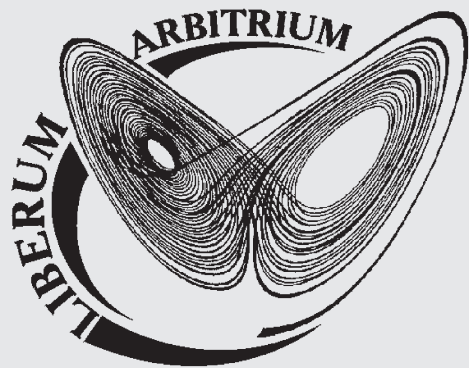




НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ  
ФОРУМ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ОТНОШЕНИЯМ

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

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

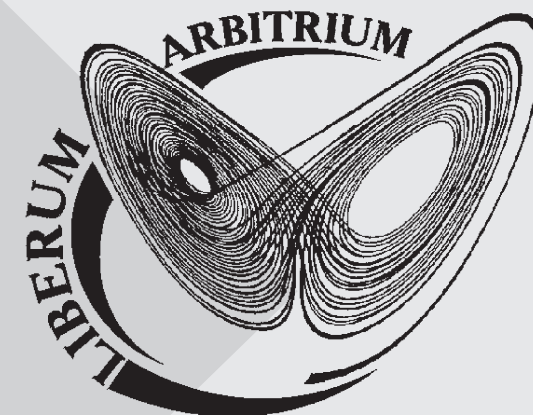
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ ИЮЛЬ-СЕНТЯБРЬ / 2020

INTERNATIONAL TRENDS  
Journal of International Relations Theory and World Politics

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

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Том 18. Номер 3 (62). ИЮЛЬ-СЕНТЯБРЬ / 2020  
Volume 18. No. 3 (62). JULY-SEPTEMBER / 2020



## СЦЕНАРИИ СОПЕРНИЧЕСТВА И ИЗДЕРЖКИ КОНФЛИКТА

### МЕГАТРЕНДЫ

- |                         |   |                                            |
|-------------------------|---|--------------------------------------------|
| Евгения Обичкина        | ▶ | Россия. Взгляд из Франции                  |
| Александр<br>Вылегжанин | ▶ | Право в борьбе за недра                    |
| Валерий Салыгин         | ▶ |                                            |
| Ксения Крымская         | ▶ |                                            |
| Андрей Болдырев         | ▶ | Есть ли будущее<br>у Стамбульского канала? |

# 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**

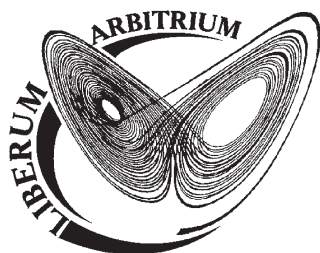
Исполнительный директор  
**Андрей Байков**

**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 18. Номер 3 (62)  
ИЮЛЬ–СЕНТЯБРЬ **2020**

# Mezhdunarodnye protsessy (International Trends)

*The Journal of International Relations Theory and World Politics*

## Editor-in-Chief

Andrey Baykov  
MGIMO University

## Executive Editor

Igor Istomin  
MGIMO University

## Editorial Board

Chairman

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mikhail Troitskiy**, *Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russian Federation*

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

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

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

ISSN 1728-2756 (PRINT)

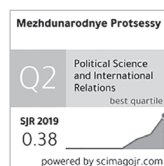
ISSN 1811-2773 (ONLINE)

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

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

© Academic Educational Forum on International Relations

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



## **Редакционная коллегия**

### **Председатель**

Алексей Богатуров

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

### **Главный редактор**

Андрей Байков

### **Шеф-редактор**

#### **первый заместитель главного редактора**

Игорь Истомин

### **Ответственный секретарь**

#### **заместитель главного редактора**

Ирина Болгова

### **Редакционно-корректорская группа**

Вадим Беленков, Елена Бочкова, Анна Гожина,  
Наталья 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», 2020

© А.Д. Богатуров, А.А. Байков, О.О. Гуляева (эмблема), 2020

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

# CONTENTS

---

## CONTINUING THE DISCUSSION

---

- Evgeniya Obichkina "Russian Question" in the Focus of European Geopolitics. . . . . 6

---

## REALITY AND THEORY

---

- Alexander Vylegzhanin Transboundary Hydrocarbon Resources: Political  
Valery Salygin and Legal Mechanisms for Preventing International  
Ksenia Krymskaya Conflicts . . . . . 23  
Stanislav Nozdrev China and Japan in the Process of Financial  
Integration in Asia . . . . . 42

---

## ANALYTICAL PRYSMS

---

### Digest of Foreign Publications

---

- From the Editors* . . . . . 66  
Dmitry Shevsky What Is State Failure? . . . . . 67

---

## CATCHING A TREND

---

- Vladimir Shapovalov Yuan Internationalization: Status and Perspectives . . . . . 85  
Sergei Sebekin Choosing between Persistent Engagement and Deterrence  
in the American Cybersecurity Strategy . . . . . 96  
Ekaterina Bliznetskaya Global Environmental Governance and International  
Environmental Diplomacy . . . . . 126

---

## PERSONA GRATA

---

### Faces and Personalities

---

- Valery Mikhailenko "There Is No Alternative to the Standard of Civility..." . . . . . 154

---

## DEBATING AN ISSUE

---

- Andrey Boldyrev Debate on the Istanbul Canal in Russian  
and Turkish Publications . . . . . 164  
*Our authors* . . . . . 180

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

|                  |                                                   |   |
|------------------|---------------------------------------------------|---|
| Евгения Обичкина | «Русский вопрос» в европейской политике . . . . . | 6 |
|------------------|---------------------------------------------------|---|

## РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

|                      |                                             |    |
|----------------------|---------------------------------------------|----|
| Александр Вылегжанин | Трансграничное недропользование:            |    |
| Валерий Салыгин      | международно-правовые механизмы             |    |
| Ксения Крымская      | неконфликтной политики государств . . . . . | 23 |
| Станислав Ноздрев    | Китай и Япония в процессе финансовой        |    |
|                      | интеграции в Азии. . . . .                  | 42 |

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ ПРИЗМЫ

### Обзор зарубежных публикаций

|                 |                                           |    |
|-----------------|-------------------------------------------|----|
|                 | <i>От редакции</i> . . . . .              | 66 |
| Дмитрий Шевский | Что такое крушение государства? . . . . . | 67 |

## ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

|                      |                                                   |     |
|----------------------|---------------------------------------------------|-----|
| Владимир Шаповалов   | Интернационализация юаня . . . . .                | 85  |
| Сергей Себекин       | Постоянная вовлечённость в киберпространстве:     |     |
|                      | новая стратегия США и её соотношение с концепцией |     |
|                      | киберсдерживания. . . . .                         | 96  |
| Екатерина Близнечкая | Глобальное экологическое управление               |     |
|                      | и многосторонняя экологическая дипломатия:        |     |
|                      | состояние предметных областей . . . . .           | 126 |

## PERSONA GRATA

### Лики и личности

|                    |                                                              |     |
|--------------------|--------------------------------------------------------------|-----|
| Валерий Михайленко | «У стандарта цивилизованности нет альтернативы...» . . . . . | 154 |
|--------------------|--------------------------------------------------------------|-----|

## ХОЛОДНО - О ГОРЯЧЕМ

### Дискуссии

|                 |                                                 |     |
|-----------------|-------------------------------------------------|-----|
| Андрей Болдырев | Проект Стамбульского канала в фокусе российских |     |
|                 | и турецких публикаций . . . . .                 | 164 |

|  |                              |     |
|--|------------------------------|-----|
|  | <i>Наши авторы</i> . . . . . | 179 |
|--|------------------------------|-----|

|  |                              |     |
|--|------------------------------|-----|
|  | <i>Our authors</i> . . . . . | 180 |
|--|------------------------------|-----|

## ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

# «РУССКИЙ ВОПРОС» В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О КНИГЕ Т. ГОМАРА О ВЫЗОВАХ СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ

ЕВГЕНИЯ ОБИЧКИНА

МГИМО МИД России, Москва, Россия

### Резюме

Поводом к написанию статьи стала книга Т. Гомара о десяти главных геополитических вызовах современной Европе, среди которых видное место занимает возвращение России в ранг наиболее влиятельных мировых держав. Неотвратимый партнёр, Россия всё более отчуждается от зарубежной Европы, причём расходящееся движение взаимно. В этой ситуации жизненно важным для будущего обеих частей континента становится вопрос, насколько необратим обозначившийся геостратегический разлом. Анализ представлений европейских экспертов по международной политике о соотношении интересов Западной Европы и России позволяет понять причины усиливающегося расхождения между ними. Т. Гомар, директор ведущего аналитического центра Франции по международным проблемам (Французского института международных отношений), – один из наиболее авторитетных западных экспертов в области геополитики, а также специалист по российской политике. Его суждения и рекомендации во многом идентичны программным внешнеполитическим высказываниям и действиям Э. Макрона, что свидетельствует о высокой степени их репрезентативности по отношению к внешнеполитическим взглядам руководства Франции. Прогноз Т. Гомара отвечает с позиции Франции, намеренной действовать от имени Европейского Союза, на острейшие проблемы европейской геополитики и нацелен на утверждение расширенной Западной Европы в качестве самостоятельного центра силы в трансформирующейся мировой иерархии. Для российского читателя подобные издания интересны с двух точек зрения. Они дают представление как о направлении этих поисков, так и о методологии геостратегического прогнозирования. В частности, в книге идёт речь о заметных когнитивных сдвигах в анализе международного поведения России, производных от новой европейской реальности, в которой существенную роль играют результаты формирования за 70 лет существования НАТО и почти 65 лет европейского строительства *Homo Atlanticus* – нового типа европейской политической и интеллектуальной элиты. Общий вывод скорее неутешителен для России. Рост её могущества расценивается европейцами как вызов, а не как возможность для совместного укрепления позиций континента в условиях нарастающего американо-китайского соперничества, что Москве кажется разрывом с главной референцией французской дипломатии – её голлистской традицией, а на деле отражает современную оценку соотношения сил в Европе и мире в духе классического реализма. Мотивация для возвращения к партнёрству снижена, во-первых, фронтальным отказом российских лидеров от конвергенции по западной модели и, во-вторых, прогнозируемым ослаблением экономического потенциала страны. Усиление её военного потенциала расходится с интересами Западной Европы. Переориентация на Китай

Дата поступления рукописи в редакцию: 10.11.2020

Дата принятия к публикации: 19.02.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: obitchkina@mail.ru

из-за асимметрии экономических возможностей предрекает России подчинённое, если не маргинальное место в глобальном проекте «Пояса и пути». В то же время положение великой континентальной державы, простирающейся между Китаем и ЕС, в отсутствие общности и тесной кооперации и на фоне продолжающегося разрыва с Западной Европой может оставить Россию вне главного театра будущей геополитической и геоэкономической активности Запада — Индо-Тихоокеанского региона.

**Ключевые слова:**

методология геостратегического анализа; внешняя политика России; внешняя политика Франции; китайско-американское противостояние; перспективы глобализации; Индо-Тихоокеанский регион.

Главным итогом тридцатилетия, прошедшего с окончания «холодной войны», можно назвать отсутствие её внятного итога. Новая мировая иерархия создаётся на наших глазах, причём не в решающей битве гигантов, а в торговых войнах и локальных конфликтах вроде карабахского или сирийского, в которых не только протагонисты, но и заинтересованные наблюдатели или неявные участники, сознательно нарушая или побуждая к нарушению статус-кво, пробуют определить допустимые границы реализации своих интересов, в зависимости от реакции рассеянного «мирового сообщества». Атомизация глобализованного мира — парадокс, подчёркивающий насущную необходимость для каждого международного игрока заручиться понимающими партнёрами в выстраиваемом соотношении сил. Для российской дипломатии эти поиски начались, по сути, со времени окончания «холодной войны». Сегодня не принято вспоминать о проекте строительства «общего европейского дома», родившемся на развалинах Берлинской стены и зафиксированном в Парижской хартии для новой Европы. За тридцать лет расширенная Западная Европа и Россия далеко зашли в противоположном направлении, и это стало важной, но не единственной причиной неудачи двух европоцентричных проектов, основывавшихся на консенсусе, — и *Pax Americana*, и оппонировавшей ему российской идеи кооперативной многополярности, то есть нового «концерта держав». Мировая сумятица усилилась благодаря смещению оси

мирового развития из Евро-Атлантики на восток, и конфликтным оказывается даже топонимическое определение главного театра мирового взаимодействия. Россия предпочитает называть его Азиатско-Тихоокеанским, в то время как в Евроатлантическом блоке его центр смещается к югу от побережья России и Китая к Индо-Тихоокеанскому бассейну.

При том что России удалось вернуть себе место ведущего мирового игрока, её разлад с Западом ставит Москву в уязвимую позицию, но одновременно усиливает общую уязвимость Европейской части континента. Последнее заставляет европейских политиков, способных «заглянуть за горизонт», искать формулу конструктивного взаимодействия с Россией. В 2019 году, принимая председательство в «группе семи», президент Франции Э. Макрон призвал европейцев не разворачиваться спиной к России, поскольку это толкает её к геополитике, которая «не в наших интересах»<sup>1</sup>. Он повторил свой призыв в Вильнюсе осенью 2020 года, на фоне массовых уличных протестов в Беларуси и «дела Навального». Тем не менее эти заявления не изменили сути даже двусторонних франко-российских отношений, не говоря об отношениях между Европейским Союзом и Россией. В результате российскому политическому классу и экспертному сообществу пришлось проститься с устойчивым убеждением, что объективные политические и экономические интересы европейцев рано или поздно заставят их вернуться к сотрудничеству. Между тем «русский вопрос», то

<sup>1</sup> Déclaration conjointe Poutine/Macron // BFM TV, 19.08.19.

есть отношение к политике России, сегодня раскалывает европейское сообщество на сторонников наведения мостов и сторонников возведения стен. Трещина проходит не только между странами, но и внутри самих европейских обществ, что создаёт дополнительное напряжение. Богатый материал для размышлений о причинах затянувшегося недостатка доверия содержит недавно вышедшая книга директора Французского института международных отношений (IFRI) Т. Гомара. Её название («L'Affolement du monde» — «Мировая сумятица») [Gomart 2019] лаконично отражает реалии постбиполярного мира, передавая тревожное чувство, охватившее многих европейских политиков и аналитиков, во всяком случае тех, чей кругозор превосходит рамки узорегиональных и кратковременных интересов. В точно подобранном слове сочетаются и научная констатация потери чётких ориентиров в мире, который, казалось, был в шаге от либеральной глобализации<sup>2</sup>, и появление новых миражей. Действительно, состояние международных отношений плохо согласуется с привычным со времён Венского конгресса понятием системы. В данном случае диагноз уточнён, а перевод навеян образом взбесившейся магнитной стрелки и может звучать по-русски как «Взбесившийся компас: десять мировых геополитических вызовов».

## 1

Книгу Т. Гомара отличает зримое присутствие автора, который в художественной литературе выступает в роли «лирического героя». Повествование от первого лица создаёт энергетику прямого обращения к читателю-европейцу, которого призывают задуматься и действовать. Так как объект исследования расширен до универсальных масштабов, речь идёт об автор-

ской интерпретации и синтезе, казалось бы, широко известных фактов, а суть его состоит в том, какие вопросы автор ставит той реальности, становлению которой он сопричастен. По выражению Т. Гомара, «мы находимся в решающей фазе траектории Европы» [Gomart 2019: 10]: в меняющейся мировой иерархии не работают старые ориентиры, что делает европейцев более уязвимыми, поскольку сам этот мир всё дальше от их идеала. Цель автора — дать элементы анализа, обозначив главные вызовы современности, чтобы найти новую точку равновесия. Главный вопрос, поставленный от имени европейцев, — куда движется глобализация и куда идти Европе в момент, когда намечается «новая мировая иерархия» [Gomart 2019: 11]? Та же тревога звучала в речи Э. Макрона на Посольской неделе 2019 г. (то есть в год выхода книги): ЕС, «обессиленный» выходом Великобритании из интеграционного объединения, «стоит на краю пропасти и может исчезнуть геополитически», «если мы не проснёмся, мы больше не будем хозяевами своей судьбы»<sup>3</sup>.

Т. Гомар предлагает европейцам двигаться от идеологического целеполагания в духе Дж. Савонаролы, согласно формуле М. Пруста, «по направлению к...» реализму Н. Макиавелли. Далеко не случайно в прологе книги о геополитике методологические подходы к теме раскрываются в параграфе, озаглавленном «Россия как опытное поле», поскольку в исследовании мировой политики и внешней политики России автор обладает преимуществом специалиста и знатока, которое позволяет ему основываться одновременно на интеллектуальном и сенсорном восприятии страны. Близкое знакомство с Россией помогает сравнить представление о заявленных целях российской дипломатии с поведением людей, принимающих решения.

<sup>2</sup> Слово обозначает в научном значении — размагничивание магнитной стрелки, в техническом — сбой резьбы в крепёжном винте.

<sup>3</sup> Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la Conférence des Ambassadeurs et des ambassadrices de 2019. URL: [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-2019](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-2019) (дата обращения: 10.09.2019).

Книга Т. Гомара не только демонстрирует, но и объясняет тот когнитивный сдвиг, который происходит со второй половины 2010-х годов в западноевропейском восприятии перспектив развития мировой политической системы и роли в ней России. *Во-первых*, речь идёт об отказе от картины глобального мира, выстроенного на основе конвергенции<sup>4</sup> по правилам, диктуемым Западом. Новые центры силы наращивают своё могущество, причём они не только не намерены подчиниться этим правилам, но стараются отстоять собственную модель развития. При этом автор видит существенную разницу в положении России и Китая. Для возвышения Пекина глобализация экономики является неперенным условием, и он активно работает над созданием системы, параллельной той, что в настоящее время контролируется США<sup>5</sup>. Россия же, наделённая потенциалом противодействия западному миру («вредоносной силой» — *pouvoir de nuisance — фр.*), из-за недостатка экономического потенциала обладает «весьма ограниченной способностью к лидерству (*leadership*)» [Gomart 2019: 18].

*Во-вторых*, когнитивный сдвиг заключается в отказе от либерального тезиса об угасании роли государств в качестве главных субъектов международных отношений, то есть о смерти Вестфальской системы. В ценностном плане ориентиры остались неизменными с 1990-х годов, когда солидарный Запад закрепил за НАТО право

на «гуманитарную интервенцию». Абсолютный приоритет прав человека обусловил отрицание основополагающего принципа Вестфальской системы, в которой суверенитет предусматривает исключительное право государства/государя на насилие внутри своих границ. С конца 1990-х годов этот вопрос оставался камнем преткновения в споре либеральных демократий с остальным миром. Указанное расхождение стало основной меткой для определения «свой/чужой (Другой)», в частности острых разногласий между Россией и консолидированным Западом в косовском (1999), иракском (2003)<sup>6</sup>, а с 2011 г. — в ливийском и сирийском вооружённых конфликтах. Признание того, что проект либеральной глобализации далёк от завершения, не означает отказа от перспективы движения. Реализм Т. Гомара состоит не в возвращении к абсолютизации суверенитета, а в том, чтобы чётко определить сходство и различие интересов европейцев и главных международных игроков в видении перспектив мирового развития. Он указывает на противоречие между охранительной трактовкой суверенитета в Москве и Пекине, а также в Вашингтоне, признающей лишь собственную суверенность и односторонние решения, с одной стороны, и актуальными тенденциями мирового развития, с другой стороны. Вопросы регулирования киберпространства, климатических и миграционных проблем не могут быть ни сформулированы, ни разрешены

<sup>4</sup> Под конвергенцией понимается тенденция к унификации, основанной на встречной трансформации Запада и России/СССР, о которой писал с 1944 г. П.А. Сорокин и за которую выступал не только А.Д. Сахаров, но и М.С. Горбачёв. Конвергенция на основе западной цивилизационной модели — центральная идея глобального либерального проекта, выражением которого является и в целом удавшаяся интеграция в ЕС стран ЦВЕ, и *Pax Americana*.

