложение трансграничных операций электронной коммерции: особенности, проблемы и возможности // *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 46. С. 229–250.
- Соколовская Е.В. Косвенное налогообложение трансграничных сделок в электронной торговле // *Экономика и управление*. 2017. № 8. С. 37–47.
- Степнов И.М., Ковальчук Ю.А. Платформенный капитализм как источник формирования сверхприбыли цифровыми рантье // *Вестник МГИМО-Университета*. 2018. № 4. С. 107–124.
- Стрелец И.А. Информационная экономика как общемировой социальный феномен // *Международные процессы*. 2011. № 1. С. 25–37.
- Тимченко Е.Н. Налоговое регулирование электронной коммерции: мировые тенденции и перспективы совершенствования системы льгот в России // *Вестник Томского государственного университета*. 2019. № 46. С. 266–278.
- Троянская М.А., Тюрина Ю.Г. Сравнительный обзор международной финансовой политики в сфере налогообложения цифровых активов // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2021. № 1. С. 363–366.
- Шохин С., Кудряшова Е., Шашкова А. Налогообложение цифровой экономики: конец оптимизма // *Международные процессы*. 2021. Т. 19. № 2 (65). С. 138–150.
- Asorey R.D. *Tributación de la economía digitalizada*. Madrid: Aranzadi, 2021. 176 p.
- Fretey Cibils V. et al. *Descentralizando Los Ingresos Fiscales en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank. 2017. 371 p.
- García Novoa C., Vivel-Búa M., Torres Marcos M.R., Lado Sestayo R. *Digitalización, inteligencia artificial y economía circular*. Aranzadi / Civitas. 2021. 352 p.
- Gil Maciá L., López Llopis E., Sánchez Sánchez Á. Tipo de IVA aplicable a los servicios de digitalización de libros // *Quincena fiscal*. 2011. No. 3. P. 35–48.
- Gómez Sabaini J.C., Jiménez J. P., Martner R. *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2017. 437 p.

- Jorratt M.* Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital. Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. 69 p.
- Migues F.* Nueva normalidad y formación profesional. Aportes desde la experiencia de cuatro instituciones de formación. Caracas: CAF, 2022. 43 p.
- Nocete Correa F.J.* La tributación de la economía digital en el contexto internacional, europeo y español. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. 144 p.
- Revinova S.Yu., Chavarry Galvez D.P.* Comparative analysis of the infrastructure basis for the transition to the digital economy of Latin America // RUDN Journal of Economics. 2019. No. 4. P. 761–773.
- Reyes Sarmiento J.E.* Fiscalidad directa de la economía digital // Universidad de Lima: Advocatus. 2021. No. 40. P. 171–180.
- Sánchez-Archidona Hidalgo G., Cruz Padial I., Hinojosa T., Juan J.* Cuestiones actuales de planificación fiscal internacional. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2019. 411 p.
- Yurrita M., Romero Flor L.M.* Tributación de la economía digital. Barcelona: Atelier, 2020. 313 p.

REFORMING VAT FOR DIGITAL ECONOMY IN LATIN AMERICA

TAMARA NAUMENKO

MARIA KOZYREVA

Lomonosov Moscow State University, Moscow, 119991, Russia

Abstract

The article aims at examining the issue which is both urgent and in demand in scientific space and social life: at digitalization and informatization of all spheres of modern society and, above all, in the economic sphere. In fact, digital transformations of the modern world are reflected both in the activities of businesses and in value creation processes, as the latter demands an improvement in tax policy, because the previous systems did not take into account the factor of digital commerce, thus causing the reduction of tax revenues in the budget. The main objective of the research is to analyze the specific traits of the digital transformation of Latin America economies in order to identify the features of their adjustment to the environment in order to improve the VAT collection systems. For its implementation, a systematization of the main characteristics of the digital economy was carried out noted by the OECD as urgent challenges to national fiscal systems. Among them, a special place is occupied by mobility, the development of multilateral business models, which have an impact both on the economy of the whole world in general and on Latin America in particular. The study has found that, despite a significant increase in the percentage of digital goods in total GDP, only five countries in the region, Argentina, Colombia, Costa Rica, Peru and Uruguay, have made legal changes on the issue under consideration. Besides, their different visions and some approaches to solving the problem of taxation were considered, main differences were identified, which include a definition of the digital goods and services, as well as the chosen methods of tax collection, each of them having their advantages and disadvantages. The authors explore the issue of VAT, based on the classification of the principles for applying this tax presented by the OECD – by place of origin or by purpose – since these aspects are of the utmost importance in the restructuring of national fiscal systems to the realities of the digital economy. This criterion contributed to the identification of the main models of reform, followed by highlighting their strengths and shortcomings. The chosen multifaceted analytical prism of the digital economy and the problems of taxation in the states of Latin America forms the novelty of the study, actualizing the need for the simultaneous application of various methodological approaches that identify problem areas and prove that within new standards of the digital economy there occur lots of problems, and a systematic approach to them requires further research.

Key words:

Latin America; digital economy; mobility; taxation; OECD; VAT; intangible assets.

References

- Asorey R.O. (2021). *Tributación de la economía digitalizada*. Madrid: Aranzadi. 176 p. Danilin I.V. 2020. Vliyaniye cifrovyykh tekhnologiy na liderstvo v global'nykh processakh: ot platform k rynkam? [The impact of digital technologies on leadership in global processes: from platforms to markets?]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 1. P. 100–116.
- Fretes Cibils V. et al. (2017). *Descentralizando Los Ingresos Fiscales en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank. 371 p.
- García Novoa C., Vivel-Búa M., Torres Marcos M.R., Lado Sestayo R. (2021). *Digitalización, inteligencia artificial y economía circular*. Aranzadi. Civitas. 352 p.
- Gil Maciá L., López Llopis E., Sánchez Sánchez Á. (2011). Tipo de IVA aplicable a los servicios de digitalización de libros. *Quincena fiscal*. No. 3. P. 35–48.
- Gómez Sabaini J.C., Jiménez J. P., Martner R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 437 p.
- Jorratt M. (2020). *Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. 69 p.
- Migues F. (2022). *Nueva normalidad y formación profesional. Aportes desde la experiencia de cuatro instituciones de formación*. Caracas: CAF. 43 p.
- Nechaeva E.A. (2019). Initsiativy OESR po koordinatsii nalogooblozheniya potrebleniya nalogom na dobavlennoy stoimost' dlya celej mezhdunarodnoy torgovli [OECD initiatives to coordinate the taxation of consumption with value added tax for the purposes of international trade]. *Sovremennyye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyy vzglyad*. No. 2. P. 19–26.
- Nocete Correa F.J. (2020). *La tributación de la economía digital en el contexto internacional, europeo y español*. Valencia: Tirant lo Blanch. 144 p.
- Pogorileckij A.I. (2019). Nalogooblozhenie transgranichnykh operatsiy elektronnoy kommercii: osobennosti, problemy i vozmozhnosti [Taxation of cross-border e-commerce operations: features, problems and opportunities]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 46. P. 229–250.
- Revinova S.Yu., Chavarry Galvez D.P. (2019). Comparative analysis of the infrastructure basis for the transition to the digital economy of Latin America. *RUDN Journal of Economics*. No. 4. P. 761–773.
- Reyes Sarmiento J. E. (2021). Fiscalidad directa de la economía digital. *Universidad de Lima: Advocatus*. No. 40. P. 171–180.
- Sánchez-Archidona Hidalgo G., Cruz Padial I., Hinojosa T., Juan J. (2019). *Cuestiones actuales de planificación fiscal internacional*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos. 411 p.
- Shokhin S., Kudryashova E., Shashkova A. (2021). Nalogooblozheniye tsifrovoy ekonomiki: konets optimizma [Taxation of the digital economy: the end of optimism]. *Mezhdunarodnyye protsessy*. Vol. 19. No. 2. P. 138–150.
- Sokolovskaya E.V. (2017). Kosvennoe nalogooblozhenie transgranichnykh sdelok v elektronnoy torgovle [Indirect taxation of cross-border e-commerce transactions]. *Ekonomika i upravlenie*. No. 8. P. 37–47.
- Stepnov I. M., Koval'chuk Yu. A. (2018). Platformennyy kapitalizm kak istochnik formirovaniya sverhpribyli tsifrovymi rant'e [Platform capitalism as a source of superprofit formation by digital rentiers]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 4. P. 107–124.
- Strelets I.A. (2011). Informatsionnaya ekonomika kak obshchemirovoy sotsial'nyy fenomen [Digital economy as a global social phenomenon]. *Mezhdunarodnyye protsessy*. No. 1. P. 25–37.
- Timchenko E.N. (2019). Nalogoovoye regulirovaniye elektronnoy kommersii: mirovyye tendentsii i perspektivy sovershenstvovaniya sistemy l'got v Rossii [Tax regulation of e-commerce: global trends and prospects for improving Russian benefits system]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 46. P. 266–278.
- Troyanskaya M.A., Tyurina Yu.G. 2021. Sravnitel'nyy obzor mezhdunarodnoy finansovoy politiki v sfere nalogooblozheniya tsifrovyykh aktivov [Comparative review of international financial policy in the field of taxation of digital assets]. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravleniye*. No. 1. P. 363–366.
- Velikova E.E., Pushkareva N.A. (2016). Nalogooblozhenie nematerialnykh aktivov v tsifrovoy ekonomiki [Taxation of intangible assets in the digital economy]. *Nalogi y finansi*. No. 2. P. 41–47.
- Yurrita M., Romero Flor L.M. (2020). *Tributación de la economía digital*. Barcelona: Atelier. 313 p.

ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

RELIGIOUS PROSELYTISM IN STATECRAFT

A PAST AND PRESENT COMPARISON OF RUSSIA AND THE UNITED STATES

CHRISTOPHER KORTEN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

This article seeks to understand the use of religious proselytizing in the Statecraft of the United States and Russia. The different perspectives on this activity is first assessed historically. The experiences that both countries had (or did not have, in the case of the US), provide insights into the disparity of opinion and practice between the two countries today. This historical view reveals how politically important and influential such activity was for Russia. Good relations with religious leaders and their religious movements helped to ensure stability in far flung regions of its territory, and active attempts to convert other people, i.e. proselytizing, was seen as politically aggressive and socially disruptive. The second part of this article looks at the contemporary implications of statecraft and proselytization. One sees a continuity between the imperial, Soviet and contemporary periods regarding proselytism, despite the political diversity of the periods. Domestically, Russia has clamped down on religious organizations with ties to the US and whose practices included active proselytizing. In this way, one can see how it believes religion, and proselytizing in particular, can be politicized or weaponized and used in foreign policy. Beyond its borders, Russia has employed the Russian Orthodox Church (ROC) in proselytizing or quasi-proselytizing activities to help carry out its political agendas. For the US, religious conversions were traditionally never part of the national or political discourse, and so there is still a tendency to view such activity as innocuous, individual experiences. Meanwhile, Russia continues its crackdown on religions which promote an aggressive proselytizing agenda, and especially US-based ones, such as the Jehovah's Witnesses, whose members are often treated as enemies of the state.

Keywords:

statecraft; USA; Russia; religion; proselytism; Jehovah's Witnesses; Russian Orthodox Church.

In June 2020 Gennady Shpakovsky, 61, a member of the Jehovah's Witnesses, a religious organization from the United States originating at the end of 19th century, was sentenced to six years in prison in Pskov, Russia.

This was the longest sentence handed out to the dozen or so members¹. In total some 495 raids were carried out in 2017 resulting in more than 300 charges. Wiretaps and other forms of monitoring were used to net the sus-

¹ Russia 'Escalating' Jehovah's Witnesses Crackdown – HRW, The Moscow Times, 01.10.202. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/01/10/russia-escalating-jehovahs-witnesses-crackdown-hrw-a68860> (accessed: 04.11.2020).

Дата поступления рукописи в редакцию: 04.10.2021

Дата принятия к публикации: 10.01.2022

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: c.korten@my.mgimo.ru

pects. This crackdown followed the decision of the Duma in April 2017 to ban certain designated “extremist” organizations. The Jehovah’s Witnesses was numbered among these². Its 170,000 members were barred from assembling and forced to disband.

The United States (US) reacted critically to what it perceived as acts of persecution and deprivation of religious liberties. Its embassy in Moscow described the Kremlin’s actions as “harassment”. The US government complained formally to the United Nations on 5 July 2018,

the behavior of Russian officials has continued, with increasing numbers of police raids, arbitrary arrests and detentions, deportations, and intimidation targeting Jehovah’s Witnesses, and other religious minorities, including Scientologists and Muslims. Targeting individuals for mistreatment because of their beliefs is directly at odds with Russia’s international obligations and OSCE [Organization for Security and Co-operation in Europe] commitments regarding freedom of religion or belief. Such actions also contravene Article 19 of the Russian Federation’s constitution. ... Russia’s attempts to justify its repressive actions under the pretense of combating “extremism” in effect exposes over 175,000 Jehovah’s Witnesses and thousands of other “non-traditional” religious minorities to unjustified criminal prosecution simply for peacefully practicing their religion. Despite Russia’s assurances that its law on combating “extremism” would not affect individual worshippers, this is exactly what is happening³.

Neither the US – nor the EU – could understand how groups like the Jehovah’s

Witnesses were a threat to Russia, a nuclear superpower. While the US and EU viewed the issue as centrally about religious freedom, Russia adopted an approach, emphasizing the group’s ties to the United States.

At his sentencing, Shpakovsky remarked, “Unfortunately, history repeats itself. Today, the same thing is being done to me and my fellow believers.” In contesting the charges, Shpakovsky, a former leader in his local precinct in Pskov, “drew parallels with Soviet repressions of people”⁴. Shpakovsky was on to something with his reference to history, but as this article will suggest, he did not go back far enough, to underscore the full social and political implications that religious minorities within Russia and the Russian empire have historically held.

Structure & Argument

It is from the long perspective of religion operating within Russia and its empire of old that this article will assess statecraft, which is the pattern of behavior of states pursuing their goals in external affairs, and the activity of religious proselytizing, which is the attempt to convert people to another faith or denomination⁵. Statecraft’s inclusion (or exclusion) of religion and the relevance of proselytism to the US and Russia have historical roots that partially explain the sharp divergence of opinion and practice today between the two countries, as illustrated in the opening anecdote. Russia’s political, diplomatic, and military involvement in the various religious movements that it encountered as it expanded its empire, especially from the 18th century and the time of Catherine II (r. 1763–1796), provided it with precautionary tales of the power, potential, and

² ‘Russia Detains Jehovah’s Witness ‘Elders’, The Moscow Times, 10.07.2020. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/10/russia-detains-jehovahs-witness-elders-a70840> (accessed: 04.11.2020).

³ Ongoing Harassment of Jehovah’s Witnesses and Other Religious Minorities in Russia. U.S. Embassy & Consulates in Russia. 2018. URL: <https://ru.usembassy.gov/ongoing-harassment-of-jehovahs-witnesses-and-other-religious-minorities-in-russia/>. (accessed: 04.11.2020).

⁴ ‘Russia Hands ‘Harshest, Longest’ Jail Sentence to Jehovah’s Witness’, The Moscow Times, 09.06.2020. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/06/09/russia-hands-harshest-longest-jail-sentence-to-jehovahs-witness-a70521> (accessed: 04.11.2020).

⁵ The notion of statecraft became the subject of examination in 2021 special issue of the journal, see [Jordan, Stulberg and Troitskiy 2021].

impact of religion on politics. Thus, Russia's domestic policy provides insights into its foreign policy and its statecraft more generally, especially where the US is concerned. The US is home to numerous Protestant denominations and sects, many of which have a decidedly proselytizing edge to them and a deep interest in employing it in Russia. By contrast, the US determined early on, during the formation of its Constitution, to distance itself as much as possible from religious affairs, and especially from proselytism or conversion, which it considered a personal decision devoid of meaningful political implications.

In other words, Russia and the United States conceive of the relationship between religious groups and foreign policy differently because they hold fundamentally different assumptions about how religion relates to politics. Americans subscribe to a peculiar Protestant and liberal concept according to which religion and politics represent autonomous and distinct spheres. That viewpoint stems from America's origins in the Puritan religious movement and its arrival in America to escape regulation and persecution in Britain. However, that has not precluded flashpoints of religious prejudice, as the Presidential race of 1960 and the Roman Catholic democrat, John F. Kennedy, reveals. But this is an exception to the religious liberty experienced most of the time; in fact, liberty of faith was upheld to such a degree, that it was actually a guiding foreign policy objective under the George W. Bush administration (r. 2001–2009) [Dulk and Rozell 2011].

Russia's concern about the potentially insidious effects that religious groups can have on its population is borne out in the numerous instances, historical and contemporary, some of which will be discussed below. Obviously, the effects and consequences are different now than they were then, but the threat of loosening political cohesion and legitimacy remains. The threat of religious undermining posed by groups such as the Jehovah's Witnesses or even Scientologists, both discussed in this article, might have potentially larger domestic ramifications. Russia's expansion as an empire, in earlier centuries, account for this sensitivity towards religious movements.

This article is divided into two parts. The first will look at the historical considerations which account for the great disparity between the two super powers in their views on religion and proselytizing and their political capabilities. In brief, the numerous experiences taught Russia a crucial lesson that its American counterparts never experienced or learned, and thus have never fully appreciated or understood: good relations with religious movements and their leaders often assured political stability.