<sup>5</sup> Возвышение Китая стоит первым из десяти обозначенных автором геополитических вызовов для будущего Европы и мира. Ему посвящена первая глава книги: «Китай на пути к завоеванию мирового первенства». Среди последующих десяти названы: климатические проблемы и доступ к энергетическим ресурсам, сокращение лидерской роли США и их растущее соперничество с Китаем, обострившаяся борьба за контроль над общими пространствами, возвращение России к силовой политике, нарастание насилия в международных отношениях, кризисные явления в европейских обществах и в Европейском Союзе, торговые войны, меняющееся соотношение сил в Евразии (от Каспийского до Средиземного моря), массовый приток мигрантов и столкновение идентичностей.

<sup>6</sup> В 2003 г. Франция и Германия выступили против англо-американского плана интервенции в Ирак.

в узких рамках государственных границ [Gomart 2019]. В то же время Т. Гомар считает, что возвышение новых центров силы, нарушивших западное лидерство, требует от европейцев адекватной оценки соотношения сил. Автор предлагает в выстраивании европейской внешнеполитической стратегии исходить из критериев тройкого рода: из геополитики, внешнеполитического поведения и геоэкономики.

Следует оговориться, что в определении термина «геополитика» во французской аналитике существуют разночтения. Одни определяют её как особый, наступательный род внешней политики, направленной на завоевание и удержание пространства и влияния. Из него исходят, в частности, авторы брошюры «Геополитика России» [Mongrenier, Thom 2016], выпущенной издательством PUF (Французская университетская пресса) в популярной серии «Que sais-je?» («Что я знаю?»), которая служит своеобразным ликбезом для образованного читателя. Авторы считают, что «русский вопрос происходит из геополитики», так как этот термин для них означает «соперничество за власть или влияние над территориями или над населением, на них проживающим, имеющее целью контроль, завоевание или защиту территорий большой и малой площади» [Mongrenier, Thom 2016: 5].

Поскольку концепция задаётся определением предмета, только в этой логике объясняются сложные и часто неоднозначные в смысле соотношения намерений и результатов внешнеполитические шаги российской власти. В частности, уже во введении авторы совместили две, по их мнению, устойчивые характеристики геополитики России: «Кремль имеет широкие геополитические амбиции, и он руководствуется идеей возвращения статуса глобальной державы, которая стоит в оппозиции к Западу» [Mongrenier, Thom 2016: 5]. На наш взгляд, оппозиция Западу изначально и на протяжении по крайней мере первых двух десятилетий постсоветской истории России (а не только во время первого мандата Ельцина) вовсе не была само-

целью российской внешней политики. И первые два срока В. Путина, и правление Д. Медведева были отмечены западническими тенденциями, причём не только исходя из прагматической необходимости спасти экономику благодаря западным кредитам, как полагают авторы [Mongrenier, Thom 2016]. На фоне трудностей переходного периода внутренняя необходимость восстановления авторитета власти внутри страны, неотделимого от отстаивания суверенитета и возвращения международного престижа, так же как органичный российской власти и социуму метод политической стабилизации, в итоге поставили Кремль в оппозицию к Западу.

Т. Гомар исходит из иного определения геополитики. Оно кажется более нейтральным, но, на мой взгляд, позволяет стереоскопически рассмотреть главные геополитические вызовы наших дней. Автор отделяет геополитику от внешней политики, ссылаясь на определения, данные Т. де Монбриалем (основателем Французского института международных отношений – Ifri) [Montbrial 2002: 81]. Геополитика – это «идеология, детерминированная географическим положением», которая лежит в основе проектов, диктуемых идентичностью, и призвана оправдать внешнеполитические цели, которые формулируются исходя из материальных и человеческих ресурсов». Внешняя политика, как «основное поле деятельности дипломатов и военных, служит реализации, а зачастую – сокрытию целей, сформулированных правительствами». Метод, предложенный автором, состоит в том, чтобы «выявить и проанализировать взаимодействие между геополитикой и внешней политикой, чтобы понять, а значит, предсказать поведение другого [игрока]» [Gomart 2019: 14]. Третьим необходимым элементом анализа является геоэкономика, введённая в арсенал международной аналитики с 1990-х годов с подачи специалиста по геостратегическим вопросам Эдварда Лютвака, который указал на смещение международного соревнования из военно-стратегической в экономическую сферу.

## 2

Российскому читателю книга о «взбесившемся компасе» интересна прежде всего тем, что обозначает направление геополитической стратегии европейских лидеров, в число которых будет входить Франция, на ближайшую и среднесрочную перспективу. Репрезентативность представленной точки зрения подчёркивается двумя обстоятельствами. *Во-первых*, именно Франция, по крайней мере с начала Пятой республики, то есть более шестидесяти лет, продвигает идею сильной и «европейской» Европы сообществ, сохраняющей автономные интересы в западном ансамбле. *Во-вторых*, обращает на себя внимание высокая степень совпадений оценок и рекомендаций Т. Гомара с высказываниями и дипломатическими действиями президента Э. Макрона. Суждения Т. Гомара, как показывает знакомство с достаточно солидным корпусом недавних французских публикаций, посвящённых России, вписываются в общий тренд её восприятия во французском экспертном сообществе и во многом способствуют его формированию, если принять во внимание высокий авторитет института, который он возглавляет, и уровень знания предмета [de Tinguy 2019; Mongrenier, Thom 2016; Radvanyi, Laruelle 2016; Marie 2016]. Автор разделяет общий для французского аналитического сообщества взгляд на Россию. В представлении европейских интеллектуалов это «значимый Другой».

Научная карьера Т. Гомара давно и прочно связана с Россией. Одна из его первых монографий посвящена истории франко-советских отношений в первые годы Пятой республики, которые соответствовали началу разрядки, пришедшей на годы хрущёвской «оттепели» — 1958—1964 [Gomart 2003]. Для французской внешней политики и для Москвы это было время, на десятилетия определившее особый, голлистский курс, важной составляющей которого являлись привилегированные франко-советские отношения. К концу 2000-х — началу 2010-х годов фокус интереса автора к России сместился в поле актуальной аналити-

ки, что отразилось в двух крупных англоязычных публикациях, в которых угадывается англосаксонский, атлантический акцент. В них затронуты важнейшие стратегические направления российской дипломатии: военное [Gomart 2008] и энергетическое [Gomart 2011]. Они пришлись на время, когда в Париже были увлечены противодействием «энергетическому диктату» России в прямой связи с идеей укрепления евроатлантической солидарности.

В согласии с этим трендом Франция вернулась в военную организацию НАТО и участвовала в активной работе над проектом трансатлантического торгового партнёрства, мотором которого был Б. Обама. Его правление затушевало риски, связанные с концентрацией общих интересов вокруг политики Вашингтона, которые во времена Дж. Буша-мл. вызывали тревогу защитников европейского суверенитета, в частности президента Франции Ж. Ширака. Смена президентов и в США (в 2016), и во Франции (в 2017) стала очередным «моментом истины».

Скромные, в духе Четвёртой республики, итоги дипломатии Ф. Олланда дали повод пересмотреть его внешнеполитический курс, тем более что со сменой американского президента европейцы могли почувствовать разницу между Евро-Атлантикой à la Obama и à la Trump, в котором их интересам явно отводилась подчинённая роль. Между тем стала понятной новая реальность — возвышение Китая и обострение американо-китайского соперничества, географический центр которого сместился в Азиатско-Тихоокеанский регион — регион, который на Западе в последнее время предпочитают называть Индо-Тихоокеанским. Европа неизбежно оказывается в него вовлечённой, но впервые за несколько веков в роли второстепенного игрока. В то же время отвергнутая США и Европой Россия на их глазах укрепляет стратегическое партнёрство с Китаем. Эта тема привлекает внимание Т. Гомара вот уже несколько лет. Одна из его недавних работ была посвящена анализу рисков, которые несёт, прежде всего Европе, станов-

ление нового стратегического треугольника с его вершинами: Россией, США и Китаем. В 2017 году, к началу нового президентского цикла во Франции, вышла книга с говорящим названием «Наш национальный интерес. Какая внешняя политика нужна Франции?», написанная им в соавторстве с Т. де Монбриалем [Gomart 2016; Gomart, Montbrial 2017].

Известна заметная роль прогнозов Ifri — института, возглавляемого сегодня Т. Гомаром, в формировании внешнеполитического курса современной Франции<sup>7</sup>. О его идейно-политических предпочтениях в нынешних условиях судить труднее, в то время как прежде возглавляемый им институт был ближе к либеральным правоцентристским кругам. Т. Гомар принадлежит к тому же поколению, что и Э. Макрон. К нему трудноприменимы прежние французские «метки», отличающие «атлантистов» от «голлистов», то есть защитников независимости внешнеполитических решений, не отменяющей идейно-политической общности со странами Североатлантического Альянса. 70 лет в организации своей безопасности страна полагалась на НАТО, а это сравнимо по длительности с советским периодом. Подобно тому как советская идентичность породила *Homo Sovieticus*, в военных, дипломатических, политических и экспертных кругах Франции длительный опыт стратегического мышления, заданного атлантическими рамками, сформировал *Homo Atlanticus*. Одновременно более 60 лет Франция умножает свой потенциал через Европейские сообщества и уже почти 30 лет существует в рамках Европейского Союза. Неудивительно, что политический и экспертный истеблишмент Франции мыслит суверенитет в атлантических и европейских рамках. Сегодня утверждение: «в настоящее время способность к военному вмешательству

для Франции и для ЕС в целом зависит от тесных связей с Вашингтоном и Лондоном» [Gomart 2019: 279] — является не более чем аксиомой, продиктованной оценкой реального соотношения сил.

С методологической точки зрения указанные расхождения применительно к автору книги не так важны, как сосредоточенность на вопросах, имеющих голлистскую референцию, наложенную на стойкий исследовательский интерес к России. Под голлистскими референциями в данном случае понимается убеждение, что внешнеполитическая идентичность страны, её геополитика не исчерпываются рамками средней европейской державы и что её призвание состоит в сохранении глобальной ответственности, в первую очередь в регионах её прежних колониальных владений, где остаются её заморские департаменты. С другой стороны, немаловажно, что Т. Гомар наследует институт, основанный Т. де Монбриалем, для которого анализ и прогнозирование внешнеполитического поведения Москвы с советских времён неизменно базировались, как и для де Голля, не столько на идеологических, сколько на геополитических характеристиках, погружённых в длительную историческую перспективу. Свежим примером тому является публикация русского перевода книги Т. де Монбриала «Русский дневник», в которой собраны заметки и наблюдения, отразившие впечатления от многочисленных посещений страны с 1977 по 2011 год [Монбриаль 2019].

### 3

Возвращение России в мировую политику в качестве центра силы Т. Гомар рассматривает среди десяти главных рисков в мире, лишённом единых ориентиров. Вместе с США и Китаем Россия отнесена автором к тройке стран, обладающих наи-

<sup>7</sup> В правление правых сил и при Э. Макроне в гораздо большей степени, чем при Ф. Миттеране и Ф. Олланде, которым ближе был П. Бонифас — директор IRIS (Institut des relations internationales et stratégiques), создание которого было инициировано окружением социалиста Ф. Миттерана. Тот, хотя и любит ссылаться на свойственную Пятой республике, в том числе Ф. Олланду, особую «галло-миттерановскую» традицию, при Шираке настаивал на целесообразности равнения на политику США — тенденция, усилившаяся в правление Ф. Олланда.

большим потенциалом и стремлением к независимому действию [Gomart 2019]. В глазах автора риски для Европы связаны со спецификой международного поведения российского руководства, которое «стремится перенести соревнование с Западом в сферы, далёкие от экономики» и «укрепить свой державный статус благодаря демонстрации собственного могущества» [Gomart 2019: 137]. При этом автор добавляет: Россия добивается этого, «заставляя себя опасаться» [Gomart 2019: 14]. Чего стоит опасаться Западу в международной стратегии России? В первую очередь, как считает Т. Гомар, Москва заинтересована в раздроблении Запада. Она стремится разбить евроатлантическое единство, чтобы, с одной стороны, избежать стратегического давления на западном и южном флангах и, с другой стороны, устранить США из Европы, восстановив европейский концерт, «позволяющий ей воспользоваться двусторонним соотношением сил», в котором у неё явное преимущество [Gomart 2019: 143]. Как Китай и США, Россия предпочитает межгосударственные контакты принципу мультилатерализма, который является главной опорой международного влияния для всех без исключения членов ЕС, из чего можно сделать вывод, что дипломатическое поведение России, склонной к двустороннему взаимодействию, затрудняет реализацию интересов стран ЕС.

Направление движения России расходится с западным. Она отказалась от конвергенции с Западом и настаивает на многополюсном кооперативном мироустройстве. Россия может усилить риски в американо-китайском соперничестве, причём не только в качестве младшего экономического партнёра Китая — здесь, «развернувшись от Запада, она сама рискует ошибиться» [Gomart 2019: 140], а благодаря своей политике, оппонирующей США и ЕС. Важным является вопрос, какие интересы стоят за этой политикой. Автор отмечает, что действия с позиции силы — это реакция России на проявленное Западом неуважение к интересам её безопасности в связи

с расширением НАТО. В то же время он не считает последний процесс злонамеренным. Москве следовало понять, что он отвечал стремлению бывших советских сателлитов обеспечить свою независимость, и оценить компенсацию, предложенную Западом: она смогла воспользоваться западной экономической помощью и получила приглашение присоединиться к «группе семи». Автор приписывает России «нескрываемое презрение» к этому клубу [Gomart 2019: 143], который она вынужденно покинула в 2014 году, поскольку он объединяет западный мир, замедляющийся в своём развитии по сравнению со странами ускоренного развития. Думается, в данном случае автор склонен риторике российского руководства принимать за мотив. Президент России вполне мог рассчитывать использовать готовившийся сочинский саммит «группы восьми» для прямого объяснения с её лидерами по поводу Крыма и Украины.

Опасным для западных демократий кажется автору то, что в последние годы Россия способна «заражать» их собственную политику, делая ставку на авторитарные тенденции. По наблюдению Т. Гомара, «русский вопрос» стал опасной темой. Его тревожит парадоксальная ситуация: несмотря на резкое охлаждение отношений, «после 2014 г. высказывать искреннее суждение о России стало гораздо труднее» [Gomart 2019: 131]. Позже он добавляет: в политическом плане Россия сегодня «оказывает на европейские страны гораздо большее влияние, чем они на неё» [Gomart: 2019: 145].

Можно согласиться с автором, что внутренние трудности, переживаемые европейскими демократиями, так же как и американо-европейские противоречия, обострившиеся в правление Трампа, «питают российский национализм» в споре с Западом, однако трудно согласиться с тем, что эта реактивная политика выступала изначальным стратегическим выбором российской власти. Говоря о выборе России в пользу демонстрации силы, автор оставляет открытым вопрос, достаточно

ли у неё для этого собственных ресурсов в долгосрочной перспективе, ведь такое поведение ведёт к стратегическому одиночеству. Замечание тем более справедливое, что касается оно одного из наиболее болезненных вопросов российской внешней политики.

Все годы своего посткоммунистического существования Россия стремилась заручиться надёжными партнёрами, и в первую очередь она искала их на Западе, но эти поиски не увенчались успехом, поскольку Кремль устраивало только партнёрство на равных, несмотря на неблагоприятное для него соотношение сил. Сегодня, как представляется, Москва постоянно пребывает в поисках понимающих собеседников внутри ЕС и по-прежнему чувствительна к любому признанию, как и к непризнанию, поверяя своё могущество отношениями с Западом даже в тех случаях, когда резко ему оппонирует. Если в условиях глубоко конфликтных отношений с ЕС она делала ставку на привилегированный диалог с его отдельными членами, стремясь найти с ними совпадающие интересы, то скорее потому, что при наличии партии жёстких критиков России внутри Европейского Союза ей остаётся искать любые «окна возможностей» для возвращения к сотрудничеству.

Таким образом, Кремлю выгоднее не оторвать своего партнёра от европейского или атлантического сообщества, а сделать диалог с ним основой как можно более широкого партнёрства. В этой связи в действиях российской дипломатии после 2014 г. интерес к преодолению дипломатической изоляции кажется более логичным, чем выбор в пользу конфронтации и самоизоляции, какой бы жёсткой риторикой он ни маскировался. Россия работает над решением задачи совмещения китайской инициативы «Пояса и пути» и Евразийского экономического союза, допуская, что рано

или поздно европейцы оценят преимущества от сотрудничества на огромном евразийском пространстве, поскольку оно могло бы усилить и её, и европейские позиции в непростом партнёрстве с Китаем.

Та же логическая перестановка причины и следствия, как представляется, лежит в основе утверждения автора, что «вмешательство в Сирию должно расцениваться как стремление “устранить Запад” в решении проблем региона (автор употребляет существительное “*désoccidentisation*”). Это позволяет Москве в решающий момент предоставить помощь своему традиционному клиенту, одновременно демонстрируя силу после нескольких лет западного доминирования» [Gomart 2019: 144]. Возвращаясь к главным побудительным мотивам этого вмешательства, следует заметить, что в данном случае результат не совпадает с первоначальным замыслом. Готовясь вмешаться в сирийский конфликт на стороне Б. Асада, президент России с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН призывал к созданию широкой международной коалиции с Западом<sup>8</sup>.

Угроза расширения ИГ<sup>9</sup> могла бы стать весомым интересом, позволяющим действовать в одном направлении и наравне с США, а значит, выйти из международной изоляции, попутно подключив к антитеррористическому фронту сирийский режим. Следует напомнить, что теми же соображениями В. В. Путин руководствовался и в 2001 году, предложив помощь Дж. Бушу-мл., и после парижских терактов в ноябре 2015, сообщив Ф. Олланду, что российским воздушно-космическим силам отдан приказ взаимодействовать с французскими ВС в Сирии «как с союзником». России пришлось действовать с другими партнёрами (Ираном) из-за отказа Б. Обамы, а вслед за ним и Ф. Олланда рассматривать её в Сирии как равноправного партнёра в борьбе с ИГ.

<sup>8</sup> Путин В. В. Выступление на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г.. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385> (дата обращения: 12.01.21).

<sup>9</sup> ИГ («Исламское государство») — террористическая организация, чья деятельность запрещена на территории России.

## 4

Что мешает сегодня вернуться к российско-европейскому партнёрству? Книга Т. Гомара позволяет выделить два базовых ограничителя устойчивого сотрудничества. Первый из них можно определить как «расходящиеся нарративы», существующие при отсутствии фундаментальных идеологических противоречий. Он начинается главу о России с оценки победы во Второй мировой войне, которая сегодня стала главным основанием самоуважения России. Потребовав огромных жертв, она семь десятилетий спустя призвана дать стране гордое ощущение народного героизма и государственного могущества.

Вместе с тем Т. Гомар задаётся вопросом, насколько оправдана эта гордость с объективной и моральной точек зрения. Прошлое изменить нельзя, но оно определяет сегодняшнее восприятие России западными наблюдателями, и это восприятие кардинально отличается от официальной исторической памяти, которая закладывается в основу идентичности современной России. Её политический класс взял на вооружение державную политику Романовых, но ради стабильности и плавного перехода власти после крушения СССР осознанно отказался от обвинительного процесса против коммунизма, не закрыв тем самым вопрос об этическом отношении к советскому прошлому.

Между тем во французской, так же как в англосаксонской политологической традиции, восходящей к началу «холодной войны», утвердилась ассоциация нацизма и сталинизма как двух тоталитарных режимов [Арон 1993]. Т. Гомар транслирует современное англосаксонское видение этой войны как результата векового германо-русского соперничества за контроль над Восточной Европой, что ставит на одну доску агрессора — гитлеровскую Германию и СССР — жертву гитлеровской агрессии. Здесь он ссылается на мнение британского историка Доминика Ливена [Lieven 2015]. Другая сторона того же восприятия (в ссылке на американского историка Тимоти Снайдера [Snyder 2012]) — ассоциативная

характеристика двух режимов (гитлеровского и сталинского), а также внутреннего сталинского Большого террора с гитлеризмом, создающая, благодаря смысловой аберрации, амальгаму освободительной миссии советской армии в Восточной Европе и преступлений сталинского режима и его восточноевропейских сателлитов.

«Вместе они истребили 14 млн мирных жителей между 1933 и 1945 годами на пространстве от Балтийского до Чёрного морей, включая Украину, Белоруссию и страны Балтии», из чего делается обобщающий вывод о двойственности роли СССР во Второй мировой войне: «Советская Россия была поочерёдно жертвой и палачом, воплощая для одних освобождение, для других — порабощение» [Gomart 2019: 126]. Выбор ссылок на англосаксов показателен, поскольку их национальная память не обременена опытом нацистской оккупации, и оттого оценочная шкала у них иная, чем, например, у французов, переживших войну. Кроме того, историческая память о войне в самой Франции изначально имела двойственный и болезненный характер, которым она обязана коллаборационистскому режиму Виши. Для традиции, восходящей к Сопротивлению, нацизм был абсолютным злом, а СССР — страной, которая принесла наибольшие жертвы на алтарь победы на стороне антигитлеровской коалиции, несмотря на то, что её ассоциация с «демократическими нациями» базировалась исключительно на противостоянии нацизму. Однако императивы «холодной войны» и реинтеграции вначале Германии, затем восточноевропейских стран в евроатлантическое сообщество за прошедшие с тех пор более чем полвека сделали эту ассоциацию неактуальной.

Начинать главу о современной России с упоминания о Сталине и о войне автору понадобилось, чтобы задать тон восприятию России как политической данности. Современный европейский интеллектуал рассматривает историческую российскую преемственность в способах исполнения власти и в отношениях между властью и обществом в либеральных категориях добра

и зла. Т. Гомар отделяет от Второй мировой войны, по крайней мере, два поколения, что лишает историческую память остроты непосредственного переживания. Её трудно восполнить чтением литературных произведений о вооружённых конфликтах, противопоставлявших безжалостности правителей, борющихся за власть, страдания человека-жертвы, пусть это даже Л. Толстой, Р. Мартэн дю Гар и В. Гроссман.

В наследственной личной памяти живущих в России беспрецедентные, даже по меркам Второй мировой, ужасы немецкого нашествия и жестокость оккупантов на советской территории, огромные людские потери, как при отступлении, так и при наступлении, в том числе в боях с нацистами на территории Восточной Европы, делают эту войну великой, отодвигая на второй план трагический конфликт между властью и личностью. Огорчившая меня оценка, как и мои возражения, могли бы быть опущены в анализе, но в центре внимания находится восприятие России на Западе.

Здесь нельзя пройти мимо ссылки Т. Гомар на Л. Толстого и В. Гроссмана [Gomart 2019: 13], поскольку именно в их существовании в истории России заключена суть ответа на большой вопрос, который неизбежно слышит от российского обывателя каждый, кто занимается изучением Запада: «Почему нас не любят?» Дело в том, что, в отличие от Китая, образованное российское общество не стояло в стороне от европейского гуманистического развития, от общей этической традиции в понимании добра и зла, и нравственную глухоту общества и власти потому нельзя списать на принадлежность к цивилизации с иной этической шкалой. Для автора-европейца вопрос о природе власти в России является ключевым в понимании причин несостоявшейся конвергенции страны, её добровольного отказа от европейского выбора.

Т. Гомар разделяет мнение, что раскол между Россией и Европой восходит к монгольскому нашествию, из-за которого в российской политической традиции прочно утвердилась практика деспотического прав-

ления, что помешало становлению современного государства европейского образца. В российской монархической традиции государство рассматривалось как вотчина государя, а главной характеристикой советского прошлого для автора является тоталитарный режим сталинского периода. Анализируя страшную цифру — 25 млн погибших, заключённых и депортированных внутри страны между 1928 и 1953 годами, не считая жертв голода и войны, как пример беспрецедентного насилия над собственным народом, автор задаётся вопросом: «Как такая степень жестокости могла быть навязана народу его руководителями?»

Он приводит объяснение из книги А. Солженицына «Архипелаг ГУЛАГ», которое позволяет понять только одну сторону этого вопроса, а именно как это удалось власти: эффективность репрессивной системы строилась на тюремно-лагерной практике, основанной на сговоре между администрацией и криминалом, которая выросла в общую политическую практику и в функционирование государства [Gomart 2019: 132]. Открытым остаётся вопрос, как народ позволил сотворить с собой такое? Видимо, в ответе на него следует искать причины того, что не только российская элита, но и в целом Россия, 80% населения которой живёт в европейской части, несмотря на крах коммунистического режима, в очередной раз «разминулась» с Европой. Несмотря на географическую общность, для европейцев Россия — это Другой, не только отказавшийся от намерения интегрироваться в Европу, но и не имеющий к этому призвания.

Действительно, недолгие пять лет (1991—1996), когда в своём выборе внешнеполитической ориентации и в строительстве новой идентичности Б. Ельцин и либералы-западники в его окружении стремились влиться в Запад, оказались в глазах российской власти и общества отрицательным опытом. Результатом стал резкий внешнеполитический разворот, связанный с именем Е. М. Примакова, возглавившего МИД в 1996 году. Т. Гомар считает, что в этом развороте виновата, с одной стороны, уна-

следованная российским государственным аппаратом инерция советского прошлого, а с другой стороны, «полная незаинтересованность со стороны западных держав» [Gomart 2019: 133].

Е.М. Примаков выстроил комбинацию, свидетельствующую, по мнению автора, о высоком профессионализме российской дипломатии, которая позволила создать противовес США благодаря тесным отношениям с Китаем и Индией и поддержанию многочисленных связей с мусульманскими странами. В дополнение к этому во время правления Д.А. Медведева и В.В. Путина был создан БРИК, позиционирующий себя как клуб стран ускоренного развития. Эта комбинация, по мнению Т. Гомара, стала «настоящей находкой» для России [Gomart 2019: 135], поскольку, инициировав БРИК, она сама стала восприниматься как страна, обладающая сильным экономическим и технологическим потенциалом, хотя в этом не было её заслуги, поскольку это не отражало реального положения её экономики. Своим экономическим весом этот клуб обязан прежде всего Китаю и Индии.

В стратегическом плане дополнением этой комбинации стала ШОС, в которой роль России гораздо весомее. Таким образом, со второй половины 1990-х российская политика выстраивалась в соответствии с идеями русских эмигрантов — евразийцев 1920-х годов, которые считали европейскую модель развития несовместимой с идентичностью России. Новых российских державников привлекло то, что «евразийство предлагает развернуться к пространствам, где Россия способна доминировать» [Gomart 2019: 136]. В правление В.В. Путина это убеждение окрепло, поскольку оно, по мнению Т. Гомара, «соответствует фазе реставрации с уклоном в реваншизм» [Gomart 2019: 136]. Хотелось бы добавить в этой связи, что от Е.М. Примакова к В.В. Путину евразийские идеи были не кредо, а инструментом для реализации державных целей российской политической элиты, состоявших в возрождении внешнеполитического могущества и

в возвращении России глобальной роли, единственным оправданием которой первоначально оставался статус постоянного члена Совета Безопасности ООН. Т. Гомар, видимо, разделяет это мнение, указывая на то, что главной проблемой российских евразийцев как, впрочем, и западников, остаётся Запад. В то же время он считает, что в поисках идентичности российской элите следует сменить фокус, поскольку «главной заботой её геополитики» в настоящее время должен стать не Запад, а Китай [Gomart 2019: 133].

## 5

Евразийский выбор российского руководства является вторым разводящим моментом в отношении России с единой Европой. Руководители российской внешней политики, так же как аналитики, рассматривая перспективы отношений с ЕС в философском ключе, до последнего времени исходили из представления о фундаментальной континентальной общности как из объективной данности, принуждающей Западную Европу к сотрудничеству с Москвой и придающей начавшемуся в 2014 г. конфликту преходящий характер. Между тем такая оценка определяется континентальным характером российского внешнеполитического мышления, так же как и производные от него: дипломатическая традиция отношений с голлистской Францией в духе «Европы от Атлантики до Урала» и неудавшийся проект строительства «общего европейского дома». Концепция неделимости евроатлантической безопасности с участием России руководствуется той же логикой.

Сложившийся стереотип не учитывал того стратегического разворота, который происходит во французской внешнеполитической мысли в изменившихся условиях. В условном разделении на континентальные и морские державы Франция представляется двуликим Янусом. Её главные наследственные враги (империя Габсбургов и Германия) находились на континенте, но её имперское могущество требовало утверждения на океанах.

Стратегия, которую Франция пытается сформулировать от лица всего ЕС — одно-временный отход, если не отказ, и от идеи континентальной общности в опоре на Францию — на западе и на Россию — на востоке, и от жёсткого атлантизма, который продвигают США и их наиболее горячие сторонники из Восточной Европы и Балтии. Последние видят в российской угрозе главный объединяющий стимул, что оставляет ЕС в фарватере американских интересов перед лицом Китая и мусульманского мира. Автор предлагает сосредоточить «разумные амбиции» ЕС на том, чтобы застраховаться от неблагоприятных последствий китайско-американских разногласий. В его глазах дальнейшая судьба глобализации зависит, *во-первых*, от соотношения сил между странами Запада и остальным миром, а *во-вторых*, от изменения поведения США [Gomart 2019: 16], поэтому европейцам следует «мобилизовать интеллектуальные и политические ресурсы, чтобы создать собственный проект международной архитектуры, не полагаясь на те, что намечены США и Китаем» [Gomart 2019: 136].

Почему французская стратегия достижения этой задачи не предусматривает опоры на партнёрство с Россией, несмотря на убеждение, что континентальная принадлежность ставит европейцев в зависимость от осложнившихся отношений с Россией, так же как от соотношения сил в паре России и Китая? Для Т. Гомара важно найти точки возможного совпадения позиций между Парижем, Москвой и Пекином, тем более что европейская безопасность рассматривается автором в евразийском масштабе [Gomart 2019: 280]. В очерченных им сценариях развития континентального европейского пространства Россия присутствует, но в очень сложном и пока не проработанном контексте, переданном длинным сложносочинённым предложением. Автор предлагает «пересмотреть условия евразийской стабильности, внимательно присмотревшись к российскому и китайскому проектам, учитывая также геополитическую традицию

США, отвергающих принцип доминирующей державы в Евразии, найти возможное совпадение интересов между ЕС, Москвой, Пекином, а также Дели и Токио и его последствия для трансатлантических отношений» [Gomart 2019: 280].

В этой фразе не определены отношения подчинённости, что передаёт разновекторность и неопределённость перспектив международного взаимодействия в Евразии при достаточной определённости соотношения сил. В настоящее время поставленные задачи трудно гармонизировать. Затруднение состоит в отрицательном для ЕС соотношении сил. По мнению автора, в защите национальной идентичности Россия «гораздо лучше вооружена», чем европейские государства. При том что экономические возможности России не позволяют ей полноправно соперничать с Китаем и США, «она умело пользуется неоспоримыми преимуществами, позволяющими ей сохранять автономность решений» [Gomart 2019: 127].

В арсенале силового могущества России высокий мобилизационный потенциал (моральный и военный) умножен исключительной стратегической глубиной, создающей весомые геополитические преимущества. Автор напоминает, что любое иностранное вторжение с Запада неизменно терпело неудачу благодаря обширной территории, что служило оправданием способа организации российской власти [Gomart 2019: 140]. Также он пишет, что благодаря высокому профессионализму дипломатии В.В. Путина, вкупе с восстановлением военной мощи, ему удастся добиться реализации внешнеполитических планов. Сильный, но непривлекательный в глазах автора субъект, Россия играет роль спойлера, открыто оспаривающего западную модель глобализации и пытающегося навязать собственную, природа которой по-прежнему до конца не определена, поскольку не исчерпан старый спор между славянофилами и западниками. При нынешнем российском руководстве позиции западников подорваны тенденцией к «продвижению политического авторитаризма

под прикрытием регулярных выборов» [Gomart 2019: 126]. В этом Россия схожа с другим возмутителем европейского спокойствия – Турцией.

Оставляя вопрос об отдалённых перспективах сближения интересов Москвы и Парижа открытым, Т. Гомар демонстрирует очерёдность приоритетов французской дипломатии. После кризиса 2014 г. в отношениях между Москвой и странами Запада российское руководство считало логичным наладить отношения с Западом, объединившись с ним на общей платформе борьбы с джихадизмом, который в 2015–2018 годах был назван в крупнейших странах ЕС (Франции, Великобритании, Германии) и США, так же как в России, угрозой №1. Однако этот приоритет оказался не абсолютным, а относительным, недостаточным для того, чтобы забыть все прочие разногласия.

Объяснение этому можно найти у Т. Гомара. Он считает, что европейцы (Франция) «не должны подчинять всю свою международную стратегию борьбе с джихадизмом», поскольку «угрозы нашему образу жизни исходят не только от террористов, но в гораздо большей степени от происходящих сегодня геоэкономических сдвигов» [Gomart 2019: 278]. Казалось бы, геостратегическое положение России, расположенной между Китаем и Европейским Союзом, должно способствовать усилению интереса к партнёрству с ней. Такой вывод был бы логическим продолжением рассуждения, что сближение России с Китаем при их экономической асимметрии может усилить Китай, ослабив потенциал независимого действия Москвы, в то время как ЕС рискует утратить возможность защитить свои интересы в евроатлантическом

тандеме из-за нарастающего унилатерализма США.

В прогнозах и рекомендациях, данных Т. Гомаром в конце книги, этот сценарий не значится. Автор предлагает активно заняться проектами, предоставляющими европейцам собственную нишу в китайско-американском соперничестве, вывести ЕС, благодаря имеющимся у Франции возможностям, на океанские просторы. В ответ на риски отдаления англосаксонских морских держав, в условиях растущего американо-китайского соперничества Т. Гомар считает, что Франции следует «уравновесить континентальное и морское восприятие мира», не только содействуя безопасности и стабильности Европы, но и «увлекая её на морские просторы» [Gomart 2019: 280]. Иначе ЕС обречён следовать траекториям, обозначенным Китаем или США [Gomart 2019: 277]. Между тем, как полагает автор, «глобализация – это, прежде всего, концентрация экономик и обществ вокруг морских коммуникаций», определяя её термином “maritimisation” [Gomart 2019: 231]. «В той мере, в какой французская дипломатия сближается с американской концепцией окружения Китая» [Gomart 2019: 280], автор предлагает сосредоточиться на идее создания «индо-тихоокеанской оси», которая должна соединить ЕС посредством Франции, имеющей владения в этом регионе, с Индией, Австралией, Японией и, возможно, с Арабскими Эмиратами. Этому способствует тот факт, что все эти страны включены в американский проект региональной безопасности, направленный против Китая<sup>10</sup>. Круз по региону, совершённый Э. Макроном в середине 2019 года, служит подтверждением того, что идея взята на вооружение<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Цветов А. Индо-Тихоокеанский фронт: зачем на геополитической карте появился новый регион и что он сулит России? URL: <https://carnegie.ru/commentary/75706> (дата публикации: 22.03.2018).

<sup>11</sup> Visite d'Etat en Inde et sommet fondateur de l'alliance solaire internationale, 09.03.2018. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/visite-detat-en-inde-et-sommet-fondateur-de-lalliance-solaire-internationale> (дата обращения: 25.03.2021); Emmanuel Macron remercie l'engagement de l'Australie dans les conflits mondiaux, 02.05.2018 URL: <https://www.europe1.fr/international/macron-remercie-lengagement-de-laustralie-dans-les-conflits-mondiaux-3640967> (дата обращения: 25.03.2021); Voyage officiel et G20 au Japon, 26.06.2019. URL: [www.elysee.fr/emmanuel-macron/voyage-officiel-et-g20-au-japon](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/voyage-officiel-et-g20-au-japon) (дата обращения: 25.03.2021).

В ближайшие десять лет будет решаться вопрос о совместимости интересов этих стран с китайской инициативой «Пояса и пути», поскольку существует опасение, что по мере её реализации Китай может препятствовать свободе судоходства в регионе, находящемся в центре глобальных торговых путей. Цель европейцев состоит в том, чтобы, «не имея возможности противостоять Китаю, отстоять свой суверенитет в области мореплавания» [Gomart 2019: 281]. Россия отсутствует в этом проекте не только в силу географической удалённости. *Во-первых*, в мировой геополитике она определяется понятием «хартленд» (*Heartland*) [Mongrenier, Thom 2016: 9]<sup>12</sup>. Её континентальное, евразийское положение, несмотря на беспрестанные попытки прорваться к морским просторам Атлантики через Балтику и Чёрное море, нацеленность на развитие тихоокеанского побережья и продвижение своих интересов в Арктике, принципиально отличает её от морских держав, развёрнутых к тёплым океанам.

*Во-вторых*, на глобальном уровне с точки зрения геоэкономики могущество России кажется спорным. Приведённая автором схема международного внешне-торгового взаимодействия между ЕС, Китаем, США и Россией демонстрирует слабую вовлечённость последней в экономические обмены, что диспропорционально её военно-политическому могуществу [Gomart 2019: 194]. Неудивительно, что подобный подход вызывает негативную реакцию Москвы. В российской политической географии Индо-Тихоокеанский регион является периферией Азии и упоминался до сих пор преимущественно

в работах регионоведов<sup>13</sup>. Для министра иностранных дел России С.В. Лаврова определение «Индо-Тихоокеанский регион» (взамен устоявшегося АТР) является новой западной концепцией, «в которой главное — отодвинуть Китай (да и Россию тоже), сформировать клуб единомышленников, которые будут сдерживать Китай и Россию»<sup>14</sup>. Из слов министра ясно, что ИТР для неё априори не является полем инклюзивного сотрудничества с российским участием.

\* \* \*

Я не доверяю экспертам, которые дают категоричные рекомендации и уверенные прогнозы. Мне запоминаются книги, которые заставляют задуматься. При том что книга Т. Гомара формулирует стратегию французской и в более широком смысле европейской дипломатии, российского читателя не могут не волновать вопросы, которые остаются после чтения, и вопросы, которые возникают благодаря чтению. Фатально ли нынешнее расхождение, поддерживающее раскол континента, который сегодня в России воспринимается как опасная ошибка, а в ЕС — как данность? Что сегодня важнее для будущего России и мира: её неготовность или её нерасположенность к конвергенции с Западом? Казалось бы, география и соображения безопасности побуждают европейцев к взаимодействию с Россией, но, как показывает книга Т. Гомара, геоэкономика и внешнеполитическое поведение содействуют этому в гораздо меньшей степени, ускоряя очередное взаимное политическое отдаление двух частей Европы.

<sup>12</sup> Heartland — термин геополитики, впервые применённый Х. Маккиндером (H. J. Mackinder) — «сердце мира», «сердцевинная земля», осевой ареал; обозначает внутриконтинентальные евразийские территории, вокруг которых происходит пространственная динамика исторического развития. См.: Англо-русский словарь Мюллера // [www.translate.academic.ru](http://www.translate.academic.ru)

<sup>13</sup> Королёв А. Индо-Тихоокеанский регион: точка зрения АСЕАН. 03.07.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/indo-tikhookeanskiy-region-tochka-zreniya-asean/> (дата обращения: 25.03.2021).