Building on the evidence collected in part one, part two looks at the contemporary implications of statecraft and proselytization. Noteworthy is the continuity between the imperial, Soviet and contemporary periods regarding proselytism, despite the political diversity of the periods. Religion in Russia moved beyond individual particularities and figured into issues of national identity and domestic and foreign policy. Thus, both policies are considered in this article in assessing statecraft and proselytism. Domestically, Russia's clamping down on religious organizations with ties to the US and whose practices include aggressive proselytizing within Russia, reveals ways in which Russia believes religion, and proselytizing in particular, can be weaponized and used in foreign policy. Beyond its borders, Russia has employed the Russian Orthodox Church (ROC) in proselytizing or quasi-proselytizing activities to help carry out its political agendas.

The dangers that religious leaders who opposed the Romanovs represented are generally well understood, especially by historians of the Russian empire. And many writing on the topic of statecraft have correctly remarked upon the misuse of history: how politicians, partially informed, banded historical events about to suit their policy initiatives [Gavin 2012: 2]. This is undoubtedly true and happens in every legislative chamber. But there are certain historical "truths" that are more difficult to misinterpret and consequently require less justification (though they can still be scrutinized) and are understood as "public history" at the societal level, where disagreement occurs only on the fringes. That which will be discussed throughout this first section of the article falls into this category, though these lessons

are less known to outsiders and need to be addressed in this bi-lateral context of statecraft, of which very little has been written.

THE HISTORICAL DIMENSION OF RELIGIOUS STATECRAFT

In 1794 both Russia and the United States were experiencing political turmoil. Already in its third year, the Whiskey Rebellion in Pennsylvania had begun when disgruntled farmers took the law (and pitchforks) into their own hands to protest the tax on whiskey, which they contended robbed them of their modest profits. Meanwhile, in Polish lands, Tadeusz Kosciuszki led a rebellion to throw off the Russian government and free Poland, following the second of three partitions of that land. Interestingly, he had also played a (minor) role in the successful American Revolution against the British nearly two decades earlier. Both rebellions were ultimately put down; however, the repercussions were starkly different; Catherine inaugurated forced conversions to the Orthodox faith of 750,000 Uniate believers, while President George Washington forced the farmers to pay the tax, intent on maintaining a credible tax system, though eventually the excise tax on distilled spirits was repealed.

Yet these two events are instructive for the historical divergences the two countries took. The sensitivities in the US evolved, not around religion, but around taxation and the economy, as seen in its meteoric rise to global leader by the end of the 19th century; meanwhile, Russian political fomentations invariably had a religious edge to them. Kosciuszki and his compatriots were urged on as much by their religious identity, as Roman Catholics, as by their political identity, as Poles.

The Politics of Proselytizing

Proselytizing traditionally carried with it overt political connotations beyond whatever benign intentions missionaries may have possessed. Poland's first king, Mieszko I, felt it prudent to convert his kingdom en masse from Paganism to Christianity in the 10th century, in part, to avert future attacks by German marauders to the west. This type of forced conver-

sion, from within, was instanced later in England under Henry VIII and lands affected by the Peace of Augsburg in 1555; it was also featured at times in Russian policy, especially under Catherine II, Nicholas I, and Alexander III.

In the age of discovery, empires facilitated the presence of missionaries in newly-occupied, foreign lands. It is for this reason that the Chinese and Japanese at most times, and the Vietnamese and Koreans at various times, looked askance at the arrival of Christian missionaries in a manner not dissimilar to an encroaching army. Their experiences bore this out. The Western aggression that incited the Opium War was concluded piecemeal in various treaties. In article six of the Treaty of Tientsin (1858) between China and France, which followed the second Opium War, the latter (France) protected its missionaries on foreign land: "the religious and charitable establishments which were confiscated from Christians during the persecutions of which they were victims shall be returned to their owners through the French Minister in China" [French Gov't, 1860]. In this version, the aggressor – and outsider – suddenly became the victim; the situation today within Russia and touched upon in the opening bears a certain resemblance, at least from the Kremlin's perspective. Indeed, statecraft amongst empires included (and protected) missionary outreaches in an attempt to convert the hearts and minds of the locals.

Even with no European army in the shadows, missionaries and their ideas were disruptive. In the case of Catholic missionaries to China, the rules of the faith were at times unbending, if not hostile. Chinese converts were expected to throw off their ancient practices of ancestral veneration to be considered a proper Roman Catholic. Reconfirmation of this decision in 1721 left Chinese Catholics between a rock and a hard place, forced to choose between a most cherished tradition and a religion that promised them eternal salvation. Indeed, the basis of proselytism is the missionary's belief that locals have a wrong outlook and belief system. And with Russian identity, then and today, so closely associated with the ROC, such activity by US-based religious groups easily offends in such a tense political climate.

Orthodoxy has existed as long as Russia itself, from the end of the tenth century and the baptism of Rus to the fall of the Romanovs in 1917, only to be revived after 1989. It developed rather autonomously within the Byzantine empire, before developing its own patriarchate in 1589. By the nineteenth century most of Russia's population were Orthodox Christians. In an attempt to avoid competition inside Russia, the tsars, beginning with Peter the Great, decided not to name a Russian patriarch. Instead, a Holy Synod, part of the government apparatus with the emperor presiding, administered church affairs between 1721 and 1917. And even earlier, in *sobornoe ulozhenie* of 1649, many administrative functions were consolidated by the state. This was replaced by a new code of laws in 1832 under the directions of Mikhail Speransky, in which the Church, its clergy and their seminary education were even more tightly regulated⁶.

As empires, neither Russia nor the United States, is understood in the traditional European sense of this term. In the US, religion subsumed public and personal life but was not a disruptive or political force; to be sure, it influenced politics, but often indirectly and without a menacing aspect [Farr 2008]. To the extent religious leaders got entangled in the political sphere, it was generally within the democratic process. For its part, the US determined not to make religion its business, as set out in the Constitution and the first amendment of the Bill of Rights.

In the case of its empire, matters were trickier, but in the end, the United States refused to coopt with Protestantism in any hegemonic, proselytizing partnership. During the takeover of the Philippines from Spain, the US encountered a deeply entrenched Spanish Catholic Church and a people clinging closely to a religion they shared with the now undesired Spanish authorities. In ousting Spain, the US had to deal with a Catholic population, largely illiterate and immersed in a thoroughly Catholic education, which was controlled by Spanish friars [Raftery 1998]. The US government's

desire to break-up the friars' monopoly on education, which included the removal of religious paraphernalia from classrooms and limiting Catholic education to three afternoon classes a week, was viewed by the American Catholic Church as an infringement of the separation of Church and State. Under Theodore Roosevelt, the government accommodated many of the US Catholic church's demands for the island, especially concerning schoolbooks and education curriculum. Although these issues were politicized initially, in the end, there was no attempt to convert the locals to Protestantism, and Catholic authorities were allowed to determine local educational matters.

Russia's empire grew unevenly, in fits and spurts, not by carracks on the high seas, but through and along the rivers in the Volga region, out to Siberia, in the Caucasus, Poland and the Baltic Sea, and to Central Asia. Its growth occurred mainly on land through the conquest or assimilation of those on its borders to the West, and especially to the South and East. In doing so, they encountered people groups of different faiths, including many Muslims [Werth 2014: 2] described the policy at the time this way: "guided by *Polizeistaat* models of statecraft and moderate Enlightenment conceptions of religious toleration, Catherine II's government came to recognize the utility of non-Orthodox religions as sources of order and stability." This was especially true in the Russian hinterlands.

When co-opted by the State, religion was seen as a calming and unifying influence. And in Catherine's case, promoting proselytism – or rather, the deepening of one's faith – aided this process.

Werth [2014: 85] continues,

the Police state combined with missionaryism! Catherine II was famous—and later criticized—for promoting Islam among Kazakhs, who were perceived to be weakly Islamicized and thus more unruly than settled Muslims further west. For similar reasons the government facilitated the spread of Buddhism among shamanistic Buriats in the eighteenth century.

⁶ Code of Laws of the Russian Empire 1832 Characteristics. URL: <https://buhconsul.ru/en/svod-zakonov-rossiiskoi-imperii-1832-g-harakteristika-obshchaya/> (accessed: 08.11.2020).

For, on the periphery, the Russian empire relied on collaboration with local (religious) leaders, whether Muslim, Christian or Buddhist, because the borders were much more porous than most understood.

From Catherine II to Nicholas I (1825–1855) foreign or minority religions began to be officially regulated by the state, in the form of Ukases, or legislation. Under Catherine a rather coherent (domestic) religious policy began to take shape. The empire was expanding and with that meant the presence of diverse religions, most notably Catholics in the West and Muslims in the East and South. These religious organizations were led by their spiritual leaders, bishops and imams, who held *de facto* power within these societal groups. And since the fringes of empire were traditionally the most vulnerable, as the motives behind Russia's sale of Alaska in 1867 make clear, it was imperative to form an understanding, if not political cooperation with them. Crews [2006: 349, 358] and Werth [2014: 10], argued broadly that religions became the “building blocks of the empire,” and religious leaders in each community were seen as “instrument[s] of imperial rule.” As such, Catherine extended religious toleration over her sovereign lands and diverse peoples, for “to forbid or not to allow their various faiths would be a very harmful mistake for the peace and security of its citizens.” [Werth 2014: 38]. And earlier when Russia desired to expand its empire in the 18th century, its proselytism abated in order to “minimize encroachments on the religions of its subjects” and create peace in the hinterland, proof yet again of the disruption proselytizing represented.

And when acts of forced conversion through persecution occurred on its borders, Russia defended such groups if they were allies or potentially future allies. In the case of the Armenian national church, they occupied land near the Russian border in the Ottoman Empire, Russia's traditional enemy. As such, they represented an important ally in the region. Supplications for protection were made in the late 1820s by Christians of all ilks who told of persecutions and coerced conversions, a result of Ottoman retribution for what it perceived as a Christian alliance in support of the Greek revo-

lution. Russia offered support to the Armenian Apostolic Church, which paid modest dividends later in its war with Persia (1826–1828). A leading Armenian cleric, Nersēs, assembled thousands of Armenian faithful and helped capture Erevan and eastern – or Persian – Armenia [Bournoutian 1998: 264]. This tale of religiously-backed military support forms part of a larger thesis by Riegg [2020: 2], who argues in his book that Russia “tried to harness the stateless and dispersed Armenian diaspora to build its empire in the Caucasus and beyond.”

The deeper into the nineteenth century one went, the greater tendency religion had to take on a political character. According to Werth [2014: 5],

state officials [increasingly] regarded the activities and outlooks of non-Orthodox clergies as disturbing “political” manifestations that challenged the autocratic order or the integrity of the empire. Still committed to promoting religiosity for all of the empire's subjects, the autocracy now became more inclined to perceive “politics” rather than spirituality in some expressions of non-Orthodox piety.

After the Polish rebellion of 1863, Tsar Alexander II sent remonstrance to Pope Pius IX over the actions of the Polish Catholic church: “This Union of the servitors of religion with the instigators of disorders, a threat to society, is among the most scandalous facts of our time.” [Riegg 2020: 240]. Indeed, Catholics to the West were treated more cautiously because of the long, antagonistic history between Poles and Russians, who were nearly subjugated fully to Polish dominion in the early seventeenth century. Werth [2014:16] sees the attempts at conversion as part of the reason for the negative Russian attitude towards Catholics:

From its medieval predecessor, imperial Russia inherited a set of strongly anti-Catholic outlooks that were rooted in hostility to papal pretensions and fears of aggressive Latin proselytism. Those antagonisms were nourished by Muscovite-Polish struggles over the lands of the Lithuanian Grand Duchy and, in the Time of Troubles, even over the religious future of Muscovy itself.

Yet, Russian attitudes and policies towards religion were complicated and an understanding of these contrasting views provides insight into why the US and the EU today struggle to understand them. Werth [2014: 10–12] goes furthest in explaining the complicated and conflicting policy of the Russian empire regarding religion. He depicts Russian policy as “continuities and discontinuities”. On the one hand, it promoted spirituality and upheld “religious forms of authority”; on the other hand, “the imperial state proved hostile to manifestations of religiosity that it regarded as being ‘political’”, among which often included proselytizing. In such cases, foreign confessions were “basic protections of religious toleration”. Pertinent for our discussion, Werth wrote of “discrediting” actions which “involved a process whereby statesmen denied full legitimacy—and thus some of the basic protections of religious toleration—to the foreign confessions.” [Werth 2014: 10].

Until the twentieth century, one of the most significant Russian domestic policies in the sphere of religion was conversion of the Uniates. In 1596, three million or so Orthodox believers recognized the primacy of Rome. This became known as the Union of Brest. These converts were referred to by several names, including Eastern-Rite Catholics, Ruthenians, Greek Catholics, and Uniates, the preferred nomenclature of this article. Under the agreement with Rome, the Uniates were allowed keep some of their Orthodox practices but were to submit to the spiritual authority of the pope and his church’s doctrine. In 1794, Catherine II compelled three quarters of a million Uniates to return to the Orthodox fold. This legislative proselytization was a way “to secure their loyalty to their new sovereign” and loosen the influence of Poles over them. [Wolff 2002: 188]. This policy of reducing the foreign influence of Russia’s enemies by targeting religious groups within its territory has modern applications with the US, as will be shown in the second section of this article.

Sensitivity towards religious movements and how they affected political affairs heightened under Nicholas I, following the revolts of December 1825 and November 1830. He understood that religion was a veritable tinder box if not strictly controlled, especially where Catholics were concerned. Open support of the November Uprising by Catholic bishops resulted in his desire to monitor and control all aspects of the church’s temporal operations within his empire. Like his grandmother, Nicholas forcibly converted the remaining Uniates in his territory in 1839, and for similar reasons: to reduce political tension building on his western frontiers.

Other heavy-handed measures were adopted under Nicholas I. In 1827 he tried to stop the flow of fugitive priests from the state church to the Old Believers, who adhered to religious practices as they were prior to the reforms of Patriarch Nikon (1652–1666) and resisted reforms in line with Greek Orthodoxy. It became a criminal offense for Orthodox priests to join the “schismatics” [Clay 2008: 116–117]. In Perm Old Believers gradually succumbed to tsarist wishes, owing their conversions “more to the legal and administrative pressure that secular and ecclesiastical officials applied”. Clay [2008: 116–117] summed up the general plan as “a broader Nikolaevan program to eliminate or attenuate all forms of religious dissent”. The closest parallel in the case of the US was its policy towards the Mormons in Utah; it forced the group to discontinue its practice of polygamy and conform to the laws of the land before Utah would be admitted as a state to the union.

When not forced, conversions inevitably came about through a form of education. The Society of Jesus, a Roman Catholic religious order known more colloquially as the Jesuits, was very effective during the Counter-Reformation in converting those under their tutelage. Its great educational influence in German lands under Peter Canisius is but one example⁷. Educational reform and the Enlightenment were slow in coming to Russia, lag-

⁷ Peter Canisius: Countering the Reformation in Germany. Jesuits in Britain. 09.11.2020. URL: <https://www.jesuit.org.uk/articles/peter-canisius-countering-reformation-germany> (accessed: 10.10.2021).

ging far behind its European counterparts. Educational reforms under Alexander I, beginning in 1802, helped but Russia still relied upon the outside for assistance. Polish, French or German governors were often selected to educate scions of the elite; Germans in Tartu shaped university life, while the Polish and Ukrainian Jesuits were given cover by Catherine II, ignoring a papal bull of suppression of 1773, so that they could educate the communities in which their educational institutions were found.

This outside educational assistance was also a vulnerability, liable to be exploited politically. Admired by Catherine, the Jesuits fell into disfavor under her beloved grandson, Alexander I (r. 1801–1825), and were banned. The reasons for this are revealing: conversion of “several members of leading noble families” and a foreign headquarters, after 1814 and the Jesuit restoration [Flynn 1970: 249]. Another Romanov strategy was to control or at least monitor the curriculum and the institutions where it, the curriculum, was taught. Between 1783 and 1794, Catherine II established a governing body over religious affairs in Crimea and the Volga-Ural region, her two most populous Muslim regions [Werth 2014: 49]. Later, in 1801, a Roman Catholic seminary was erected in St Petersburg.

Consolidation: Autocracy & Orthodoxy

Spreading religion was often done domestically within a broader, political program of education. In 1833 the education minister, Sergei Uvarov, unveiled a plan known as Official Nationality. In a circular he stated that “all education in Russia must be conducted in the joint spirit of Orthodoxy, autocracy, and nationality.” This was as much an effort to encourage those to remain loyal to the Orthodox faith as it was to draw in those who had drifted away. According to Riasanovsky [2005: 132–133], Uvarov “presented these principles invariably as the true treasure of the Russian people”. Thus, Orthodoxy held several meanings for Russians: its official Church and a department of the state and “its source of ethics and ideals that gave meaning to Russian life and society”, ideas that Vladimir Putin

would champion after 2012 both at home and abroad, on which more below.

This movement towards religious (Orthodox) homogeneity amongst its Slavic populations mainly was a domestic policy that indicated its mindset towards statecraft and religion more generally and towards statecraft and proselytization more specifically. Nicholas I basically held that people groups were born with a certain religious DNA, which, if altered, violated the natural order of things. In the run up to the Crimean war, Nicholas attempted to protect Orthodox believers in Wallachia, Transylvania, and Moldavia from the repression of the Ottoman Empire. Elsewhere, he attempted to dissuade German Lutherans in the Baltic from converting to Orthodox, believing that they should remain faithful to their own natural identity. In fact, in 1841, Russia discouraged such conversions to Orthodoxy and “subsequently imposed cumbersome procedures that restricted such transfers” [Werth 2014: 82. This mindset bears an uncanny resemblance with the thinking of the Kremlin today.