<sup>14</sup> Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова перед студентами и профессорско-преподавательским составом МГИМО 1 сентября 2020. URL: [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/ckNonkJO2Bw/content/id/4307068](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJO2Bw/content/id/4307068)

## Список литературы

- Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. 303 с.
- Монбриаль Т. де. Русский дневник: 1977–2011. М.: Аспект Пресс, 2019. 488 с.
- Gomart Th. Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964. Paris: Publications de la Sorbonne, 2003. 494 p.
- Gomart Th. L'Affolement du monde. Dix enjeux géopolitiques. Paris: Tallandier ESSAIS, 2019. 318 p.
- Gomart Th. Le Retour du risque géopolitique. Le triangle stratégique Russie, Chine, Etats-Unis. Paris: Institut de l'entreprise/Ifri, 2016. 124 p.
- Gomart Th. Russian Energy Security and Foreign Policy. London: Routledge, 2011. 253 p.
- Gomart Th. Russian Civil-Military Relations. Putin's Legacy. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2008. 128 p.
- Lieven D. La fin de l'empire des tsars. Vers la Première guerre mondiale et la Révolution. Genève: Editions des Syrtes, 2015. 501 p.
- Marie J.-J. La Russie sous Poutine. Paris: Payot, 2016. 336 p.
- Mongrenier J.-S., Thom F. Géopolitique de la Russie. Paris: PUF, 2016. 123 p.
- Montbrial de Th. L'action et le système du monde. Paris: PUF, 2002. 612 p.
- Montbrial de Th., Gomart Th. Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France? Paris: Odile Jacob, 2017. 332 p.
- Radvanyi J., Laruelle M. La Russie entre peurs et défis. Paris: Armand Colin, 2016. 236 p.
- Snyder Th. Terres de sang. Paris: Gallimard, 2012. 848 p.
- Tinguy de A. La Russie dans le monde / Sous la dir. de A. de Tinguy. Paris: CNRS Editions, 2019. 286 p.

# "RUSSIAN QUESTION" IN THE FOCUS OF EUROPEAN GEOPOLITICS

REFLECTIONS ON 10 CHALLENGES TO  
TODAY'S EUROPE BY THOMAS  
GOMART

EVGENIYA OBICHKINA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

## Abstract

This article is about a book authored by Thomas Gomart on ten major geopolitical challenges for Europe today, Russia's return to the club of the most influential world powers being one of them. A natural partner, Russia is being increasingly alienated from Europe and reciprocates to it by taking a diverging path. Is this emerging geostrategic r irreversible? This question is of critical relevance for the future of the both parts of the continent. An analysis of Europeans' perceptions of the balance of geopolitical interests of Western Europe and Russia provides a key to understanding the reasons behind the growing divergence between them. Thomas Gomart, Director of IFRI (Institut français des relations internationales), the leading international relations think tank of France, is a top French expert in geopolitics who also specializes in Russian politics. His views and recommendations largely echo key foreign policy statements and actions of Emmanuel Macron, which reveals a high degree of their representativeness of French political elite views. Thomas Gomart's forecasts respond to the most urgent needs of European geopolitics from the angle of the interests of France which is committed to acting on behalf of the European Union and aims to position an expanded Western Europe as an independent center of power in the emerging world

hierarchy. For Russian readers such publications are interesting from two points of view: they give an idea of the direction in which this type of research is going and of the methodology used in geostrategic forecasting. In particular, the book demonstrates significant cognitive changes in the analysis of international behavior of Russia. They stem from the new European reality, as represented, in particular, by Europe's political and intellectual elite which has been molded by the 70 years of NATO's existence and almost 65 years of the European *Homo Atlanticus* project.

The overall conclusion is rather disappointing for Russia. Europeans regard its growing power as a challenge, not as an opportunity to join efforts to strengthen the continent's position in the face of the intensifying US-China rivalry. Moscow sees this as a break with the main pillar of French diplomacy — its Gaullist tradition, whereas, in fact, it merely reflects, in the spirit of classical realism, current assessments of the balance of power in Europe and the world. Any motivation for returning to partnership has decrease, firstly, due to Russian leaders' flat refusal to adopt the Western model of convergence and, secondly, because of the forecasts of the weakening of the country's economic capacity. The growth of Russia's military might clashes with the interests of Western Europe. If Russia turns to China, driven by the asymmetry of economic opportunities, it risks taking a subordinate role, if not a marginal one, in the global Great Silk Road project. At the same time, Russia, a great continental power spanning China and the European Union, in the absence of any common ground and with its continued estrangement with Western Europe, may find itself outside the main stage where future geopolitical and geoeconomic action involving the West and the Indo-Pacific region will take place.

#### Keywords:

methodology of geostrategic analysis; geopolitics of Russia; geopolitics of France; Sino-American confrontation; prospects of globalization; Indo-Pacific region.

#### References

- Aron R. (1993). *Democratiya i totalitarianism*. [Democracy and totalitarianism] M.: Tekst. 303 p.
- Gomart Th. (2003). *Double détente. Les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*. Paris: Publications de la Sorbonne. 494 p.
- Gomart Th. (2008). *Russian Civil-Military Relations. Putin's Legacy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 128 p.
- Gomart Th. (2016). *Le Retour du risque géopolitique. Le triangle stratégique Russie, Chine, Etats-Unis*. Paris: Institut de l'entreprise/lfri. 124 p.
- Gomart Th. (2016). *Russian Energy Security and Foreign Policy*. London: Routledge. 253 p.
- Gomart Th. (2019). *L'Affolement du monde. Dix enjeux géopolitiques*. Paris: Tallandier ESSAIS. 318 p.
- Lieven D. (2015). *La fin de l'empire des tsars. Vers la Première guerre mondiale et la Révolution*. Genève, Editions des Syrtes. 501 p.
- Marie J.-J. (2016). *La Russie sous Poutine*. Paris: Payot. 336 p.
- Mongrenier J.-S., Thom F. (2016). *Géopolitique de la Russie*. Paris: PUF. 123 p.
- Montbrial de Th. (2002). *L'action et le système du monde*. Paris: PUF. 612 p.
- Montbrial de Th., Gomart Th. (2017). *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France?* Paris: Odile Jacob. 332 p.
- Montbrial Th. de. *Russkij dnevnik: 1977–2011* [Russian Notebook: 1977–2011]. Moscow: Aspekt Press. 488 p.
- Radvanyi J., Laruelle M. (2016). *La Russie entre peurs et défis*. Paris: Armand Colin. 236 p.
- Snyder Th. (2012). *Terres de sang*. Paris: Gallimard. 848 p.
- Tinguy de A. (2019). *La Russie dans le monde*. Paris: CNRS Editions. 286 p.

# ТРАНСГРАНИЧНОЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ НЕКОНФЛИКТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВ

АЛЕКСАНДР ВЫЛЕГЖАНИН  
ВАЛЕРИЙ САЛЫГИН  
КСЕНИЯ КРЫМСКАЯ  
МГИМО МИД России, Москва, Россия

---

## Резюме

Правительству государства, принимающему решение о разведке и разработке месторождения, которое находится вблизи линии, отграничивающей район его государственной территории (или континентального шельфа) от территории соседнего государства, недостаточно руководствоваться только интересами компаний-недропользователей и применимым внутригосударственным правом. Необходимо учитывать применимые нормы международного права, в том числе международных договоров, специально регулирующих отношения государств по поводу использования трансграничных участков недр. Любой иной путь – например, проведение в одностороннем порядке аукциона на разработку трансграничного нефтегазового месторождения, тем более фактическое начало такой разработки – может привести к международному конфликту с соседним территориальным сувереном.

После заключения между государствами международного договора о трансграничном недропользовании и вступлении такого договора в силу его добросовестное исполнение предполагает отказ от замалчивания трансграничного характера какого-то месторождения, своевременное проведение соответствующих межправительственных консультаций, достижение между юридическими лицами этих государств (прежде всего, между нефте- и газодобывающими компаниями) специального технического соглашения о разведке и разработке конкретного месторождения. Реализация такой ответственной политики предполагает избирательный учёт уже наработанных в практике государств политико-правовых механизмов сотрудничества по разведке и разработке трансграничных месторождений нефти и газа, особенно тех, которые залегают в ранее спорных территориях.

## Ключевые слова:

минеральные ресурсы; трансграничные месторождения углеводородов; единая геологическая структура; юнит; Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.; соглашение о совместной эксплуатации; пул недропользователей; клаузула о целостности месторождения.

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 16.09.2020

Дата принятия к публикации: 12.01.2021

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: danilalvy@mail.ru

kсениакрымская@yandex.ru

Проблематика природоресурсного и экологического «обременения» современных международных отношений [Campbell-Mohn 1993: V], выявление оптимальных международно-правовых механизмов неконфликтного освоения трансграничных месторождений углеводородов, иные вопросы сотрудничества государств в сфере недропользования и в целом «природоресурсная дипломатия» занимают всё более значимое место в политике современных государств [Торкунов 2008: 9–11]. Правовые результаты их сотрудничества в данной области различно отражаются в международных документах, что объяснимо в контексте глобальной экономической конкуренции между государствами [Jackson et al. 1995: 1–4], с одной стороны, а с другой — безальтернативностью их мирного взаимодействия в рамках сложившейся системы регулирования и миропорядка [Барановский, Богатуров 2010: 18–20]. При этом на уровне широкого международного правосознания ещё не воспринято значение недр не просто как источника приращения энергетических материалов, поддержания социально-экономической безопасности государств, но и как важнейшей геосистемы, безопасное сохранение которой — необходимое условие выживания человечества на нашей планете. В многоаспектной международной жизни минеральные ресурсы, прежде всего, нефтегазовые, железные руды, месторождения золота, платины, серебра, других востребованных полезных ископаемых становятся объектом всё большего числа международных правоотношений универсального, регионального и двустороннего уровней [Вылегжанин 2007: 17].

Напомним, что с международно-правовой точки зрения недра — это прежде всего пространство, в котором залегают минеральные и иные природные ресурсы. Морские недра — это резервуар минеральных ресурсов, залегающих в пределах морского дна. В глоссарии ООН морские недра

определены как «всякое естественно наличествующее вещество, находящееся ниже дна моря или океана», которое включает в себя «органические отложения и минеральные ресурсы, а также каменное основание под ними»<sup>1</sup>. Следовательно, с точки зрения составителей цитируемого документа, недра — это а) полости, пространство, в котором находится «всякое» природное вещество, в том числе залегают природные ресурсы; и б) сами природные ресурсы.

В отличие от морских недр, в отношении природных ресурсов которых заключены универсальные международные договоры, нет кодификационной конвенции ООН о «недрах суши». Термином «природные ресурсы» в многочисленных источниках международного и национального права обозначается, во-первых, естественная часть природы (а не нечто, привнесённое в неё человеком); причём такой компонент природы, который общественно востребован. Другими словами, природные ресурсы — это вещества в «первозданном состоянии», которые имеют стоимость сразу после изъятия из естественной среды (например, лес, газ, нефть, уголь) и которые не только существуют для социального благополучия, но и уже востребованы [Black 1990: 1027]. Хотя в строго юридическом смысле природные ресурсы существуют только в первозданной среде, сохранившейся до всякого в неё вмешательства, при их правовой квалификации государства проявляют некоторую гибкость. Соответственно, к природным ресурсам относят не только целину, нетронутое месторождение, но и обрабатываемую почву, разрабатываемое месторождение, то есть в своей правовой политике государства придают термину «природные ресурсы» широкое значение с тем, чтобы юридически охватить им «все востребованные компоненты естественной среды» [Вылегжанин 2003: 329–333].

Минеральные ресурсы, залегающие в недрах в пределах границ государства, — это

<sup>1</sup> UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Baselines: an Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Appendix I: Glossary of Technical Terms. P. 47, 64.

прежде всего объект его национального законодательства [Вылегжанин 2005: 21]. Выходящие за пределы таких границ либо находящиеся вблизи них минеральные ресурсы, разработка которых технически возможна с обеих сторон границ, — это главным образом объект растущего числа международных соглашений. В договорной практике государств встречаются и иные термины, которые используются для обозначения, например, нефтегазовых месторождений, имеющих такое трансграничное местонахождение. В соглашениях России с Казахстаном 1998 г.<sup>2</sup> и с Азербайджаном 2002 г.<sup>3</sup> о разграничении дна Каспийского моря в целях недропользования, в Соглашении США с Мексикой о трансграничных месторождениях углеводородов в Мексиканском заливе<sup>4</sup> применяется термин «геологическая структура». В многостороннем Соглашении государств-членов СНГ о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г.<sup>5</sup> используется термин «трансграничная геологическая структура». В российско-норвежском Договоре о разграничении и сотрудничестве 2010 г. использовано название «трансграничное месторождение углеводородов»<sup>6</sup>.

С учётом разнообразия терминов, которые используются в международных договорах, в науке к трансграничным относят месторождения минеральных ресурсов, которые пересекаются границей действия: 1) суверенитета государств (если речь идёт о государственной территории — суши, дна внутренних вод или дна территориального

моря); 2) суверенных прав государств (если речь идёт о поверхности и недрах континентального шельфа). Иными словами, условием правовой квалификации месторождения в качестве трансграничного является его нахождение: 1) в недрах сухопутной территории одного государства и сухопутной территории другого государства или в недрах дна территориального моря одного государства и дна территориального моря другого государства; 2) на поверхности и в недрах районов континентального шельфа, находящихся под юрисдикцией соседних государств; 3) в недрах дна территориального моря одного государства и на поверхности и в недрах континентального шельфа другого государства.

Разработка трансграничного месторождения «твёрдых» минеральных ресурсов (по законодательству США — «*hard minerals*», к которым относятся, например, железные руды, каменный уголь, драгоценные металлы) допустима без специального международного договора между соседними территориальными суверенами при условии следования применимым природоохранным нормам. Напротив, потенциально конфликтны попытки разрабатывать трансграничное месторождение газа или нефти (то есть природное сырьё, находящееся в месте залегания в жидком или газообразном состоянии) с одной стороны от разграничительной линии без согласования с соседним территориальным сувереном. О сложности и политической чувствительности вопроса о правовом режиме трансграничных месторождений углеводо-

<sup>2</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование 1998 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12129566/> (дата обращения: 15.06.2020)

<sup>3</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря 2002 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/3806> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>4</sup> Agreement between the United States of America and the United Mexican States Concerning Transboundary Hydrocarbon Reservoirs in the Gulf of Mexico, 2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boem.gov/sites/default/files/boem-newsroom/Library/Boundaries-Mexico.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>5</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12123779/> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>6</sup> Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/707> (дата обращения: 15.06.2020).

родов свидетельствуют и материалы Комиссии международного права ООН (далее также – КМП). В 2010 г. по итогам рассмотрения очередного доклада о «разделяемых природных ресурсах» КМП воздержалась от работы по кодификации норм международного права о трансграничных месторождениях углеводородов<sup>7</sup>, сославшись на то обстоятельство, что правовой режим трансграничных месторождений «двусторонний по своей природе»; этот режим не может быть определён универсальным международным договором, так как месторождения, залегающие в трансграничных недрах, находятся в разных (по своим характеристикам и статусу) пространствах. Это само по себе подразумевает индивидуальное урегулирование соответствующими соседними государствами в «каждом случае» (*case-by-case*). Кроме того, учтено, что нередко установление порядка освоения трансграничных месторождений углеводородов, находящихся на континентальном шельфе, органично связано с решением вопроса о его делимитации между соседними государствами, что также требует индивидуальных международно-правовых подходов. В таком контексте КМП посчитала, что ей не следует на универсальном кодификационном уровне «рассматривать вопрос о трансграничных месторождениях углеводородов»<sup>8</sup>.

## 1

В отсутствие применимых универсальных кодификационных правил будет ли политически корректным решение государства начать добывать природный газ, например, на «своей» части трансграничного месторождения без консультаций с соседним государством, если между ними нет договора о таком месторождении и – формально – не

возникает нарушения договорного обязательства? В международной юриспруденции на этот счёт обозначены общие постулаты: о том, что «государство не должно изменять естественные условия своей территории таким образом, чтобы это наносило ущерб естественным условиям территории другого государства» [Кожевников 1967: 146]; что «никакое государство не вправе изменять естественные условия своей территории, если это влечёт за собой ущерб естественным условиям территории соседнего государства» [Оппенгейм 1949: 49]. КМП отметила также обязательство государства не разрешать использовать свою территорию для целей, которые наносят вред интересам другого государства<sup>9</sup>.

Государству политически выгоднее следовать общему правилу – не допустить риска причинения при эксплуатации месторождения ущерба соседнему государству. В реальности при недропользовании, в том числе при изыскании полезных ископаемых в непосредственной близости от границы, по каждую сторону от неё могут действовать свои правила, установленные национальным законом. Однако даже разведочные работы должны в этом случае вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба на территории соседнего государства [Клименко 1974: 81–82].

Данное общее правило в качестве международного обычая (то есть обязательного к исполнению государствами) было подтверждено международным арбитражем в 1968 г. в деле о плотине Гат (по спору между Канадой и США). В этом арбитражном решении подтверждён принцип недопустимости причинения ущерба другому государству посредством начала хозяйственной деятельности государства на своей территории<sup>10</sup>. Тем более недопустима односто-

<sup>7</sup> Report of the International Law Commission. Sixty-second session (3 May–4 June and 5 July–6 August 2010). [Электронный ресурс]. URL: [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_65\\_10.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_65_10.pdf) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> UN Documents, A/CN.4/I, Rev. 1.

<sup>10</sup> Gut Dam Case – Decisions of 1968 rendered by the Lake Ontario Claims Tribunal. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/w9549e/w9549e07.htm#bm07.2.8> (дата обращения: 15.06.2020).

ронная деятельность на этапе разработки трансграничного месторождения без консультации с соседним государством, тоже имеющим право на данное трансграничное месторождение. Проще выражаясь, недопустимо «выкачивание» компанией одного государства нефти со «своей» части трансграничного месторождения углеводородов без согласия другого государства. Такое одностороннее действие квалифицировалось бы *prima facie*<sup>11</sup> как международное правонарушение.

Политическая проблематика управления трансграничным месторождением дополнительно усложняется в случае, когда линия делимитации, пересекающая такое месторождение, ещё не оформлена международным договором, а месторождение располагается в том морском районе, на который заявляет свои права не одно государство. При возникновении международного спора такого рода, тем более при отсутствии перспектив быстрого заключения международного договора о делимитации такого района, заинтересованным государствам надлежит мирно урегулировать спор, не допускать его усугубления, в том числе не разрешать одностороннее бурение скважин на спорном участке территории. Статья 74 (3) Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 года) представляет общую правовую платформу для начальных действий соседних государств до согласования линии делимитации, которая разграничит дно исключительной экономической зоны: обязательство достигнуть «временной договорённости практического характера». Эта конвенционная клаузула вполне применима для достижения договорённости о порядке эксплуатации трансграничного месторождения, если оно расположено в спорном районе. Аналогичное конвенционное обязательство предусмотрено и для разграничения соседними государствами районов конти-

нентального шельфа между собой (ст. 83 Конвенции 1982 года)<sup>12</sup>.

Таким образом, юридическая необходимость в создании государствами, территории которых примыкают друг к другу, договорных механизмов управления нефтегазовым месторождением, простирающимся через границы этих территорий, возникает в силу следующих фактов: а) каждое из таких государств формально имеет право начать разведку и разработку такого месторождения; б) каждое из них исходит из того, что первый из разработчиков имеет техническую возможность получить значительные коммерческие преимущества, например путём изъятия основного объёма нефти или природного газа из их общего (в юридическом смысле) резервуара в недрах.

Действительно, государство, компания которого первой начинает разработку такого месторождения, получает экономическое преимущество. В зарубежной научной литературе такая политика названа «захватническим подходом (capture approach)» к использованию месторождения [Awe 2014; van Logchem 2018]. Такой подход лишён необходимой «юридической чистоты», поскольку его применение противоречит приведённому выше общему принципу запрета причинять действиями на своей территории вред интересам соседнего территориального суверена (который тоже обладает правами на данный резервуар углеводородов).