CONTEMPORARY CONSIDERATIONS OF STATECRAFT

The promotion of Orthodoxy as a defining agent within the Russian empire was not exclusive to the 19th century. Under Vladimir Putin, Orthodoxy has become “one of the main organizing motifs of national ideology” [Adamsky 2019: 179]. Adamsky [2019: 1] wrote in the opening lines of his book, *Nuclear Orthodoxy*,

Since the collapse of the Soviet Union, religion and nuclear weapons have grown immensely in significance, reaching a peak in Russian ideology and strategy. Faith has a high profile in the president’s public and private conduct and in domestic and foreign policy, and it is a measure of national identity.

Curanović [2021: 1] defines this collaboration even further suggesting that the Russian state has adopted a “messianic” mission in the international arena, deriving this from the ROC itself.

In perhaps the clearest link with the Romanovs and the program inaugurated under Nicholas

I, and given emphasis under Alexander III, the Kremlin, in conjunction with the Russian Orthodox Patriarch, Kirill, articulated similar notions. The Orthodox Church was the “main spiritual staple”; its destruction was tantamount to the “destruction of the state” [Adamsky 2019: 176–177]. In this light, it is clearer to understand why the government acted as it did towards Jehovah’s Witnesses, who desired to win converts from the ROC, ultimately suggesting in the process that it was not a true Christian faith. One need to look no further back than 1992 to understand how great an influence religion could have on modern national and international politics in the region. Reflecting back on the fall of Communism, ex-Soviet President Mikhail Gorbachev observed, “Everything that happened in Eastern Europe in these last years would have been impossible without the presence of this pope [John Paul II] and without the important role – including the political role – that he played on the world stage” [Rocca 2014].

The historical continuity of Russian attitudes is poignantly seen in juxtaposed quotes between the Kremlin today and Uvarov in the 1830s. President Putin spoke out against “secular Americans and Europeans for rejecting their roots, including the Christian values that constitute the basis of Western civilization” [Adamsky 2019: 180–81]. While Uvarov in 1833 drew attention to “the rapid collapse in Europe of religious and civil institutions, at the time of a general spread of destructive [anti-religious] idea[s]” [Adamsky 2019: 133], Uvarov went on to add,

it was necessary to find the principles which form the distinctive character of Russia, and which belong only to Russia; it was necessary to gather into one whole the sacred remnants of Russian nationality and to fasten to them the anchor of our salvation. Fortunately, Russia had retained a warm faith in the sacred principles without which she cannot prosper, gain in strength, live. Sincerely and deeply attached to the church of his fathers, the Russian has of old considered it the guarantee of social and family happiness. Without a love for the faith of its ancestors a people, as well as

an individual, must perish. A Russian, devoted to his fatherland, will agree as little to the loss of a single dogma of our *Orthodoxy* as to the theft of a single pearl from the tsar’s crown.

Similarly, the Kremlin today emphasizes “Russian uniqueness, ethno-religious values, the revival of patriotic feeling, tsarist-Soviet imperial nostalgia, and Russia’s great power status” [Adamsky 2019: 176–177]. It was with this mindset that Russian clergy and others involved in religious organizations had to be educated in Russia or undergo recertification after studying abroad.

In fact, the Russian Orthodox Church has become the “Kremlin’s geostrategic gambit” in areas of the world which feature sizeable Orthodox adherents and in areas which are open to Russian culture more generally. Blitt [2011: 365] argues that the patriarch and the ROC play “a key role in both formulating and advancing Russian interests abroad.” Prime Minister Medvedev reiterated this point in 2009:

I cannot help mentioning the role of the Russian Orthodox Church and our other traditional confessions in reviving the spiritual unity of compatriots and strengthening their humanitarian and cultural ties with the historical homeland. We will certainly continue contacts between the state and appropriate confessions [Blitt 2011: 378].

Just as in earlier times, its goal was not generally to convert, as such, but rather to keep the faithful from converting, by preaching “sympathy toward the Kremlin’s course, [and] orienting the flock away from the West” [Adamsky 2019: 182]. As Prime Minister Putin stated in 2009, “[i]n the dialogue with other Sister-Churches, the Russian Orthodox Church has always defended and hopefully will continue to defend the national and spiritual identity of Russians” [Blitt 2011: 378].

This desire to shore up the Orthodox values of the faithful is reminiscent of Nicholas I and his attitude toward the Orthodox diaspora in the run up to the Crimean War. President Putin has given assurances that he would protect Christianity around the globe and that this would be “a major part of his foreign policy” [Adamsky 2019: 187].

But Russian statecraft has in recent years gone beyond herding the flock and advocated growing it or at least garnering greater sympathy in what can be described as cultural-religious proselytizing. This image building features centrally the ROC. In the case of Christian communities in the Middle East, the Kremlin used “the humanitarian pretext for further diplomatic initiatives and enabl[ed] it to promote itself as the only patron of persecuted regional Christians”.

Further afield, in Latin America, the Russian government has lent the ROC a helping hand in proselytizing in the region. A Chilean priest recounted the effect that “the concerts of Sretensky Monastery’s choir, the exhibition ‘Holy Russia, Orthodox Russia’, and the cinematic festival of Russian films” had on the Chileans who participated. According to Blitt [2011: 392], it “awakened in them an interest in spirituality and in true Russian culture.” In Buenos Aires, the ‘Russia House’ “strengthens Russia’s public diplomacy” in the region [Blitt 2011: 393]. Whether this is proselytizing in the manner exhibited by the Jehovah’s Witnesses, it seems not, but the temporal effects are similar.

Closer to home, the ROC was employed as a diplomatic pawn in the recent row with Ukraine, in the ultimately unsuccessful attempt to keep the two churches (ROC and UOC) united. Patriarch Kirill adopted a strong-arm approach that fell flat with his Ukrainian counterparts⁸. President Putin accused the United States of stoking the independence of Ukraine and its Church, in an interview from January 2019. He stated, “[The US’s] main goal is to divide the peoples of Russia and Ukraine, to sow not only national, but religious strife. ... I repeat: we are not talking about any kind of spiritual life – we are dealing with dangerous and irresponsible politicking”⁹.

Similar initiatives in Montenegro provoked more aggressive action on the part of

the ROC and the Russian government. According to one think tank and overtly pro-American article, the Kremlin used the ROC to attempt to “influence Montenegro’s foreign policy” in 2006 when Montenegro desired independence and a decade later when it acceded to NATO. One of the most contentious issues was Montenegro’s attempt to wrest control of the Serbian Orthodox Church (SOC), a sister church of the ROC, into the autonomous and local Montenegrin Orthodox Church (MOC). At issue was land in possession by the SOC, which would be turned over to the MOC if proof of ownership prior to 1918 could not be established by the SOC. This provoked public and political demonstrations, enlisting the support of the Metropolitanate of Montenegro and the Littoral, who was part of the SOC.

Once again, Russian officials criticized the actions of the US, as having an insidious effect on the region. Spokeswoman Maria Zakharova accused the US of having “an obvious intention to bring a schism into the Orthodox world, to destroy the integrity of the spiritual space in the Balkans,” and of dividing the Montenegrin population.

In assessing the situation with US-based faiths in Russia, the Kremlin has drawn similar conclusions. If the US can disrupt using religion in Montenegro or Ukraine, they can do it within Russia as well. Of the Christian faiths, the Jehovah’s Witnesses had the most run-ins. According to Professor of Religious Studies, Olga Griva, who later testified against the group, Jehovah’s Witnesses had been “covertly” carrying out missionary activities in Crimea. She advocated the need to “counter the ideology of religious extremism”. Indeed, the JW touched a nerve. As Foreign Minister Sergey Lavrov spoke of strengthening the ROC, its hierarchy claimed that the Law of Freedom of Religion was “an act of supporting the schism by weakening the canonical

⁸ Defender of the faith? How Ukraine’s Orthodox split threatens Russia, ECFR, 2020. https://ecfr.eu/publication/defender_of_the_faith_how_ukraines_orthodox_split_threatens_russia/ (accessed: 08.11.2021).

⁹ Ukraine Orthodox Church granted independence from Russian Church. BBC News. 05.01.2019. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46768270> (accessed: 08.11.2020).

Church”¹⁰. According to Blitt [2011: 379], it is the ROC which dictates to the government which religious groups are “threats to its spiritual and cultural well-being” and that require repression. The ROC complained that foreign religions proselytize on “the canonical territory of the Church”) [Blitt 2011: 425n]. In further justification of the Government crackdown against groups like the JW’s, Russia’s Deputy Minister of Foreign Affairs, speaking to the OSCE, invoked spiritual values as a component of Russia’s security interests [Blitt 2011: 373].