«Захват» трансграничного месторождения по «праву первого», даже начальная его разведка без согласия соседнего государства, права которого также распространяются на данное месторождение, представляет собой нарушение международного права. Международный Суд ООН в решении по делу о шельфе Северного моря отметил: «Так как разработка такого месторождения может быть осуществлена с любой его стороны, то немедленно возникает проблема риска его преюдициального (могущего по-

<sup>11</sup> Применяемый в юриспруденции латинский термин «на первый взгляд, если только не будет опровергнуто».

<sup>12</sup> За пределы настоящего исследования выходит самостоятельная значимая тема урегулирования международных споров о делимитации морских территорий [Вылегжанин 2004; Maritime boundary delimitation 2019] и в целом территориальных споров [Клименко 1982].

влиять на последующее правовое решение) или расточительного использования одним или другим из заинтересованных государств»<sup>13</sup>. Международный Суд ООН указал в этой связи на позитивную практику государств в деле достижения договорённости соседних государств о «наиболее эффективной эксплуатации» месторождений, пересекаемых линией делимитации континентального шельфа, отметив, что таким государствам надлежит достигать соглашений о «совместной эксплуатации», которые «особенно подходящи» для целей «сохранения единства месторождения»<sup>14</sup>.

Итак, в целях предотвращения конфликта соответствующим государствам целесообразно оформлять международно-правовой механизм разработки конкретного трансграничного месторождения углеводородов. Осуществление такой политики, корректной с точки зрения международного права, осложнено, однако, необходимостью учёта разнообразных факторов: географического положения месторождения; экономической (в том числе инвестиционной) цены его освоения; геологических, геоморфологических, иных естественно-научных характеристик месторождения и т.д. Все эти факторы надо учитывать согласованно соседним прибрежным государствам, в чьей юрисдикции находится *prima facie* данное месторождение, причём в контексте взаимодействия международного права и их национальных законов (в том числе природоохранных, гражданских, горных), которые могут быть разными. Прохождение государственной границы (или линии разграничения континентального шельфа) через месторождение углеводородов добавляет чувствительность этому политическому процессу с точки зрения обеспечения национальной безопасности каждого из таких государств.

В научной литературе обозначены следующие используемые на практике международные механизмы трансграничного недропользования [Вылегжанин 2007]:

– *Предварительное соглашение (Preliminary Agreement)*, по которому месторождения, находящиеся бесспорно в пределах юрисдикции соседних государств, эксплуатируются каждым из них самостоятельно, но при обязательстве обмениваться данными о такой эксплуатации; участок территории, подлежащий разграничению, на котором предполагается наличие единого месторождения, становится объектом совместного мониторинга, с предварительной договорённостью о его последующем освоении.

– *Соглашение о разделе продукции (Production Sharing Agreement)*. К данной форме управления трансграничным месторождением прибегают чаще тогда, когда в таком управлении помимо государства–территориального суверена задействованы иностранные компании–инвесторы, сотрудничающие с национальными компаниями, часто в форме консорциума. При этом на управляющую компанию консорциума налагается обязательство распределять продукцию пропорционально вкладу каждого из участников.

– *Совместное предприятие (Joint venture)*. В рассматриваемом контексте суть этого механизма – соглашение сторон–партнёров об эксплуатации месторождения юридическим лицом, созданным ими и зарегистрированным по законодательству одного из соседних государств. Это юридическое лицо распределяет полученные выгоды, а также несёт сопряжённые с трансграничным недропользованием риски.

– *Соглашение об операционной компании (Operating company agreement)*. Данный формат сотрудничества предусматривает учреждение одного оператора (компании), разрабатывающего трансграничное месторождение, например, в спорном районе, где стороны не договорились о делимитации.

– *Координированное лицензирование (Coordinated Licensing)*. Посредством этого политико-правового механизма компания, претендующая на разведку и разработку части месторождения в «соприкасающемся» районе действия суверенитета (если

<sup>13</sup> North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969. P. 51 (item 97).

<sup>14</sup> Ibid. P. 52 (items 97–99).

речь идёт о районах в пределах государственной территории) или суверенных прав (если имеются в виду районы континентального шельфа соседних государств), обязана приобрести разрешения на такую разведку и/или разработку в каждом из таких государств. Другой вариант данного формата сотрудничества — это межправительственная договорённость соседних государств о том, что в них *одновременно* проводятся *аукционы по продаже прав на разведку и/или разработку нефтегазовых ресурсов* в данном соприкасающемся районе потенциального нахождения месторождения; при этом каждое из государств проводит аукцион по своему национальному праву, без согласования с другим государством критериев отбора лицензиатов.

— *Совместная комиссия (Joint Commission)*. Согласно такой правовой модели управления трансграничными минеральными ресурсами два соседних государства учреждают общий институциональный механизм — комиссию, которая детально определяет порядок эксплуатации трансграничного месторождения.

— *Соглашения о совместной разработке (Joint Development Agreement)* нефтяных месторождений выделяются некоторыми аналитиками как часто используемый политико-правовой механизм трансграничного недропользования [Beyene, Wadley 2004: 15]. Это договор двух соседних государств с целью консолидации их усилий по освоению одного или нескольких нефтяных месторождений в «обозначенном районе континентального шельфа или исключительной экономической зоны» [Bastida et al. 2007]. Сразу отметим, что вряд ли предложенная дефиниция охватывает все случаи применения такого рода соглашений: как нами отмечалось выше, трансграничное месторождение может находиться и в пределах территориального моря (а не только на континентальном шельфе) двух соседних государств. Тем не менее исследователи весьма корректно констатируют, что «подобное соглашение заключается, как правило, на определённый срок; оно не наносит ущерба делимитации района местоположения угле-

водородов; не затрагивает вопросы обоснованности конкурирующих притязаний (*without prejudice to the validity of conflicting claims*) на пространство, где находится месторождение» [Fietta, Cleverly 2016].

В издании *Британского института международного права и сравнительного правоведения* договор о совместной разработке месторождения углеводородов определён как соглашение между государствами с целью развития сотрудничества в деле освоения нефтегазовых ресурсов в обозначенном районе недр континентального шельфа. Здесь, как видим, допущена та же неточность: соглашение может охватывать и недра дна территориального моря. Район действия такого соглашения определён в этом издании как район, в котором «заинтересованные государства согласились заниматься разведкой и разработкой природных ресурсов по общей или совместной договорённости» [Bankes 2016: 150].

Особенность соглашения о районе совместной разработки заключается в том, что оно часто не определяет детально порядок разработки того или иного месторождения углеводородов. Более того, стороны могут не знать, наличествуют ли ресурсы природного газа или нефти в недрах в пределах обозначенной зоны, а лишь с некоторой вероятностью предполагают это [Joint Development... 1989: 45].

В науке констатируется, что соглашение о совместной эксплуатации месторождения государства заключают, когда более чем одно из них обладает правом на его природные ресурсы ввиду «частично совпадающих» притязаний при установлении внешней границы континентального шельфа в недрах за пределами территориального моря» [Miyoshi 1999: 4]. Мы не готовы согласиться с таким утверждением: в международном праве, повторим, нет запрета на заключение соглашения о трансграничном месторождении, простирающемся через границу между районами территориального моря двух соседних государств.

Сотрудничество государств в целях неконфликтной разработки трансграничного месторождения, как показывает практика,

весьма эффективно в форме соглашения о пуле недропользователей (называемого ещё «Соглашением об объединении», «*Unitization Agreement*»<sup>15</sup>). Разработка такого соглашения рассматривается как приоритет в целях предотвращения возникновения международного конфликта, часто на этапе переговоров о делимитации соответствующего района. При этом делегации соответствующих государств заблаговременно учитывают нормы их национального законодательства, особенно конституционные, о недрах.

Соглашения об объединении заключаются чаще всего как часть договора о делимитации либо уже после делимитации ранее спорного морского района, где наличествует месторождение. Объединение усилий соседних государств на такой договорной основе представляет собой их согласие с созданием юридически единого участка недр (*unit*) для целостной разработки трансграничного месторождения. Как правило, соглашение об объединении нацелено на освоение конкретного месторождения; также может быть обозначен и район совместной разработки, например для облегчения организации инфраструктурных и технологических процессов. При этом стороны согласованно назначают единого оператора — компанию — для такой разработки.

Понятно, что ключевая роль в этом и иных ранее рассмотренных международных механизмах трансграничного недропользования принадлежит государствам — основным субъектам международного права, частью государственной территории или континентального шельфа которых является соответствующий участок недр. Вместе с тем каждому государству важно, чтобы привлекаемая им для участия в международном проекте компания позитивно оценила бы свои риски, в том числе правовые. Государства с развитой экономикой и продвинутой правовой системой идут по пути привлечения соответствующих ком-

паний к переговорам по разработке международных соглашений о трансграничном недропользовании.

Объединение усилий территориальных суверенов предупреждает конфликт между ними, позволяет сократить затраты на разработку трансграничного месторождения, уменьшить негативное воздействие на окружающую среду, создать условия, при которых имеет место планомерная, наиболее рациональная выработка месторождения. Перечисленные политико-правовые механизмы трансграничного недропользования не всегда выдерживаются в реальной политике, как будет показано ниже.

## 2

Зарубежные авторы нередко уличают США в нарушении сложившегося международного режима недропользования в перекрывающихся районах суверенитета и юрисдикции, в «захвате» трансграничных месторождений без договорённости с соседним государством. Соединённые Штаты, по мнению одного из этих авторов, на протяжении многих лет «практикуют разработку первыми» месторождения со «своей» стороны морского дна. Такой подход США назван «давлением», которое может повлиять «на будущую разработку» данного месторождения со стороны территории другого государства, тем самым нарушая права последнего [Wiginton 2006]. Большинство государств, однако, в ситуациях с трансграничными месторождениями прилагают все усилия к достижению согласия с соседним территориальным сувереном, в том числе к заключению договорённостей практического характера, воздерживаются от односторонней выдачи лицензий на разведку и разработку трансграничного месторождения углеводородов, тем более в спорном районе.

Конкретные правовые вопросы, связанные с согласованием начала разведки трансграничного месторождения и его по-

<sup>15</sup> Некоторые авторы прибегают к транслитерации, называя подобные соглашения «юнитизационными». Допустимость такой транслитерации не подтверждается русскими аутентичными текстами международных договоров Российской Федерации.

следующей разработки, решаются в практике государств по-разному.

В частности, в некоторых двусторонних договорах стороны предусматривают так называемое «положение о целостности месторождения» (*unity-of-deposit clause*). Эта клаузула свидетельствует о единой правовой оценке статуса месторождения, о нацеленности на предотвращение его односторонней эксплуатации без получения предварительного согласия другого государства. Например, в Договоре между Великобританией и Норвегией о делимитации континентального шельфа между двумя государствами 1965 года<sup>16</sup> предусмотрено, что в случае пересечения месторождения разграничительной линией договаривающиеся государства должны стремиться «к достижению соглашения о наиболее эффективной эксплуатации месторождения и о распределении благ, полученных вследствие такой эксплуатации» (ст. 4). Аналогичное положение содержится и в ст. 2 Договора между Израилем и Кипром о разграничении исключительной экономической зоны<sup>17</sup>.

Иным способом правового учёта наличия трансграничного месторождения в договорах о делимитации является включение в них положений о порядке его разведки и разработки. Такой способ нашёл отражение в Рамочном соглашении между Великобританией и Норвегией о трансграничном сотрудничестве в целях добычи нефти

2005 года<sup>18</sup>. Схожий, но имеющий свою специфику правовой механизм предусмотрен Договором о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 года, что специально исследуется ниже<sup>19</sup>.

Когда стороны договора не имеют точных данных относительно того, существует ли в рассматриваемом районе делимитации трансграничное месторождение, они в осторожных терминах фиксируют в договоре обязательство создать правовой механизм трансграничного недропользования. Например, в Соглашении между Соединённым Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Королевством Норвегия о разграничении континентального шельфа 1965 г. ключевое право об эксплуатации такого месторождения сформулировано следующим образом: «Если какое-либо месторождение нефти переходит линию делимитации континентального шельфа, находясь также и по другую сторону такой линии, и его ресурсы могут разрабатываться, полностью или частично, то Договаривающиеся стороны должны, после проведения консультации с лицензиатами, если таковые есть, достичь соглашения касательно самого эффективного способа проведения геолого-разведочных работ на таком месторождении и касательно распределения доходов от добычи нефти»<sup>20</sup>. Схожие формулировки использованы и в других международных договорах

<sup>16</sup> Agreement Between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway Relating to the Delimitation of the Continental Shelf Between the Two Countries. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/GBR-NOR1965CS.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>17</sup> Agreement Between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/cyp\\_isr\\_eez\\_2010.pdf](https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/cyp_isr_eez_2010.pdf) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>18</sup> Framework Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway concerning Cross-Boundary Petroleum Co-operation. [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/243184/7206.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243184/7206.pdf) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>19</sup> Договор 2010 г. между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/707> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>20</sup> Статья 4.

о территориальном размежевании (например, в Договоре между Правительством Австралийского Союза и Правительством Новой Зеландии о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа 2004 года<sup>21</sup>).

В других международных договорах порядок разработки трансграничных месторождений сформулирован на основе этого же подхода, но более обстоятельно. Таковы, например, Рамочное Соглашение между Соединённым Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Королевством Норвегия о трансграничном сотрудничестве в нефтегазовом секторе 2005 года<sup>22</sup>; Соглашение между Канадой и Французской Республикой о разведке и разработке трансграничных месторождений 2005 года<sup>23</sup>; Соглашение между Соединёнными Штатами Америки и Мексиканскими Соединёнными Штатами о трансграничных месторождениях в Мексиканском заливе 2012 года<sup>24</sup>. Эти же оценки подтверждены при анализе Рамочного Договора между Тринидадом и Тобаго и Венесуэлой об объединении месторождений, находящихся за пределами линии разграничения 2007 года [Valenzuela Robles Linares 2010].

Помимо включения такого рода правил в соглашения о делимитации, государства

практикуют заключение специальных международных договоров о конкретных трансграничных месторождениях. Примерами таковых являются Соглашение по эксплуатации месторождения Фригг и транспортировке газа в Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии 1976 года<sup>25</sup>; Договор между Королевством Норвегия и Соединённым Королевством Великобритании и Северной Ирландии о месторождении Статфьорд 1979 года<sup>26</sup>; Соглашение между Соединённым Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Королевством Нидерландов по эксплуатации месторождения Маркхам и транспортировке нефти 1992 года<sup>27</sup> и т.д.

Анализ таких соглашений подтверждает, что соседние государства предпочитают договорную политику неконфликтного недропользования на стыке их территорий, воздерживаясь от «захвата» трансграничного месторождения, заключая при этом весьма разнообразные по содержанию международные договоры: от координации начальных мер по выявлению нефтегазовых ресурсов до совместной эксплуатации «под ключ» конкретного трансграничного месторождения. Примеров такой неконфликтной энергетической политики немало: реализация Соглашения между Бахрейном и Саудовской

<sup>21</sup> Treaty between the Government of Australia and the Government of New Zealand establishing certain Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Boundaries. United Nations Law of the Sea Bulletin. № 55. 2004. P. 40–46.

<sup>22</sup> Framework Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway concerning Cross-Boundary Petroleum Co-operation 2005. [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/243184/7206.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243184/7206.pdf) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>23</sup> Agreement between the Government of Canada and the Government of the French Republic relating to the Exploration and Exploitation of Transboundary Hydrocarbon Fields 2005. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.treaty-accord.gc.ca/details.aspx?id=105028> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>24</sup> Agreement between the United States of America and the United Mexican States Concerning Transboundary Hydrocarbon Reservoirs in the Gulf of Mexico, 2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boem.gov/sites/default/files/boem-newsroom/Library/Boundaries-Mexico.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>25</sup> Agreement Relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas Therefrom to the United Kingdom 1976. [Электронный ресурс]. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1976-Frigg-Field-Unitisation-Treaty.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>26</sup> Agreement between Norway and the United Kingdom relating to the exploitation of the Statfjord Field Reservoirs and the offtake of petroleum therefrom, 1979. United Nations, Treaty Series. Vol. 1254, No. 20551. P. 379–421.

<sup>27</sup> Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Exploitation of the Markham Field Reservoirs and the Offtake of Petroleum therefrom 1992. United Nations, Treaty Series. Vol. 1731. No. 30235. P. 155–216.

Аравией 1958 года<sup>28</sup>; Соглашения между Катаром и Объединёнными Арабскими Эмиратами 1969 года<sup>29</sup>; Соглашения между Австралией и Папуа Новая Гвинея 1978 года<sup>30</sup>; Соглашения между Исландией и Норвегией 1981 года<sup>31</sup>; Соглашения между Австралией и Индонезией 1989 года<sup>32</sup>; Соглашения между Великобританией и Данией 1999 года<sup>33</sup> и др. При этом соседние государства чаще всего в своей договорной практике используют форматы международного пула недропользователей («соглашения об объединении» — *unitization agreement*) и соглашения о совместной разработке (*joint development agreement*). По имеющимся к настоящему времени опубликованным данным, только в части морских недр договорная практика государств охватывает более двух десятков районов совместной разработки трансграничных месторождений. Примеры такого формата даёт практика государств и в разных частях света: и в Азии (например, по Соглашению между Японией и Южной Кореей о совместной эксплуатации южной части кон-

тинентального шельфа в Жёлтом море, прилегающего к этим двум государствам, 1974 года<sup>34</sup>); и в Европе (например, по Соглашению между Исландией и Норвегией о разграничении континентального шельфа между Исландией и о. Ян-Майен 1981 года<sup>35</sup>).

По результатам анализа реализуемых соглашений такого рода отметим следующие их характеристики. *Во-первых*, договорённость государств о совместной деятельности (и на этапе поиска месторождения, и на этапе освоения) отвергает одностороннюю политику инициирования нефтегазовой деятельности, например, путём выдачи лицензий на разведочные бурения без согласования с другой стороной договора. *Во-вторых*, предусматриваются географические определения пределов того пространства, где будет осуществляться совместная эксплуатация месторождения. *В-третьих*, коль скоро такое соглашение является международным договором, в нём предусматривается комплекс связанных с совместной разработкой вопросов, в том числе порядок разрешения споров, применимое право и др. Что касается географических

<sup>28</sup> Bahrain-Saudi Arabia boundary agreement 1958. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/BHR-SAU1958BA.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>29</sup> Agreement between Qatar and Abu Dhabi on the Settlement of Maritime Boundaries and Ownership of Islands 1969. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/QAT-ARE1969MB.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>30</sup> Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea concerning sovereignty and maritime boundaries in the area between the two countries, including the area known as Torres Strait, and related matters 1978. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/AUS-PNG1978TS.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>31</sup> Agreement between Iceland and Norway on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen 1981. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>32</sup> Treaty Between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area Between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia. [Электронный ресурс]. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/14/1989-Australia-Indonesia-Timor-Gap-Treaty.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>33</sup> Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark together with the Home Government of the Faroe Islands, on the one hand, and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the other hand, relating to Maritime Delimitation in the Area between the Faroe Islands and the United Kingdom. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-GBR1999MD.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>34</sup> Agreement between Japan and South Korea Concerning Joint Development of the Southern Part of the Continental Shelf Adjacent to the Two Countries 1974. [Электронный ресурс]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201225/volume-1225-I-19778-English.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>35</sup> Agreement between Iceland and Norway on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen 1981. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

пределов действия такого соглашения, то зона совместной разработки недр располагается, как правило, между «заявленными» (*claimed*) каждым из соседних государств разграничительными линиями (при отсутствии, повторим, соглашения о разграничении); в таком районе совместной разработки месторождения не реализуется суверенитет (в территориальном море) или исключительные суверенные природоресурсные права (на континентальном шельфе) какого-то одного из этих соседних государств в отношении другого. Нередко оба государства договариваются о такой реализации в отношении третьих государств. Как отмечено, соглашение соседних государств о совместной разработке трансграничного участка недр может способствовать и делимитации соответствующих пространств [Thomas 2009].