Whether the same sort of concerns was on the minds of Russian authorities in their raid on the offices of Scientology in March 2019 is unclear, but that it is a US-based religious sect seems not to be a coincidence. And whether fraud occurred, to the tune of 800 million rubles (\$12 million), the timing of this raid, along with the efforts against US missionaries and the Jehovah’s Witnesses as a whole, appear to be a coordinated effort to lessen US influence domestically and disrupt whatever statecraft was in play in the region¹¹.

This understanding of foreign religions as a potential social disruptor falls in line with the broader policy of neutralizing or eradicating US influence within Russia’s geo-political sphere. US organizations tend to offer an alternative mindset and worldview to that of the Kremlin. And in a political system that shuns openness or transparency, these religious or societal angles are seen as potentially nefarious and in need of close monitoring.

The Jehovah’s Witnesses reveal a connection to the US government far weaker than those of their Islamic counterparts and neighboring Saudi Arabia or Turkey. The reasons for persecuting the JW might be more subtle – and personal. Pundits have speculated that the

JW’s refusal to serve in the army, along with their American ties, are the two likely irritants. But, as well, the ROC could have played an influencing role.

The Russian policies on religion and missions in Crimea are a curious and revealing mix of domestic and foreign. Their primary concerns in adopting these were Muslim extremists. However, the policy implemented reveals, how very real the Kremlin takes the threat of political upheaval by religious leaders and their followers. The restrictions introduced in Crimea, targeted all faiths except the ROC. Tatar and Ukrainian Muslims received the most scrutiny. One report attempted to read between the lines and observed, “in the case of Crimea, Russian culture and Orthodox religion were used to popularize a policy that had already been deemed in the strategic interests of the nation” [Petro 2018: 224]. The pressure brought to bear on religious minorities focused on those groups thought to be disloyal.

Interestingly, the closest the US came to targeting certain religions was the so-called “Muslim ban”, executive Order 13769 by President Trump in March 2017, entitled “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry” into the United States. The affected countries were all Muslim ones: Iran, Iraq, Libya, Somalia, Sudan, Syria, and Yemen. And the objective was not too dissimilar to Russia’s: to contain those actors considered hostile to the US. In total, 700 travelers were detained, and up to 60,000 visas were “provisionally revoked”¹².

Yet, despite a perceived similarity, the US reactions to Russian religious policies reveals just how far apart the two sides are on the capabilities and inclusion of religion into Statecraft. Its reaction to Russia over treatment of the JW’s was not unique. The US reacted similarly towards Germany, an ally, over its censorship of

¹⁰ The Synod of the Russian Orthodox Church has a message for the local churches. URL: https://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2019&mm=12&dd=30&nav_id=107721 (accessed: 28.12.2021).

¹¹ *Luxmoore M.* (2019). Scientology Properties Raided In Russia Amid Broader Clampdown On Foreign-Based Faiths. Radio Free Europe / Radio Liberty, 29 March. URL: <https://www.rferl.org/a/russia-scientology-raided-clampdown-foreign-faiths/29850267.html>. (accessed: 03.09.2020).

¹² Federal Judge Stays Trump Travel Order, But Many Visas Already Revoked. NPR. 04.02.2017. URL: <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/02/03/513306413/state-department-says-fewer-than-60-000-visas-revoked-under-travel-order> (accessed: 28.12.2021).

the JW's, accusing it of violating human rights. The US appears to discount the possibility of such political disruption. Instead, it appears to adopt a more humanitarian angle, arguing for the need for religious freedom, though this policy has been a disruptive one where Russia is concerned. Since the break-up of the Soviet Union, the US has publicly criticized crack-downs by the Kremlin on religious organizations. Back in 2002, the US Commission on International Religious Freedom observed the consequences of proselytizing by noting

“discriminatory laws, policies, and practices at the local and provincial level. Local officials have harassed and interfered with the activities of religious communities, preventing them from constructing, renovating, or renting suitable places for worship; distributing religious publications; and conducting religious education. Protestant, Catholic, and Muslim indigent believers and foreign missionaries have been harassed by security officials, denied re-entry visas, and even expelled, for propagating their faith”¹³.

While America has seemingly underutilized its “own” religions for political aims, it has had few qualms in collaborating with “foreign” faiths abroad (mainly minority religions) in carrying out its foreign policy. This is especially so when states proved uncooperative towards its geopolitical aims in the region. Thus, US statecraft has sought to identify and cooperate with disenfranchised religious groups in the Middle and Far East in helping to carry out its foreign policy aims in a given region, as the examples in Yemen, Indonesia, Morocco, and Jordan make clear [Hamid et al. 2017]. Former Secretary of State, John Kerry, said as much: “religious communities can play a role in achieving foreign policy goals around the world”¹⁴. These examples, while interesting, remain on the edge of our discussion dealing with proselytism.

When assessing US and Russian views of religion, proselytizing, and foreign policy, there are clear patterns that form between the past and the present. For the US, religious conversions were never part of the national or political discourse. For Russia, at certain times and in certain places, they most definitely were. Foreign religious missions within Russia were often viewed as a political threat and dealt with accordingly, unless state sponsored. The treatment of Jehovah's Witnesses as an enemy within has historical roots. It mattered not whether the member was Russian or a foreigner, though locals were often treated more harshly, akin to a traitor.

Similar severity was applied to domestic missions when backed by the government. Forced conversions were common and designed to return those into the fold of the ROC. Attracting new converts was normally not the aim. The same was true of foreign policy, where consolidating and affirming Orthodox values among the faithful was of primary importance, with less attention paid to attracting new followers, though recent activities in Latin America suggest that this might be changing.

And while statecraft is associated with foreign affairs, it acts as a guide for us presently in domestic policy towards foreign religions. Given Russia's intent to diminish US interference in its geo-political sphere, domestic religious policy will continue to disadvantage US-based religions, especially those with an active proselytizing agenda.

Given that the two sides, Russia and the United States, are seemingly so far apart on this religious issue, political opportunities arise for actors to exploit this great disparity. In perhaps no other area in discussions on statecraft are the two sides so far apart. Future Russian tactics abroad might go unnoticed or overlooked by the US, which has traditionally not

¹³ Remarks by USCIRF Commissioner Richard Land on Religion, Politics and Human Rights in Moscow, Russia. USCIRF. URL: <https://www.uscifr.gov/publications/remarks-uscifr-commissioner-richard-land-religion-politics-and-human-rights-moscow> (accessed: 05.11.2020).

¹⁴ *Morello C.* Kerry explains why religion is relevant to U.S. foreign policy. The Washington Post. 27 April 2016. URL: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kerry-explains-why-religion-can-play-a-role-in-us-foreign-policy/2016/04/26/b86eac2f-f6dd-4f6d-b1f4-5c16005c7261_story.html. (accessed: 11.05.2021).

viewed religious conversions in a political sense. The discounting of religious proselytizing presents a potential strategic opportunity that Russia could exploit in the future, though most of its foreign activity appears thus far to be of a defensive manner, to maintain the status quo among its Orthodox diaspora.

This notion of reading backwards, from domestic policy, to deduce statecraft, as this article has done, is rarely attempted. But it seems that, in this case at least, this unorthodox approach is a profitable way in which to gain insight into attitudes, mindset and objectives of one's own statecraft. Russia's sensitive attitude towards US-based religious organizations in its territory provides clues as to how Russia views religion abroad as a potential disruptor. This can

be used as a predictive indicator, given what we also know about the activity of the ROC abroad.

Finally, it is ironic that Russia, a country whose leadership and academics are overwhelming realists in their understanding of international relations, would yield great political potential to soft-power institutions such as religious organizations. The aggressive manner in which religious leaders and some of their followers have been treated by the Russian government suggests, in fact, little difference between men in uniform and men of the cloth. This is because in Russia's history, religious groups and especially their religious leaders held power large enough to cause disruption, requiring action that at times resembled war.