Районы совместной разработки месторождений создаются несколькими способами. Согласно одному из них, только одно государство производит деятельность по поиску, разведке и разработке месторождения с согласия другого (других) государств—участников соглашения. При этом «управляющее» государство (иногда называемое «государством-оператором» месторождения)

делится доходами, полученными от освоения месторождения (Соглашение 1958 г. между Бахрейном и Саудовской Аравией<sup>36</sup>; Соглашение 1981 г. между Исландией и Норвегией<sup>37</sup>). Существует практика, согласно которой каждое государство назначает своего оператора и оба оператора выступают участниками совместного предприятия. Примерами такой правовой модели трансграничного недропользования служат Соглашение между Правительством Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегия о разграничении континентального шельфа 1965 года (ст. 4)<sup>38</sup>; Соглашение между Японией и Республикой Корея об установлении границы в северной части континентального шельфа, прилегающего к побережьям обоих государств, 1974 года (ст. 3 и 4)<sup>39</sup>; Конвенция между Правительством Французской Республики и Правительством Испании о делимитации континентального шельфа в Бискайском заливе 1979 года (ст. 4)<sup>40</sup>; Договор между Тринидадом и Тобаго и Венесуэлой о делимитации морских и подводных пространств 1990 года (ст. 7–9)<sup>41</sup>; Договор между Федеральной Республикой Нигерия и Республикой Экваториальная

<sup>36</sup> "Second clause. The exploitation of the oil resources in this area will be carried out in the way chosen by His Majesty on the condition that he grants to the Government of Bahrain one half of the net revenue accruing to the Government of Saudi Arabia and arising from this exploitation, and on the understanding that this does not infringe the right of sovereignty of the Government of Saudi Arabia nor the right of administration over this above-mentioned area". Договор о границе между Бахрейном и Саудовской Аравией от 22 февраля 1958 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/BHR-SAU1958BA.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>37</sup> "Article 5. In the part of the area defined in Article 2 north of the delimitation line between the two Parties' economic zones (approximately 32 750 sq. kms), Iceland shall be entitled to participate with a share of 25 percent in such petroleum activities as are referred to in Article 4". Соглашение 1981 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>38</sup> Agreement between United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Norway relating to the delimitation of the continental shelf between the two 1965. [Электронный ресурс]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20551/volume-551-I-8043-English.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>39</sup> Agreement between Japan and Republic of Korea concerning joint development of the southern part of the continental shelf adjacent to the two countries 1974. [Электронный ресурс]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201225/volume-1225-I-19778-English.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>40</sup> Convention between France and Spain on the delimitation of the territorial sea and the contiguous zone in the Bay of Biscay (Golfe de Gascogne/Golfo de Vizcaya) 1974. [Электронный ресурс]. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bi-63264.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>41</sup> Tratado entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago sobre la Delimitación de Areas Marinas y Submarinas 1990. [Электронный ресурс]. URL: <http://esequibonuestro.blogspot.com/2016/05/tratado-areas-marinas-y-submarinas.html> (дата обращения: 15.06.2020).

Гвинея о делимитации морского пространства 2000 года (ст. 6 Договора)<sup>42</sup>. Для России и Норвегии успехом их правовой политики считаются договорённости «об объединении (*unitization*)», достигнутые в 2010 г. как составная часть делимитации их морских пространств.

### З

Почему политико-правовой механизм неконфликтного трансграничного недропользования, предусмотренный в Договоре между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.<sup>43</sup> (далее – Договор 2010 г.) квалифицирован как перспективный [Vylegzhanin, Young 2017: 7]? В соответствии со ст. 1 Договора 2010 года его стороны – Россия и Норвегия – определили местоположение разграничительной линии между находящимися под их суверенитетом и юрисдикцией морскими районами в Северном Ледовитом океане. Эта линия определена как сумма геодезических линий, соединяющих точки с координатами, предусмотренными в ст. 1. По сути, это линия, находящаяся примерно между секторальной (меридианной) линией, на которой прежде настаивал СССР, и равностоящей линией, отражающей позицию Норвегии. В период существования Советского Союза Осло не проводил исследований нефтегазовых ресурсов на спорном участке континентального шельфа, к востоку от секторальной линии [Bergesen et al. 1987: 32–36]. Советский Союз такие исследования провёл: по данным председателя Комиссии по естественным при-

родным ресурсам при Госплане СССР проф. А.А. Арбатова, в этом районе наличествуют месторождения Варяжское, Октябрьское, Курчатовское, Рыбачинское, Кольское и самое крупное – Федыньское [Вылегжанин 2011: 6]. Соответственно, возник вопрос о правовом режиме этих месторождений, поскольку они находятся вблизи разграничительной линии, предусмотренной Договором 2010 года, так как вполне возможно, что некоторые из них пересекаются этой линией.

Согласно ст. 2 Договора 2010 года каждая сторона «не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию в морских пространствах за пределами этой линии», то есть Норвегия – к востоку от линии, а Россия – к западу. Согласно ст. 5 *стороны обязаны применять Приложение II к нему (о трансграничных запасах)*, «если месторождение углеводородов простирается за линию разграничения». При этом достаточно мнения любой из сторон о наличии такого трансграничного запаса углеводородов. Когда заинтересованная сторона представит другой стороне данные, на которых основано это мнение, возникает *обязательство* обеих сторон Договора: обсудить вопросы о «контурах месторождения углеводородов»; о «возможностях эксплуатации такого месторождения как единого целого». Тем самым задействуется механизм управления трансграничными месторождениями, предусмотренный в Приложении II к Договору. Стержневой его компонент – необходимость разработки Сторонами «Соглашения об объединении между Сторонами по вопросам эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов»<sup>44</sup> (для краткости назовём его первым

<sup>41</sup> Tratado entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago sobre la Delimitación de Areas Marinas y Submarinas 1990. [Электронный ресурс]. URL: <http://esequibonuestro.blogspot.com/2016/05/tratado-areas-marinas-y-submarinas.html> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>42</sup> Treaty between the Federal Republic of Nigeria and the Republic of Equatorial Guinea concerning their maritime boundary 2000. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NGA-GNG2000MB.PDF> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>43</sup> Договор вступил в силу в 2011 г. после его ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации (при 57 голосах «против») и сторингом Норвегии (единогласно).

<sup>44</sup> Так оно официально названо в Приложении II к Договору. В ст. 5, п. 2 Договора это же соглашение описательно обозначено другими словами: «по требованию одной из Сторон в соответствии с Приложением II заключается соглашение об эксплуатации этого месторождения углеводородов как единого целого, включая его распределение между Сторонами (далее именуемое Соглашением об объединении)».

Соглашением)<sup>45</sup>. Ключевые его компоненты определены Договором 2010 года: сторонами первого Соглашения будут государства, а не компании (операторы); в нём должна быть характеристика трансграничного месторождения углеводородов, в том числе «параметры распределения углеводородных запасов между Сторонами»; в нём должны быть предусмотрены данные, «имеющие отношение к совместно эксплуатируемому месторождению, которые были собраны в связи с его эксплуатацией», а также обязательство предоставлять все необходимые национальные разрешения; при этом стороны не вправе необоснованно отказывать в выдаче предусмотренного национальным законодательством разрешения на бурение.

Кроме того, в соответствии с первым Соглашением (межправительственным) необходимо заключить документ частного-правового уровня: «Соглашение о совместной эксплуатации для регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого» (обозначим его «*второе Соглашение*»). Стороны второго Соглашения — не Россия и Норвегия, а компании—юридические лица, обладающие по законодательству этих стран «правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону линии разграничения». Второе Соглашение (между компаниями) надлежит представить на утверждение обеим сторонам, то есть правительствам России и Норвегии. Предусмотрена *преимущественная сила* положений первого Соглашения в отношении положений второго Соглашения, заключаемого компаниями—разработчиками трансграничного месторождения.

*Операторы разработки месторождения* назначают юридические лица сторон (участники второго Соглашения — о совместной эксплуатации) при условии, что канди-

датура оператора предварительно утверждена обеими сторонами (то есть правительствами). Здесь обозначен *совпадающий интерес* сторон в том, чтобы лучший и приемлемый для двух государств единый оператор реально выполнял бы действия по разработке трансграничных месторождений. Такой межгосударственный фильтр объективно полезен и с точки зрения предупреждения коррупционного решения одним из правительств при выборе оператора.

Предусмотрено договорное обязательство каждой стороны «обеспечить инспектирование расположенных на её континентальном шельфе установок по добыче углеводородов<sup>46</sup>, а также деятельности по добыче углеводородов, осуществляемой на нём в связи с эксплуатацией» трансграничных месторождений. Договор 2010 г. зафиксировал и обязательство каждой стороны обеспечить «доступ инспекторам другой Стороны к таким установкам, к соответствующим измерительным системам, расположенным на континентальном шельфе или на территории любой из Сторон». Позитивную роль для стабилизации правовой среды недропользования играет и предусмотренное Договором обязательство «не изменять содержание *права на разведку и добычу углеводородов, предоставленного* стороной; «не передавать его другим юридическим лицам без проведения предварительных консультаций с другой Стороной». Согласно Договору создаётся Совместная комиссия — форум для межправительственных консультаций России и Норвегии; прописан также порядок урегулирования споров между ними, связанных с толкованием и исполнением Договора.

Отметим, что названные статьи российско-норвежского Договора 2010 года, особенно Приложение II к нему, предусматривают новые для Российской Федерации международно-правовые нормы о совмест-

<sup>45</sup> В русском аутентичном тексте Договора использовано слово «объединение»; соответствующий английский термин — «*unitization*» (перевод на английский язык текста Договора представлен на сайте МИД Норвегии). В юридической литературе для перевода используется также термин «пул недропользователей».

<sup>46</sup> Подробнее о статусе нефтегазовых установок на континентальном шельфе, в целом о правовом режиме стационарных конструкций в море см.: [Вылегжанин, Крымская 2018; Крымская 2018; 2019].

ном управлении трансграничными нефтегазовыми ресурсами недр континентального шельфа. В реальности, однако, и российская, и норвежская стороны вне механизма, предусмотренного Приложением II к Договору 2010 года, выдали лицензии на поиск нефтегазовых ресурсов в районе линии разграничения, предусмотренной документом. Норвежская компания провела в этом районе разведочные бурения, которые, по имеющимся данным, не дали обнадеживающих результатов. Возможно, Норвегия медлит с реализацией сотрудничества с Россией в соответствии с Приложением II к Договору 2010 г. и на фоне введенных Европейским Союзом и США в 2014 г. односторонних ограничительных мер в отношении России в связи с украинскими событиями, и эти меры сказались в том числе на деятельности на арктическом шельфе. Можно прогнозировать, что эти меры преходящи<sup>47</sup>, и российско-норвежский Договор, который вступил в силу ещё в 2011 году, будет полностью реализован в будущем и в части Приложения II к нему. Сотрудничество России и Норвегии в столь специальных вопросах, несомненно, потребует квалифицированного международного сопровождения, вовлечения в этот процесс научно-экспертных организаций, ответственных консультаций и на межгосударственном уровне, и в формате взаимодействия российских и норвежских юридических лиц в области освоения нефтегазовых ресурсов континентального шельфа в обозначенном бывшем спорном районе арктического шельфа.

Примечательно, что подобного политико-правового механизма не создано для трансграничного недропользования в районе Берингова пролива и шельфа Чукотского моря, хотя в науке отмечена высокая потенциальная степень конфликтности эвентуальных шельфовых разработок в этом районе нефти и газа, которые пока

не ведутся со стороны Аляски [Knapp, Kryukov 2020: 59].

\* \* \*

Международно согласованные нормы, действующие в отношении поиска и разработки углеводородных месторождений, которые могут простираться за линию, разграничивающую районы суверенитета и суверенных прав соседних государств, широко и разнообразно представлены в современной международной практике. Ранее практиковавшийся способ фактического захвата таких месторождений по праву первого разработчика (*first come – first take*) в настоящее время рассматривается ответственными политиками как чреватый природоресурсными конфликтами государств, не говоря уже о его экономической нерациональности и о большем (чем при согласованном режиме трансграничного недропользования) негативном воздействии на окружающую среду.

На смену начальной «захватнической» политике трансграничного недропользования пришли более сбалансированные юридические механизмы организации разведки и освоения тех месторождений углеводородов, которые пересекаются государственными границами, на суше и на дне территориального моря, а также линиями делимитации районов континентального шельфа соседних государств. Эти наработанные государствами механизмы позволяют предупредить международные конфликты при поиске и разработке трансграничных месторождений, будь то из-за неурегулированности вопроса о делимитации спорного района, или из-за неясности точного местоположения в нём нефтегазового резервуара, или расхождений в оценке его запасов; или разных позиций соседних государств в отношении того, что будет справедливой долей углеводородов, изымаемых с каждой из их эвентуальной части месторождения,

<sup>47</sup> США и ЕС обвинили в 2014 г. Россию в нарушении договоров о границах с Украиной (после референдума в Крыму и его воссоединения с Россией), а Россия обвинила США и ЕС в соучастии в силовом отстранении от власти конституционно избранного президента Украины Януковича (инструкции путчистам со стороны посла США в Киеве являются несомненно нарушением п. 7 ст. 2 Устава ООН — о невмешательстве в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств). Подробнее см.: [Воронин и др. 2015].

или того, наличествуют ли риски нанесения трансграничного экологического ущерба.

Охарактеризованная в статье разнообразная практика показывает общую тенденцию к универсализации договорно-согласованного трансграничного недропользования как безальтернативного политического подхода, отвергающего соблазн односторонней разработки месторождения вблизи разграничительной линии, даже при попустительстве такой «воровской» разработки

со стороны должностных лиц в надежде, что другой территориальный суверен с этим молчаливо согласится. Что же касается конкретных политико-правовых механизмов трансграничного недропользования, то можно прогнозировать при их согласовании соседними государствами дальнейшее разнообразие таких механизмов, ещё более предметный учёт в них индивидуальных характеристик конкретных месторождений и районов их залегания.

### Список литературы

- Воронин Е.Р., Кулебякин В.Н., Николаев А.Н. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 г.: международно-правовые оценки и последствия // Московский журнал международного права. 2015. №1. С. 11–28.
- Вылегжанин А.Н. Правовая модель управления трансграничными морскими минеральными ресурсами в западной части Арктической зоны Российской Федерации // Арктика: экология и экономика. 2011. № 2. С. 4–9.
- Вылегжанин А.Н. Международно-правовой режим морских природных ресурсов // Международное морское право / А.Н. Вылегжанин, С.А. Гуреев, Г.Г. Иванов. М.: Юридическая литература, 2003. С. 329–388.
- Вылегжанин А.Н. Международно-правовые вопросы недропользования. М.: НОРМА, 2007. 528 с.
- Вылегжанин А.Н. Недропользование: некоторые теоретические вопросы международного права // Московский журнал международного права. Спецвыпуск. Энергетика и право: правовой режим природных ресурсов. 2005. С. 7–32.
- Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН о разграничении морских пространств. М.: Юридическая литература, 2004. 224 с.
- Вылегжанин А.Н., Крымская К.В. Международно-правовой режим искусственных островов и иных стационарных конструкций в море // Московский журнал международного права. 2018. № 2. С. 42–57.
- Крымская К.В. Вопросы толкования положений Конвенции ООН по морскому праву, определяющих статус искусственных островов, установок и сооружений // Евразийский юридический журнал. 2018. № 5 (120). С. 36–39.
- Крымская К.В. Установление зон безопасности вокруг стационарных морских установок на континентальном шельфе (правовые вопросы) // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15. № 2 (51). С. 52–59.
- Клименко Б.М. Государственная территория. М.: Международные отношения, 1974. 167 с.
- Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. М.: Международные отношения, 1982. 183 с.
- Курс международного права / Под ред. Ф.И. Кожевникова и др. М., 1967. Т. III. 451 с.
- Оппенгейм Л. Международное право. Том I: полутом 2. М.: Издательство иностранной литературы, 1949. 547 с.
- Современные глобальные проблемы / Отв. ред. В.Г. Барановский, А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2010. 350 с.
- Торкунов А.В. Предисловие // Дипломатия ресурсов: Сырьевые ресурсы и система международных отношений двадцатого века / Отв. ред. А.В. Торкунов. М.: Навона, 2008. 448 с.
- Awe A. Development of transboundary offshore oil and gas resources. 2014. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.academia.edu/8749552/DEVELOPMENT\\_OF\\_TRANSBOUNDARY\\_OFFSHORE\\_OIL\\_AND\\_GAS\\_RESOURCES\\_AN\\_ANALYSIS\\_OF\\_USA\\_MEXICO\\_TRINIDAD\\_and\\_TOBAGO\\_VENEZUELA\\_AUSTRALIA\\_INDONESIA\\_AND\\_AUSTRALIA\\_EAST\\_TIMOR](http://www.academia.edu/8749552/DEVELOPMENT_OF_TRANSBOUNDARY_OFFSHORE_OIL_AND_GAS_RESOURCES_AN_ANALYSIS_OF_USA_MEXICO_TRINIDAD_and_TOBAGO_VENEZUELA_AUSTRALIA_INDONESIA_AND_AUSTRALIA_EAST_TIMOR) (дата обращения: 15.03.2020).
- Banks N. The Regime for Transboundary Hydrocarbon Deposits in the Maritime Delimitation Treaties and Other Related Agreements of Arctic Coastal States // Ocean Development and International Law. 2016. Vol. 47. No. 2. P. 141–164.
- Bastida A., Ifesi-Okoye A., Mahmud S., Ross J., Walde T. Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective // Houston Journal of International Law. 2007. Vol. 2. P. 355–422.

- Bergesen H.D., Moe A., Ostreng W.* Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea. London, 1987. 144 p.
- Beyene Z., Wadley I.* Common Goods and the Common Good: Transboundary Natural Resources, Principled Cooperation, and the Nile Basin Initiative. Breslauer Graduate Symposium on Natural Resource Issues in Africa. Berkeley, UC Berkeley: Center for African Studies, 2004. [Электронный ресурс]. URL: <https://escholarship.org/uc/item/9492s0k4#author> (дата обращения: 15.03.2020).
- Black H.C., Nolan J.R., Nolan-Haley J.M.* Black's Law Dictionary. 6<sup>th</sup> edition. St. Paul: West Publishing Company, 1990. 1657 p.
- Campbell-Mohn C.* (editor). Environmental Law. From Resources to Recovery. West Publishing Co. St. Paul, Minn., 1993. 994 p.
- Fietta S., Cleverly R.* A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation. Oxford University Press, 2016. 695 p.
- Joint development of offshore oil and gas: a model agreement for states with explanatory commentary. Volume I / ed by H. Fox. London: British institute of international and comparative law, 1989. 426 p.
- Knapp G., Kryukov V.* Economies of the Bering Strait Region // Governing Arctic Seas: Regional Lessons from the Bering Strait and Barents Sea. Vol. 1. / ed. by O.R. Young, P.A. Berkman and A.N. Vylegzhanin. Springer: Switzerland, 2020. xlii + 358 p.
- Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text. Third Edition / ed. by J. Jackson, W. Davey, A. Sykes. St. Paul, Minn.: West Group, 1995. 1248 p.
- Maritime Boundary Delimitation: The Case Law / ed. by A.G. O. Elferink, T. Henriksen, S. V. Busch. Cambridge University Press. 433 p.
- Miyoshi M.* The Joint Development of Offshore Oil and Gas in Relation to Maritime Boundary Delimitation. Durham, 1999. 53 p.
- Thomas W.* Exploitation of Common Petroleum Deposits Joint Development and Unitization. [Электронный ресурс]. 2009. URL: [https://studylib.net/doc/8723462/joint-development-and-unitization---](https://studylib.net/doc/8723462/joint-development-and-unitization---international-foundat...) international-foundat... (дата обращения: 15.03.2020).
- Valenzuela Robles Linares J.M.* Yacimientos transfronterizos de hidrocarburos. Entre el hecho jurídico y el diplomático // Anuario mexicano de derecho internacional. 2010. Vol. 10. P. 353–388.
- Van Logchem Y.* The Status of a Rule of Capture Under International Law of the Sea with Regard to Offshore Oil and Gas Resource Related Activities // Michigan State International Law Review. 2018. Vol. 26. No. 2. P. 195–244.
- Vylegzhanin A., Young O.* Governing the Barents Sea Region: Current Status, Emerging Issues, and Future Options // Ocean Development and International Law. 2017. P. 1–27.
- Wiginton G.* Addressing Perceptions of Procedural Unfairness in Compulsory Unitization by Appointing Neutral Experts // American University Law Review. 2006. Vol. 55. No. 6. P. 1801–1842.

# TRANSBOUNDARY HYDROCARBON RESOURCES

## POLITICAL AND LEGAL MECHANISMS FOR PREVENTING INTERNATIONAL CONFLICTS

ALEXANDER VYLEGZHANIN

VALERY SALYGIN

KSENIA KRYMSKAYA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

### Abstract

Since hydrocarbon resources found close to the delimitation line between two or more states require special regulation due to its complex and sensitive nature, the states involved have to consider national legislation and applicable international instruments relating to transboundary exploitation, as well as

interests of their oil and gas companies. However, when one state unilaterally explores or exploits the deposit from its side of the delimitation line, it *ipso facto* violates the rights of the other state, thus leading to a potential international conflict, that would take years to settle. The previously practiced method of seizing such deposits on the “first come – first take” basis is currently considered fraught with interstate conflicts. Moreover, this approach is, economically irrational and, without any doubt, bears a greater negative impact on the environment, thus making an agreed regime of transboundary subsoil use more viable. Often coastal states reach an agreement on transboundary activities, that calls for intergovernmental consultations to be held once a particularly transboundary deposit is discovered. It is usually followed by conclusion of contract between operating companies, that addresses all the technical issues of exploration and exploitation of specific field. The existing political and legal mechanisms of transboundary subsoil regulation prove to be successful, especially in previously disputed maritime areas.

State practice demonstrates the tendency towards universal agreement-based exploration and exploitation of transboundary hydrocarbon resources. Applicable political and legal mechanisms will presumably evolve and differ from one another depending on the individual characteristics of oil and gas fields in question and areas where the deposits are located.

#### Key words:

transboundary hydrocarbon resources; UNCLOS 1982; joint development agreement; unitization agreement; unit; unity-of-deposit clause.

#### References

- Awe A. (2014). *Development of transboundary offshore oil and gas resources*. URL: [http://www.academia.edu/8749552/DEVELOPMENT\\_OF\\_TRANSBOUNDARY\\_OFFSHORE\\_OIL\\_AND\\_GAS\\_RESOURCES\\_AN\\_ANALYSIS\\_OF\\_USA\\_MEXICO\\_TRINIDAD\\_and\\_TOBAGO\\_VENEZUELA\\_AUSTRALIA\\_INDONESIA\\_AND\\_AUSTRALIA\\_EAST\\_TIMOR](http://www.academia.edu/8749552/DEVELOPMENT_OF_TRANSBOUNDARY_OFFSHORE_OIL_AND_GAS_RESOURCES_AN_ANALYSIS_OF_USA_MEXICO_TRINIDAD_and_TOBAGO_VENEZUELA_AUSTRALIA_INDONESIA_AND_AUSTRALIA_EAST_TIMOR) (accessed: 15.06.2020).
- Banks N. (2016). The Regime for Transboundary Hydrocarbon Deposits in the Maritime Delimitation Treaties and Other Related Agreements of Arctic Coastal States. *Ocean Development and International Law*. Vol. 47. No. 2. P. 141–164.
- Baranovskii V.G., Bogaturov A.D. (eds) (2010). *Sovremennye global'nye problemy* [Modern Global Problems]. Moscow: Aspekt Press. 350 p.
- Bastida A., Ifesi-Okoye A., Mahmud S., Ross J., Walde T. (2007). Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective. *Houston Journal of International Law*. Vol. 2. P. 355–422.
- Bergesen H.O., Moe A., Ostreng W. (1987). *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*. London. 144 p.
- Beyene Z., Wadley I. (2004). Common Goods and the Common Good: Transboundary Natural Resources, Principled Cooperation, and the Nile Basin Initiative. *Breslauer Graduate Symposium on Natural Resource Issues in Africa*. Berkeley: UC Berkeley, Center for African Studies. URL: <https://escholarship.org/uc/item/9492s0k4#author> (accessed: 15.06.2020)
- Black H.C., Nolan J.R., Nolan-Haley J.M. (1990). *Black's Law Dictionary*. 6<sup>th</sup> edition. St. Paul: West Publishing Company. 1657 p.
- Campbell-Mohn C. (ed.) (1993). *Environmental Law. From Resources to Recovery*. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 994 p.
- Fietta S., Cleverly R. (2016). *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation*. Oxford: Oxford University Press. 695 p.
- Fox H. (ed.) (1989). *Joint development of offshore oil and gas: a model agreement for states with explanatory commentary*. Volume I. British institute of international and comparative law. 426 p.
- Jackson J., Davey W., Sykes A. (eds). (1995). *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*. Third Edition. St. Paul, Minn.: West Group. 1248 p.
- Klimenko B.M. (1974). *Gosudarstvennaya territoriya* [State Territory] Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 168 p.
- Klimenko B.M. (1982). *Mirnoye resheniye territorialnih sporov* [Peaceful Settlement of Territorial Disputes] Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 183 p.
- Knapp G., Kryukov V. (2020). Economies of the Bering Strait Region. In: Young O.R., Berkman P.A., Vylegzhanin A.N. (eds) *Governing Arctic Seas: Regional Lessons from the Bering Strait and Barents Sea*. Vol. 1. Springer. 358 p.

- Krymskaya K.V. (2019). Ustanovlenie zon bezopasnosti vokrug statsionarnykh morskikh ustanovok na kontinental'nom shelfe (pravovye voprosy) [Establishing Safety Zones Around Fixed Structures at Sea on Continental Shelf (Legal Issues)]. *Pravo i upravlenie*. XXI vek. Vol. 15. No. 2 (51). P. 52–59.
- Krymskaya K.V. (2018). Voprosy tolkovaniya polozhenii Konventsii OON po morskomu pravu, opredelyayushchikh status iskusstvennykh ostrovov, ustanovok i sooruzhenii [Issues Concerning Interpretation of Provisions Set Forth in the UN Convention on the Law of the Sea Regarding the Status of Artificial Islands, Installations and Structures] *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*. No. 5 (120). P. 36–39.
- Kozhevnikov F.I. (ed.) (1974) *Kurs mezhdunarodnogo prava* [International Law Course]. Vol. III. Moscow. 451 p.
- Elferink A.G. O., Henriksen T., Busch S.V. (eds) (2019). *Maritime Boundary Delimitation: The Case Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 433 p.
- Miyoshi M. (1999). *The Joint Development of Offshore Oil and Gas in Relation to Maritime Boundary Delimitation*. Durham. 53 p.
- Oppenheim L. (1949). *Mezhdunarodnoe pravo*. [International Law] Vol. I. No. 2. Moscow. 547 p.
- Thomas W. (2009). Exploitation of Common Petroleum Deposits Joint Development and Unitization. URL: <https://studylib.net/doc/8723462/joint-development-and-unitization---international-foundat...> (accessed: 15.06.2020).
- Torkunov A.V. (2008). *Diplomatiya resursov: syr'evye resursy i sistema mezhdunarodnykh otnoshenii dvadtsatogo veka* [Resource Diplomacy: Raw Resources and International Relations System in the twentieth century]. Moscow. 448 p.
- Valenzuela Robles Linares J.M. (2010). Yacimientos transfronterizos de hidrocarburos. Entre el hecho jurídico y el diplomático. *Anuario mexicano de derecho internacional*. Vol. 10. P. 353–388.
- Van Logchem Y. (2018). The Status of a Rule of Capture Under International Law of the Sea with Regard to Offshore Oil and Gas Resource Related Activities. *Michigan State International Law Review*. Vol. 26. Issue 2. P. 195–244.
- Voronin E.R., Kulebyakin V.N., Nikolaev A.N. (2015). Gosudarstveniy perevorot v Kieve v fevrale 2014: mezhdunarodno-pravovye otsenki i posledstviya [ Coup d'Etat in Kiev in February 2014: international legal estimations and consequences]. *Moscow Journal of International Law*. No. 1. P. 11–28.
- Vylegzhanin A., Young O. (2017) Governing the Barents Sea Region: Current Status, Emerging Issues, and Future Options. *Ocean Development and International Law*. P. 1–27.
- Vylegzhanin A.N. (2003). Mezhdunarodno-pravovoi rezhim morskikh prirodnnykh resursov [International Legal Regime of Marine Natural Resources]. In: Vylegzhanin A.N., Gureev S.A., Ivanov G.G. *Mezhdunarodnoe morskoe parvo* [International Law of the Sea]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. P. 329–388.
- Vylegzhanin A.N. (2004). *Resheniya Mezhdunarodnogo Suda OON o razgranichenii morskikh prostranstv* [ICJ Judgments on Delimitation of Maritime Disputes]. Moscow. 224 p.
- Vylegzhanin A.N. (2005). Nedropol'zovanie: nekotorye teoreticheskie voprosy mezhdunarodnogo prava [Subsoil Use: Some Theoretical Issues of International Law]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*. Spetsvyпуск. Energetika i pravo: pravovoi rezhim prirodnnykh resursov. P. 7–32.
- Vylegzhanin A.N. (2007). *Mezhdunarodno-pravovye osnovy nedropolzovaniya* [International Legal Regime of the Use of Subsoil]. Moscow: NORMA. 528 p.
- Vylegzhanin A.N. (2011). Pravovaya model' upravleniya transgranichnymi morskimi mineral'nymi resursami v zapadnoi chasti Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii [Legal Concept of Managing the Transboundary Mineral Resources at Sea in Western Part of Russian Arctic Zone]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*. No. 2. P. 4–9.
- Vylegzhanin A.N., Krymskaya K.V. (2018). Mezhdunarodno-pravovoi rezhim iskusstvennykh ostrovov i innykh statsionarnykh konstrukttsii v more [Legal Regime of Artificial Islands and Other Permanent Structures at Sea]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*. Vol. 2. P. 42–57.
- Wiginton G. (2006). Addressing Perceptions of Procedural Unfairness in Compulsory Unitization by Appointing Neutral Experts. *American University Law Review*. Vol. 55. No. 6. P. 1801–1842.

# КИТАЙ И ЯПОНИЯ В ПРОЦЕССЕ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В АЗИИ

СТАНИСЛАВ НОЗДРЕВ

Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН,  
Москва, Россия

## Резюме

В статье рассматриваются основные направления и особенности участия двух региональных лидеров Азии – Китая и Японии – в процессах финансовой интеграции. Проведён сравнительный анализ на рынках кредита и ценных бумаг. Особое место отводится деятельности Китая и Японии в региональных финансовых организациях и объединениях. Делается вывод, что сфера региональной финансовой интеграции является одной из областей экономического взаимодействия двух стран, где наряду с тенденциями к сотрудничеству происходит процесс обострения конкуренции. Конкуренция между странами сохраняется в ряде областей экономической деятельности и продолжает усиливаться как на уровне государственных структур, так и на уровне корпораций и банков. Китай использует инновационные технологии оказания экономической помощи, создав Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, осуществляет преодоление узких мест в финансировании, приобретает стратегические активы в регионе. Япония, несмотря на напряжённые отношения с рядом стран Азии, продолжает встраиваться в региональную систему через сеть производственных и логистических цепочек и до сих пор является одним из основных источников капитала для многих экономик. Все это позволяет считать, что, несмотря на несомненный успех Китая в экономической и финансовой областях, потребуется определённое время, прежде чем он займет главенствующие позиции в регионе. Вместе с тем дальнейшее обострение торгово-экономических отношений КНР и США, всё более проявляющиеся последствия коронавирусного кризиса подталкивают Китай и Японию к большему взаимодействию в фондовой, банковской и валютной областях как по линии региональных экономических организаций, так и по линии дальнейшего расширения использования местных валют, в первую очередь иены и юаня, вместо доллара для инвестирования и расширения многосторонних расчётно-платёжных операций в регионе.

## Ключевые слова:

Китай; Япония; региональная финансовая интеграция; портфельные инвестиции; прямые инвестиции; банковские активы; валютный курс; финансовые институты.

С начала XXI века и особенно после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов в расстановке сил в Азии произошли значительные изменения<sup>1</sup>. Во многом они определялись усилением экономических

позиций Китая, что наложило серьёзный отпечаток на взаимоотношения стран региона в области движения капиталов и в валютной сфере как между отдельными государствами, так и на уровне региональ-

<sup>1</sup> В статье используются статистические данные АБР, МВФ и МБРР по субрегионам Азии: Восточной Азии, Юго-Восточной Азии, Южной Азии, Центральной Азии и Океании.

Дата поступления рукописи в редакцию: 08.07.2020

Дата принятия к публикации: 27.11.2020

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: nozdrev-s-v@imemo.ru

ных экономических объединений. Происходит трансформация подходов во внешнеэкономической политике КНР в Азии: если ранее двусторонние экономические связи дополнялись интеграционным взаимодействием, то в настоящее время внимание уделяется обеспечению баланса двусторонних и многосторонних экономических отношений. КНР наращивает влияние на деятельность региональных экономических организаций, выступает с собственными инициативами, отстаивая национальные интересы с тем, чтобы создать необходимые механизмы для экономической экспансии и ослабить влияние как лидера глобальной экономики – США, так и – Японии. Используя средства финансовой и валютной дипломатии, регулирования и надзора, Китай стремится преодолеть отставание, которое сложилось в силу приоритизации развития международных валютно-кредитных связей азиатских государств с западными странами.

Всё более заметное место с точки зрения экономических<sup>2</sup>, а значит, и финансовых отношений занимают валютно-кредитные связи КНР со странами Восточной и Юго-Восточной Азии, прежде всего АСЕАН. Созданная в целях продвижения региональной интеграции развивающихся стран региона АСЕАН+3 по экономическим вопросам имеет ряд специфических черт, среди которых – недостаточно развитое институциональное пространство, что расширяет возможности создавать новые организационные структуры взаимодействия с целью вытеснить Токио с лидирующих позиций.

Тем не менее Япония по-прежнему остаётся одним из основных игроков финансовой интеграции в Азии. Уступая Китаю по многим экономическим показателям и тем более в динамике роста<sup>3</sup>, она

продолжает сохранять преимущества в области международных финансов, в частности баланса движения капиталов. Япония стремится не снижать роль одного из ведущих лидеров финансовой интеграции в Азии, участвуя в работе региональных организаций, интеграционных объединений, экономических форумов по этой проблематике. В условиях сокращения размеров своей двухсторонней официальной помощи развитию это государство направляет основные усилия на создание благоприятных условий для деятельности японских компаний, банковских институтов и институциональных инвесторов с целью расширения своих производственных и финансовых сетей.

Процесс региональной финансовой интеграции в Азии является объектом исследования многих зарубежных учёных, особенно после азиатского финансового кризиса и реактивизации деятельности АСЕАН. Основное внимание уделяется характеру, особенностям и степени взаимодействия в рамках азиатской интеграции, роли региональных экономических организаций в этом процессе, построению эконометрических моделей азиатских рынков капитала [Ariyasajakorn 2020; Lien, Zhang 2018; Wang 2014; Fujita 2008]. В трудах Каваи и Ягучи [Kawai, Yaguchi 2009] акцент делается на макроэкономических последствиях финансовой интеграции, проблемах создания общего институционального пространства в Азии, конкуренции и взаимодействия Японии и Китая в финансовой области. Процессы интернационализации китайских и японских корпораций и банков на рынках капитала, влияние валютного курса на развитие цепочек добавленной стоимости в Азии нашли отражение в исследованиях Ж. Жанга, К. Сато, М. Макалира, а также Ц. Динг [Zhang et al. 2004; Ding Jianping 2001].

<sup>2</sup> How can Asia respond to global economic crisis and transformation? – Asian Development Bank, 2012. P. 3–23. (Электронный ресурс). URL: <https://www.adb.org/publications/how-can-asia-respond-global-economic-crisis-and-transformation> (дата обращения: 16.04.2020).

<sup>3</sup> T. Terada. Japan-ASEAN partnership in an era of multiple regional integration frameworks. Doshisha University, 2015. URL: <https://jcie.org/researchpdfs/ASEAN-Japan/NavChange/1.pdf>. (дата обращения: 12.03.2020).

Работы российских авторов в основном посвящены экономической интеграции в целом, а также одной из её основных частей – торговой интеграции [Балакин 2016; Костюнина 2017]. Следует также выделить работы Е.А. Араповой и О.В. Богачёвой, И.Д. Ракова, О.В. Смородинова, в которых детально рассматриваются и даются оценки перспектив введения азиатской валютной единицы, а также приводятся практические аспекты финансовой интеграции в Азии [Арапова 2015; Богачева, Раков, Смородинов 2017].

Вместе с тем в российских исследованиях ещё не получили достаточного освещения позиции ключевых региональных игроков-инвесторов в Азии – Японии и Китая. Их активное участие в интеграционном процессе в течение двух последних десятилетий способствует усилению конкурентных позиций обеих стран в регионе. В этой связи важно выявить, каким образом и в какой степени они используют процесс региональной финансовой интеграции, связанный с расширением трансграничных потоков и финансовых рынков, для укрепления своей роли в банковской сфере и в сфере капиталов. С другой стороны, регионализация в Азии достигла той стадии, когда для углубления и расширения многостороннего взаимодействия в финансовой сфере становятся необходимыми общерегиональные институциональные схемы. Повышается важность согласования наиболее значимых вопросов кредитной и валютной политики в условиях возрастающей нестабильности мировой финансовой системы, обострённой пандемией COVID-19. Автор исходит из того, что в процессе углубления финансовой интеграции взаимоотношения Японии и Китая будут развиваться по двум направлениям: *во-первых*, по линии расширения соперничества на микроуровне в банковской сфере и на региональном уровне на фондовом и долговом рынке,

в том числе в новых областях («открытые» стратегии, цифровизация, бенчмаркинг); *во-вторых*, в направлении усиления взаимодействия прежде всего в развитии межстрановых институциональных структур, продвижения крупных проектов с привлечением средств международного рынка капиталов.

## 1

Для Китая торговая интеграция – важнейшая часть экономической интеграции, которая обеспечивает, наряду с обменом материальными ресурсами, получение валютной выручки и осуществление связанных с ней банковских и других операций. Она выступает основой продвигаемой им со странами региона финансовой интеграции, которая включает в себя взаимосвязи на базе различных финансовых операций: прямых и портфельных инвестиций, банковских транзакций. В то же время создаются платформы для последующего развития финансового взаимодействия, в том числе в виде новых форм сотрудничества.

Китай выступает движущей силой регионального роста торговли товарами и услугами в Азии. Расширение и углубление цепочек добавленной стоимости вызвали быстрое увеличение доли Китая в азиатской торговле, которая обеспечивала в 2019 г. около 28% регионального товарооборота<sup>4</sup>. Наиболее значимыми являются показатели для Австралии – 40,4% объема её региональной торговли, для Юго-Восточной Азии – 30,3% и для Восточной Азии – 27,7%. Это превышает показатели для других стран-партнёров среди азиатских государств, включая Японию.

Традиционно Азия являлась для Китая основным рынком сбыта, но с расширением экспортной деятельности усилилась ориентация на США и Западную Европу. Только в конце 2000-х годов развитие азиатского направления в силу как внешних, так и внутренних обстоятельств стабили-

<sup>4</sup> Direction of Trade. IMF. March 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> (дата обращения: 03.04.2020).