References

- Adamsky D. C. (2019). *Russian nuclear orthodoxy: Religion, politics, and strategy*. Stanford: Stanford University Press. 354 p.
- Blitt R. (2011). Russia's Orthodox Foreign Policy: the Growing Influence of the Russian Orthodox Church in Shaping Russia's Policies Abroad. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. Vol. 33. No. 2. URL: <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol33/iss2/2>. (accessed: 08.08.2021).
- Bournoutian G.A. (1998). *Russia and the Armenians of Transcaucasia, 1797–1889; a documentary record*. Mazda Publ, Costa Mesa, Calif. 578 p.
- Clay E. (2008). Mapping the Limits of Orthodoxy: Russian Orthodox Missionary Encounters in Perm' Diocese, 1828–1912. *Russian History*. Vol. 35. No. 1–2. P. 113–128.
- Curanović A. (2021). *The Sense of Mission in Russian Foreign Policy: Destined for greatness!* London, New York: Routledge. 248 p.
- Farr T.F. (2008). Diplomacy in an Age of Faith, *Foreign Affairs*. 2 March. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-03-02/diplomacy-age-faith>. (accessed: 11.05.2021).
- Flynn J.T. (1970). The Role of the Jesuits in the Politics of Russian Education, 1801–1820. *The Catholic Historical Review*. Vol. 56. No. 2. P. 249–265.
- French Government. *The Chinese Expedition: The French Treaty with China, 1860*. URL: <https://www.napoleon.org/en/history-of-the-two-empires/articles/the-chinese-expedition-the-french-treaty-with-china-1860/>
- Gavin F.J. (2012). *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America's Atomic Age*. Ithaca: Cornell University Press. 218 p.
- Hamid S., Mandaville P., Mccants W. (2017). How America Changed Its Approach to Political Islam. *The Atlantic*. 4 October. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/america-political-islam/541287/>. (accessed: 12.05.2021).
- Jordan J., Stulberg A., Troitskiy M. (2021). Statecraft in US-Russia relations: Meaning, dilemmas, and significance. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 4–17.
- Raftery J. (1998). Textbook Wars: Governor-General James Francis Smith and the Protestant-Catholic Conflict in Public Education in the Philippines, 1904–1907. *History of Education Quarterly*. Vol. 38. No. 2. P. 143–164.
- Riegg S.B. (2020). *Russia's Entangled Embrace: the tsarist empire and the Armenians, 1801–1914*. Ithaca: Cornell University Press. 314 p.
- Rocca F.X. (2014). John Paul II's influence key to fall of communism. *The Catholic Register*. 26 April. URL: <https://www.catholicregister.org/features/item/18031-john-paul-ii-s-influence-key-to-fall-of-communism>. (accessed: 04.04.2020).
- Werth P.W. (2014). *The tsar's foreign faiths: Toleration and the fate of religious freedom in Imperial Russia*. Oxford: Oxford University Press. 288 p.
- Wolff L. (2002). The Uniate Church and the Partitions of Poland: Religious Survival in an Age of Enlightened Absolutism. *Harvard Ukrainian Studies*. Vol. 26. No. 1/4. P. 153–244.

РЕЛИГИОЗНЫЙ ПРОЗЕЛИТИЗМ КАК РЕСУРС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

ПРОШЛЫЙ И АКТУАЛЬНЫЙ ОПЫТ РОССИИ И США

КРИСТОФЕР КОРТЕН

МГИМО МИД России, Москва, 119454, Россия

Резюме

Статья призвана оценить роль религиозного прозелитизма в государственной политике в американском и российском восприятии. В первую очередь различия в подходах к этому вопросу рассматриваются с точки зрения исторического опыта двух стран. Вызовы, с которыми они сталкивались (или не сталкивались в случае с США), помогает объяснить различие в их представлениях и практиках сегодня. Исторический взгляд показывает, насколько политически важной и влиятельной была прозелитистская деятельность для России. Хорошие отношения с религиозными лидерами и их движениями помогали государству поддерживать стабильность в отдалённых владениях, а активные попытки обращения других людей, то есть прозелитизм, рассматривались как политически агрессивные и социально разрушительные. Во второй части статьи рассматриваются современные последствия сформировавшихся взглядов на роль прозелитизма в государственной политике. В России в отношении прозелитизма видна преемственность между имперским, советским и современным периодами, несмотря на политические изменения. На территории России религиозные организации, связанные с США и практикующие активный прозелитизм, сталкиваются с ограничениями и запретами. Они объясняются сложившимся восприятием религии и, в частности, прозелитизма как объекта политизации, превращающего их в оружие, используемое во внешней политике. За пределами своих границ Россия использовала Русскую православную церковь (РПЦ) для прозелитизма или квазипрозелитизма, чтобы помочь в реализации политических планов. Для США обращение в религию традиционно никогда не было частью национального или политического дискурса, поэтому с американской стороны сохраняется тенденция рассматривать такую деятельность как индивидуальный опыт. Тем временем Россия продолжает преследование религиозных групп, которые продвигают агрессивную прозелитическую повестку дня, особенно базирующихся в США, таких как Свидетели Иеговы, к представителям которых часто относятся как к противникам государства.

Ключевые слова:

государственная политика; США; Россия; религия; прозелитизм; Свидетели Иеговы; Русская православная церковь.

SCRIPTA MANENT
Рукописи не горят. Рецензии

О БУДУЩЕМ ИЗ ПРОШЛОГО

Барановский В.Г. Международный ландшафт: эпоха перемен.
Избранная аналитика / ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова.
Москва: Издательство «Весь Мир», 2021. 720 с.

«Мысль – это свобода по отношению к тому, что мы делаем; движение, посредством которого мы дистанцируемся от действия, формируем его как объект и размышляем над ним как над проблемой».

М. Фуко [Фуко 2006]

Предметное поле международных исследований объединяет прошедшие и текущие события, а одной из их целей является построение прогнозов на основании аналитического осмысления и обобщения предшествующего опыта и экстраполяции выводов на наблюдаемую реальность. Специфика международных отношений как социальной науки при этом предполагает невозможность объективного знания, так как предмет в значительной мере зависит от восприятия субъекта наблюдения независимо от того, насколько они удалены во времени друг от друга. При этом ретроспективная призма позволяет оценить события в их завершённости и устанавливать причинно-следственные связи. Интерпретация *post factum* и отбор последовательности событий в определённой взаимозависимости – это также привилегия стороннего наблюдателя и исследователя. Ограничения такого подхода состоят не только в возможностях наблюдателя, но зачастую и в неизбежности «презентизма», когда прошлая социальная реальность организуется исходя из потребностей настоящего, превращаясь, по П. Нора, в «историзированное настоящее».

С позиции сегодняшнего дня развитие международных отношений с 1991 г. представляется линейным, что позволяет найти объяснение современным политическим разломам. Гораздо более стереоскопично динамика мировой политики выглядела в клю-

чевые моменты её наблюдения, о чём позволяет задуматься сборник аналитических статей академика В.Г. Барановского «Международный ландшафт: эпоха перемен», вышедший в конце 2021 года.

Книга собрана по тематическому принципу, и внутри проблемно-ориентированных разделов хронологический порядок публикации текстов не учитывается, что подчёркивает вневременной характер представленного политического анализа. Содержательно сборник охватывает широкий спектр тем: от общей концептуализации основных структурных характеристик системы международных отношений до специальных вопросов в контексте региональных и национальных проблем безопасности и внешней политики.

Отказ от хронологического принципа при составлении сборника позволяет читателю обнаружить новые взаимосвязи между различными событиями. Если же читать тексты, следуя хронологии их публикации, то можно заметить, что в них есть константы, которые раскрывают структуру глобальных тенденций. Данная книга представляет собой документальный источник, во многом более репрезентативный и одновременно объективный, чем дневники или мемуары. Читателю предоставляется возможность рассмотреть временные и проблемные срезы не столько через призму личного восприятия, сколько через их интеллектуальное

осмысление. Представленная в статьях прошлых лет визуализация будущего оказывается одновременно свежей, парадоксальной и проблематизирующей настоящее.

Автор строит свои тексты в полемике с тривиальной аксиоматикой, которая подпирал современными научным и политический дискурс. Анализируя состояние международной системы, академик Барановский формулирует комплексную таксономию проблем и вызовов постбиполярного периода, делая отсылки к их трактовкам в национальной политической и интеллектуальной традиции. Международная среда предстаёт в её неизбежной двойственности: как набор феноменов и как доминирующее представление о нём. Как ни парадоксально, категория «эпохи перемен», вынесенная в название книги, не находит прямого отражения в её содержании. Напротив, по прочтении создаётся ощущение устойчивости динамики «международного ландшафта». В одном из интервью сам автор отмечает аберрацию восприятия трансформационного характера современных международных отношений, подчёркивая, что «турбулентности и неопределённости являются имманентным качеством международного пространства в любых его состояниях» (с. 624). Уже в текстах 1997 г. автор выражает сомнения в необратимости партнёрских отношений в «постконфликтном мире», а взаимодействие внутри западного блока даже в периоды потепления отношений с Россией рассматриваются им через «парадигму — инвариант» (с. 386), которая способна сохранять устойчивость, несмотря на видимую подвижность внешней среды, и фиксирует «удручающие закономерности» (с. 72) в формировании повестки международной безопасности. Перемены оказываются поверхностными, часто символическими; основное внимание при этом фокусируется на гораздо более долгосрочных тенденциях и проблемах. Эмпирическая специфика вызовов противопоставляется автором их типологической повторяемости в широкой хронологической перспективе.

Второй парадокс книги заключается в том, что собранный массив текстов в совокупности представляет собой анализ не

столько международной проблематики, сколько глубокую систематизацию проблем внешней политики России. Речь идёт не только о поиске «достойного места» (с. 384) среди других значимых игроков, несмотря на их противодействие, но и о вопросах социальной поддержки принимаемых внешнеполитических решений (с. 221), проблемах доверия к власти и независимой экспертизы (с. 225), развитии внутренней дискуссии о конкретном наполнении «политики влиятельной державы» (с. 671), и — шире — соотношения природы политического режима и состояния внешнеполитического процесса (с. 503, 533). Здесь читатель сталкивается со спецификой оценки политических явлений, которая зависит от места субъекта в пространственно-временном континууме, так как из разных его точек политический мир открывается и видится по-разному [Баталов 1995: 90]. Пространственный подход пронизывает основные разделы сборника: категория пространства концептуализирована в одной из первых теоретических глав и затем отражена при анализе трансграничных проблем безопасности, региональных проблем и национальной специфики формирования и реализации внешней политики России.

Отдельного внимания заслуживает раздел «Personalia», который дополняет политическую аналитику, фокусируясь на человеке как центре социально-политического процесса. Тексты, посвящённые людям, с которыми автору доводилось работать в различные периоды профессиональной деятельности, не только отражают индивидуальную систему ценностей, но и напоминают о том, что в центре политических отношений стоит человек — политический деятель, исследователь, эксперт, искренне вовлечённый в предмет своей деятельности.

Ранние прогнозы и рекомендации автора выглядят настолько очевидно объясняющими современное состояние международных отношений, что остаётся только удивляться, почему они не нашли практического применения в соответствующие периоды. Однако и на этот риторический вопрос в книге можно найти ответ, сформулированный самим

автором в одной из рецензий: «академически точный диагноз может оказаться политически иррелевантным» (с. 648). В этом несоответствии отражаются устойчивые противоречия между обоснованными «предвидениями» экспертизы и политически мотивированными решениями.

Несмотря на констатацию постоянной турбулентности и имманентной конфликтности международных отношений, константой авторской аргументации является целесообразность коллективного действия России и западных государств при рассмотрении различных проблем международных отношений. Параметры такого взаимодействия рассматривались в их зависимости не только от национальных интересов вовлечённых сторон, но и от понимания общего блага или растущего глобального запроса на справедливое распределение ресурсов. Именно так возможно решать ключевые проблемы международной безопасности, структурировать международную систему, трансформировать категорию лидерства. Ссылаясь на слова Е.М. Примакова и исходя из понимания глобального лидерства как совокупности инициатив, направленных на конструирование общего справедливого будущего, автор подчёркивает, что принципиальный отказ от совместных действий с США в противодействии общим угрозам привёл бы к потере России «как великой державы» (с. 632). В авторском предисловии к сборнику сделана важная оговорка (с. 13) об «излишне оптимистичном» характере такого рода оценок, причина сегодняшней

несостоятельности которых остаётся открытым вопросом.

В этой дилемме сконцентрирован, возможно, один из главных внутренних конфликтов современной политической экспертизы. При сохраняющейся актуальности выводов и прогнозов текстов прошлых лет очевидно смещение акцентов в их нормативном наполнении. Это та перемена, которая характеризует «международный ландшафт» уже после выхода книги.

Сборник ставит не только вопросы о политической практике, актуальности прогнозирования и развилках политических решений. Методологический подход к организации статей позволяет проследить направления дискуссий о проблемах исторического и политологического знания. Выделенные выше парадоксы подчёркивают сохраняющуюся актуальность вопросов темпоральных представлений (например, как разграничивать прошлое и настоящее в области международных отношений) с академической, практической и образовательной точек зрения. Если, согласно Э. Гидденсу, время вторгается в предметное поле социальных наук, только когда означает «перемены» [Giddens 1981: 30], то динамический характер прошлой и настоящей социальной реальности, которые складываются одновременно из событий и их интерпретаций, побуждает искать маркеры ответа на вопрос, почему «мир никогда не будет прежним».

Ирина Болгова
кандидат исторических наук

Список литературы

- Баталов Э.Я. Топология политических отношений // Полис. Политические исследования. 1995. №2. С. 88–99.
- Фуко М. Polemika, politika i problematizatsiya // Интеллектуалы и власть. 2006. № 3. С. 55–67.
- Giddens A. A Contemporary Critique of Historical Materialism. 2 Vol. Berkeley; Los Angeles: Univ. of California Press, 1981. Vol. 1. 285 p.

References

- Batalov E. (1995). Topologiya politicheskikh otnosheniy [Topology of political relations]. *Polis. Political Studies*. No. 2. P. 88–99.
- Giddens A. (1981). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. 2 vol. Berkeley; Los Angeles: Univ. of California Press. Vol. 1. 285 p.
- Foucault M. (2006). Polemika, politika i problematizatsiya [Controversy, politics and problematization]. *Intellectually i vlast'*. No. 3. P. 55–67.

Наши авторы

- Артеев Сергей Павлович** – кандидат политических наук, научный сотрудник Сектора анализа политических изменений и идентичности Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН
- Болгова Ирина Вячеславовна** – кандидат исторических наук, доцент Кафедры прикладного анализа международных проблем; ведущий научный сотрудник Центра евроазиатских исследований Института международных исследований МГИМО МИД России
- Голуб Юрий Григорьевич** – доктор исторических наук, профессор, заведующий Кафедрой международных отношений и внешней политики России Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Зотова Мария Владимировна** – кандидат географических наук, старший научный сотрудник Лаборатории геополитических исследований Института географии РАН
- Каневский Павел Сергеевич** – кандидат политических наук, доцент Кафедры политологии и социологии политических процессов Социологического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Козырева Мария Сергеевна** – магистрант Факультета глобальных процессов Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Колосов Владимир Александрович** – доктор географических наук, профессор, заместитель директора, заведующий Лабораторией геополитических исследований Института географии РАН
- Кортен Кристофер** – PhD, профессор Института управления и международных отношений МГИМО МИД России; профессор Университета Адама Мицкевича (Польша)
- Науменко Тамара Васильевна** – доктор философских наук, профессор экономики, Заслуженный профессор МГУ, профессор Факультета глобальных процессов Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Ниязов Ниязи Сабинович** – доктор исторических наук, профессор Кафедры международных отношений на постсоветском пространстве Санкт-Петербургского государственного университета
- Сигачёв Максим Игоревич** – кандидат политических наук, научный сотрудник Сектора анализа политических изменений и идентичности Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН
- Шенин Сергей Юрьевич** – доктор исторических наук, профессор Кафедры международных отношений и внешней политики России Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского
- Энтин Марк Львович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий Кафедрой европейского права МГИМО МИД России
- Энтина Екатерина Геннадьевна** – доктор политических наук, профессор НИУ «Высшая школа экономики»; руководитель Отдела черноморско-средиземноморских исследований Института Европы РАН

Our authors

- Dr Sergey Arteev** – Research Fellow, Section for Analysis of Political Change and Identities, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences
- Dr Irina Bolgova** – Associate Professor, Department of Applied International Political Analysis; Lead Research Fellow, Centre for Euro-Asian Studies, Institute for International Studies (IfIS), MGIMO University
- Prof. Dr Mark Entin** – Chair, Department of European Law, MGIMO University
- Prof. Dr Ekaterina Entina** – Professor, HSE University; Director, Black Sea and Mediterranean Studies Center, Institute of Europe of the Russian Academy of Science
- Prof. Dr Yuri Golub** – Chair, Department of International Relations and the Foreign Policy of Russia, Chernyshevskiy Saratov National Research State University
- Dr Pavel Kanevskiy** – Associate Professor, Department of Political Science and Sociology of Political Processes, School of Sociology, Lomonosov Moscow State University
- Prof. Dr Vladimir Kolosov** – Deputy Director, Center for Geopolitical Studies, Institute of Geography of Russian Academy of Science
- Dr Christopher Kortén** – Professor, School of Government and International Affairs, MGIMO University; Professor, Adam Mickiewicz University (Poland)
- Ms Maria Kozyreva** – Graduate Student, School of Global Processes, Lomonosov Moscow State University
- Prof. Dr Tamara Naumenko** – Professor, School of Global Processes, Lomonosov Moscow State University
- Prof. Dr Niyazi Niyazov** – Professor, Department of International Relations in the Post-Soviet Space, Saint Petersburg State University
- Prof. Dr Sergey Shenin** – Professor, Department of International Relations and the Foreign Policy of Russia, Chernyshevskiy Saratov National Research State University
- Dr Maksim Sigachev** – Research Fellow, Section for Analysis of Political Changes and Identities, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences
- Dr Maria Zotova** – Senior Researcher, Center for Geopolitical Studies, Institute of Geography of Russian Academy of Science

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-
дн**ых 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).