зировалось. За период 1990–2018 годов взаимная торговля с этим регионом выросла с 72,4 млрд долларов до 2139,8 млрд долларов, хотя удельный вес этих стран во внешнеторговых связях для Китая снизился с 62,1 до 46,2%<sup>5</sup>. Вместе с тем происходило качественное изменение торговли, в которой большую долю стали занимать товары с более высокой добавленной стоимостью, в частности высокотехнологичные товары, а также товары, поставляемые в рамках торгово-производственной кооперации.

Политика привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Китай в полной мере распространяется и на страны Азиатско-Тихоокеанского региона. ПИИ в Китай выросли с 30,1 млрд долларов в 2001 г. до 107,1 млрд долларов в 2018-м, в то время как их отток увеличился с 9,5 млрд долларов до 34,2 млрд долларов и был значительно меньше регионального притока<sup>6</sup>.

КНР (не считая Гонконга) по годовым объёмам не является основным инвестором в Азии — на неё приходится 12,7% всех региональных инвестиций против 15,0% для Японии, но в отдельных субрегионах доля Китая существенна — 57% в Центральной Азии, 19% в Океании<sup>7</sup>. При этом инвестиции Китая имеют существенное значение для таких развивающихся стран, как Камбоджа, Лаос и Монголия.

Темпы роста прямых инвестиций Китая в азиатские страны постепенно сокращаются, сейчас они находятся на уровне примерно 8–9%. Снижение уровня инвестиций определяется рядом факторов как внутреннего, так и внешнего порядка [Lien, Zhang 2018: 166–167]. Спад в ряде производств в Китае в сочетании с «тарифной войной», развязанной США, сказался на прибыльности операций китайских ком-

паний и ограничил их возможности осуществлять полномасштабные инвестиции в зарубежные активы в сфере производства. Рассматривая Китай как основного соперника в высокотехнологичных отраслях, страны Запада и в первую очередь США ограничивают выдачу разрешений на инвестиции в эти отрасли. Это касается и филиалов американских и западноевропейских стран в Азии. Кроме того, с 2016 г. Китай ввёл новые меры по сдерживанию бегства капиталов нефинансовых субъектов, в 2017 г. принял «чёрный список» секторов, на которые распространяются запреты (недвижимость, развлечения, спортивные клубы)<sup>8</sup>.

Среди азиатских инвесторов в КНР следует отметить Гонконг, Сингапур, Южную Корею и Японию. Их капиталовложения в основном направляются в производство, компьютерные услуги, недвижимость, лизинговый бизнес, оптовую и розничную торговлю, финансовое посредничество, научные исследования, транспорт, электроэнергию и строительство.

Хотя Китай остаётся одним из крупнейших получателей ПИИ в мире, их приток в последние годы снизился из-за факторов как временного, так и структурного характера. К первым можно отнести, например, нестабильность торговли с США и обеспокоенность по поводу доступа к рынку и делового климата в КНР. Другие носят долгосрочный характер: привлекательность Китая в качестве места назначения ПИИ снижается из-за роста цен на рабочую силу и землю, усиления конкуренции со стороны китайских фирм и ужесточения экологических стандартов [Qing-yuan 2019: 56].

На ранних этапах открытия счёта операций с капиталом в Китае регулятивные органы отдавали приоритет притоку ино-

<sup>5</sup> IMF data. Exports and imports by area and countries. URL: <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712> (дата обращения: 12.02.2020).

<sup>6</sup> ESCAP Asia-Pacific Trade and investment Trends, 2019/2020. U.N. 2019. P. 5.

<sup>7</sup> UNCTAD investment statistics. URL: <https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>. (дата обращения: 12.02.2020).

<sup>8</sup> Dubious overseas investors face blacklisting, economic regulator says. China Daily, 14.09.2017. URL: [https://www.chinadaily.com.cn/business/2017-09/14/content\\_31972579.htm](https://www.chinadaily.com.cn/business/2017-09/14/content_31972579.htm) (дата обращения: 12.02.2020).

странного капитала, направляемого на прямое приобретение доли участия в фирмах или проектах в виде прямых иностранных инвестиций. Это минимизировало риск внезапного изменения потоков капитала и значительного колебания обменного курса, поскольку ПИИ, как правило, являются долгосрочными инвестициями и, следовательно, более стабильны, чем инвестиции в ценные бумаги, такие как акции и облигации [Wang 2014: 30–35].

С конца 2010-х годов происходят изменения в географической направленности прямых инвестиций и связанных с ними производственных цепочек в результате обострения отношений КНР с США и конкурентной борьбы на внутреннем рынке. Согласно исследованию Японского банка международного сотрудничества (ЯБМС) в 2019 г. о своём выводе из Китая объявили 67 из 71 обследуемых японских предприятий обрабатывающей промышленности. Значительная часть другой группы респондентов сообщила о высокой вероятности пересмотра своих производственных планов в будущем [Kasuga 2020: 1–5].

Для того чтобы привлечь ПИИ, Китай продолжает либерализовывать инвестиционный режим, стремясь приблизиться к уровню «открытых» стран. В каталоге ПИИ, в котором перечислены отрасли, поощряемые, ограниченные или закрытые для иностранных инвестиций, присутствовало 93 ограниченных сектора в 2015 г. и только 40 в 2019-м<sup>9</sup>. В 2017 г. Китай начал разрабатывать национальный «чёрный» список для ПИИ, который ограничивает иностранные инвестиции в определённые сектора, но требует равного отношения к китайским и иностранным фирмам

в остальной части экономики. Зоны свободной торговли Китая охвачены более коротким «чёрным» списком с 45 ограниченными секторами в 2018 году. В результате показатель Китая в индексе ограниченности ПИИ улучшился с 0,43 в 2011 г. до 0,32 в 2017-м. Тем не менее он по-прежнему занимает четвёртое место по жёсткости инвестиционного режима из списка 63 страны по оценке ОЭСР<sup>10</sup>.

С середины 2010-х годов Китай наращивает свои портфельные инвестиции в Азии. За 2015–2019 годы портфельные инвестиции Китая в Азии в целом выросли с 85,6 млрд долларов до 269,2 млрд долларов (или в 3,1 раза). При этом портфельные инвестиции в акции увеличились с 50,6 млрд долларов до 184,0 млрд долларов (или в 3,6 раза), а портфельные инвестиции в долговые бумаги (включая краткосрочный долг) — с 35,6 млрд долларов до 85,2 млрд долларов (или в 2,4 раза)<sup>11</sup>.

Размер поступающих на китайский рынок портфельных инвестиций постоянно увеличивается, учитывая рециклируемые средства из инвестиционных фондов Гонконга и Сингапура. По данным МВФ, их объём с 2001 по 2018 год вырос с 11,9 млрд долларов до 561,9 млрд. В последние десятилетия власти Китая ослабили ограничения на портфельные инвестиции, и эти изменения позволили увеличить валовые потоки иностранного капитала в Китай, а глобальным поставщикам повысить вес китайских ценных бумаг в индексах акций и облигаций, которые использовали глобальные инвестиционные фонды.

За последние два десятилетия в Китае созданы условия для более свободного трансграничного перемещения портфель-

<sup>9</sup> China's 2019 Negative Lists and Encouraged Catalogue for Foreign Investment. China briefing. July 10, 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-2019-negative-lists-encouraged-catalogue-foreign-investment/> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>10</sup> China Introduces New Foreign Investment Law, Negative Lists, and Encouraged Industries Catalogue. White Paper Latham & Watkins Mergers & Acquisitions Practice. August 2, 2019. Number 2531. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.com/thoughtLeadership/china-introduces-new-foreign-investment-law-negative-lists-and-encouraged-industries-catalogue> (дата обращения: 13.03.2020).

<sup>11</sup> IMF. Coordinated Portfolio Investment Survey. URL: <http://cpis.imf.org> (дата обращения: 12.07.2020).

ных капиталов. Исполнительные и законодательные власти Китая приняли ряд мер, направленных на снятие ограничений на приток капитала из-за рубежа, поскольку более широкий доступ к мировым финансовым рынкам даёт потенциальные выгоды, в частности позволяет улучшить эффективность инвестиций, а также способствует повышению ликвидности на финансовых рынках Китая, снижая затраты на финансирование для китайских заёмщиков [Lien 2019].

В рамках интернационализации китайского юаня с 2007 г. было предусмотрено снятие ряда ограничений на банковские операции за границей, однако из-за крупного оттока средств вследствие снижения курса юаня и смягчения денежно-кредитной политики в дальнейшем вновь были усилены меры контроля за движением капитала. При этом сохранился курс на поощрение притока путём ослабления ограничений по иностранным инвестициям на китайских рынках акций и долговых ценных бумаг. Это позволило ряду глобальных трейдеров увеличить вес китайских ценных бумаг в индексах, которые включаются в список глобальных инвестиционных фондов. Параллельно с этим китайские власти предпринимали меры, позволяющие в большей степени учитывать действие фундаментальных рыночных и экономических факторов на курс национальной валюты и в целом механизма рыночного ценообразования.

Ослабление правил иностранного инвестирования в последние годы, расширение некоторых инструментов хеджирования, доступных для иностранных инвесторов, включая схем *Bond Connect* и *Stock Connect* в совокупности увеличили возможность отслеживать текущую ситуацию с возросшими потоками капитала и напряжённость на рынке, создали условия для увеличения веса китайских ценных бумаг в эталонных

индексах глобальных инвестиционных фондов.

Дальнейшее развитие регионального фондового рынка будет обусловлено деятельностью институциональных инвесторов, которые последовательно увеличивают свой «наклон» к азиатским, и в первую очередь китайским, акциям. С их включением компании развивающихся рынков Азии уже составляют 72% индекса MSCI *Emerging Market*<sup>12</sup>, который отслеживается большим количеством глобальных институциональных инвесторов.

Дальнейшее открытие финансовых рынков Китая ведёт к более глубокой глобальной и региональной финансовой интеграции, хотя и способствует большей волатильности юаня. Для крупных региональных инвесторов фондовый рынок КНР становится одним из основных мест приложения капиталов. В то же время увеличивается отток капитала резидентов из Китая, поскольку местные инвесторы стремятся диверсифицировать свою деятельность, вкладывая средства за рубежом и создавая финансовую базу для своих долгосрочных вложений.

Несмотря на широту распространения экономической экспансии Китая в Азию, *банковская система* Китая отстаёт от потребностей зарубежных рынков. По оценкам Банка международных расчётов (БМР), активы банков КНР в Азии составляли в конце 2019 г. 417,1 млрд долларов, обязательства — 319,3 млрд долларов, в том числе на Гонконг приходилось 57 и 80% этой суммы соответственно<sup>13</sup>.

В стратегии китайских банков «стать глобальными» преобладающим направлением выступает приобретение иностранных банков и инвестирование в действующий банковский сектор в странах Азии. Усиливается значение многоплановой географической стратегии китайских банков исходя из особенностей того или иного

<sup>12</sup> MSCI emerging market. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.msci.com/documents/10199/c0db0a48-01f2-4ba9-ad01-226fd5678111>. (дата обращения: 16.06.2020).

<sup>13</sup> Подсчитано по BIS statistics. URL: <https://www.bis.org/statistics/rppb2101.pdf> (дата обращения: 24.03.2020).

субрегиона и отдельных стран. Важным направлением становится консолидация уже имеющихся преимуществ сетей банков и операций за пределами Восточной Азии, на которую приходится примерно 85% всех зарубежных активов в регионе. Предполагается, что это будет способствовать диверсификации кредитования и снизит риски концентрации этого субрегиона [McKinsey Global Institute 2019: 6].

Продвижение китайских банков за границей основывается на международной деятельности «большой пятёрки»: Индустриальный и коммерческий банк Китая (Industrial and commercial Bank of China – ICBC), сельскохозяйственный банк Китая (Agricultural Bank of China – ABC), китайский строительный банк (China Construction Bank – CCB), Банк Китая (Bank of China – BC), Китай Муншенг (China Munsheng). Они имеют развёрнутую международную сеть за границей с размером чистых зарубежных активов более 2,1 трлн долларов. Большая часть прибыли этих банков приходится на международные операции. В частности, у ICBC эта часть кумулятивной прибыли составила 4,0 млрд долларов (или 7,3% банковского холдинга)<sup>14</sup>.

Приобретение в 2011 г. контрольного пакета акций (80%) дочерней компании американского банка «Ист Эйжа» (East Asia) стало важной вехой для банковской индустрии Китая во многом благодаря снижению конкуренции со стороны западных банков и более высокому потенциалу роста экономических связей<sup>15</sup>. Оказывая финансовую поддержку китайским предприятиям в Азии, банки КНР, в первую очередь в нефтяной, строительной и высокотехнологичных отраслях, сосредоточиваются в основном на коммерческом банковском обслуживании, отставая в общем предоставлении услуг по управлению акти-

вами и инвестиционным банковским операциям. В предоставлении последних сильны позиции банков развитых стран. В то же время усиливается процесс цифровизации во вновь создаваемых совместных институтах со странами Азии, финансирующих мелкий и средний бизнес.

Китай вступил в новый этап открытости своего финансового рынка, включая рынок банковских услуг. Рост торговой напряжённости в отношениях с США нанёс серьёзный ущерб экономике Китая; усугубляются проблемы, возникающие в стране из-за быстрорастущего корпоративного долга. Последствия пандемии COVID-19, приближающиеся по масштабам к мировому кризису, нарушили производственные и логистические цепочки, действующие в Восточной и Юго-Восточной Азии, и оказывают отрицательное влияние на развитие экономики. Перед КНР встают задачи не только обеспечения экономического роста, но стабильности и реформирования финансовых рынков и банковской системы.

Объявленные в сентябре 2019 г. Народным банком Китая (НБК) меры в отношении иностранного участия на рынках капитала КНР предусматривают отмену различных ограничений по вложениям иностранных институциональных инвесторов в акции и облигации. Таким образом, увеличивается использование юаня в международных сделках, в частности, глобальные фонды больше не требуют одобрения на покупку квот на китайские акции и облигации. Китайская комиссия по регулированию ценных бумаг (CSRC) объявила об ускорении сроков отмены ограничений на иностранный собственности в своей отрасли, в частности на фьючерсные, паевые инвестиционные фонды и компании по ценным бумагам.

<sup>14</sup> Подсчитано автором по: Industrial and Commercial bank of China Ltd. 2019 Annual Report. [Электронный ресурс]. URL: <http://v.icbc.com.cn/userfiles/Resources/ICBCLTD/download/2020/2019AnnualReport.pdf>. AnnualReport.pdf (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>15</sup> China Bank Moves to Buy U.S. Branches Wall Street Journal, January 22, 2011. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704754304576096002767228880> (дата обращения: 10.02.2021).

Наряду с организацией новых сфер регулирования в области экспорта капиталов в дополнение к Системе квалифицированных внутренних инвесторов (QDII) была создана Система RQDII, расширяющая сферу управления фондами в иностранной валюте за рубежом.

По оценке издания *International Banker*, за первые 10 месяцев 2019 г. регулирующий орган одобрил 18 запросов от банков с иностранными инвестициями и страховщиков о создании местных учреждений, а также 15 заявок на начало операций. В настоящее время в Китае насчитывается 976 банковских организаций с иностранными инвестициями, которые в совокупности составляют 3,37 трлн юаней (480 млрд долларов США). К началу ноября зарубежные банки осуществили в Китае инвестиции в 41 банк, являющийся иностранным юридическим лицом, 114 прямых филиалов и 151 представительство. Общие активы иностранных страховщиков составили 1,28 трлн юаней. Доля иностранного участия в банковской системе, рынке акций и облигаций составляет около 6%<sup>16</sup>.

Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности Китая (CBIRC) объявила в середине декабря 2019 года<sup>17</sup>, что будет проводить политику дальнейшего открытия банковской системы с одновременным контролем рисков при совершенствовании правовой базы для обеспечения операций. Будут открыты дополнительные области промышленности для иностранных инвесторов, в то время как регулятор будет расширять трансграничное сотрудничество в сфере регулирования.

Вместе с тем с китайской стороны высказываются мнения<sup>18</sup>, что новый этап либерализации будет выгоден до тех пор, пока общая доля иностранного капитала в стране остаётся небольшой; в противном случае всё труднее будет защищать китайских инвесторов от иностранного финансового «заражения» рынков. Если иностранные кредитные институты приобретут весомый пакет акций и облигаций, то может обостриться проблема финансовой уязвимости страны, в связи с чем Китаю следует уделить первостепенное внимание консолидации своего банковского сектора, очистке балансов банков, укреплению финансовой системы и дисциплины процесса кредитования. В противном случае открытие финансовых рынков для иностранных игроков «подорвёт те механизмы, которые до сих пор защищали Китай от последствий нестабильной банковской системы». Открывая дальше банковский рынок, китайские власти будут ориентироваться на поддержание финансовой стабильности путём дальнейшего введения макропруденциальных мер регулирования<sup>19</sup>.

Таким образом, китайские власти приступили к дальнейшему открытию своих финансовых рынков и рынков капитала. В то же время, чтобы избежать возможных кризисов ликвидности, которые наблюдались в странах мира во время глобального финансового кризиса, Народный банк Китая стал заключать соглашения о валютных свопах с центральными банками и монетарными властями по всему миру. По состоянию на конец 2018 г. действова-

<sup>16</sup> China Accelerates its Efforts to Open up. *International Banker*. January 28, 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://internationalbanker.com/finance/china-accelerates-its-efforts-to-open-up/> (дата обращения: 13.03.2020).

<sup>17</sup> CBIRC China Unveils 12 Measures to Further Open its Banking and Insurance Sectors. China briefing. May 30, 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-banking-insurance-sectors-opening-up-12-measures-unveiled/> (дата обращения: 13.03.2020).

<sup>18</sup> Lien B. Liberalization of China's Portfolio Flows and the Renminbi. Reserve Bank of Australia. September 2019, P. 42–43. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2019/sep/liberalisation-of-chinas-portfolio-flows-and-the-renminbi.html> (дата обращения: 14.03.2020).

<sup>19</sup> Hiraga T. Series: ASEAN Economic Integration and Japanese Companies (Final Part) Emerging Mega-Competition in ASEAN. E-Magazine. 2014. 31 July. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cfiec.jp/en-m/2014/0233-0234-0938> (дата обращения: 13.12.2019).

ли двусторонние соглашения о валютном свопе с 30 странами/регионами на общую сумму 3,48 трлн юаней, из них в Азии с 11 странами из 3 регионов<sup>20</sup>. Таким образом, Китай, усиливая свое влияние на процессы глобализации и регионализации, демонстрирует высокие показатели в различных измерениях, диверсифицируя рынки капитала, определяя более всеобъемлющее регулирование и постоянно внедряя финансовые инновации.

## 2

Необходимой предпосылкой развития финансовой интеграции Японии с азиатскими странами является торговая интеграция. Развитие региональной торговой интеграции происходит в Азии в различных форматах, но в основном в форме двусторонних соглашений о свободной торговле (ССТ), которые стали основным направлением либерализации с начала 2000-х, и региональных соглашений о торговле (РСТ). Большинство азиатских стран участвует в ССТ и РСТ, однако эти соглашения отличаются друг от друга по объёму, охвату и принятым обязательствам.

Поддерживаемая сетью торговых соглашений и региональных интеграционных инициатив, доля внутрирегиональной торговли и прямых иностранных инвестиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе растёт. Вступающие в силу многосторонние соглашения, в заключении которых Япония принимает активное участие (Всестороннее региональное экономическое партнёрство и Транстихоокеанское партнёрство), могут оказать заметное влияние на торговые потоки, а также на глобальные и региональные производственно-сбытовые цепочки, что приведёт к изменениям на рынках.

Для Японии развитие азиатского направления в силу как внешних, так и внутренних обстоятельств является ведущим

направлением развития *внешнеэкономических связей*. За период 1990–2019 годов взаимная торговля с этим регионом выросла со 179,6 млрд долларов до 793,1 млрд, а доля во внешнеэкономических связях увеличилась с 34,3 до 54,1%, занимая больше половины товарооборота. Основное место среди азиатских субрегионов для Японии занимает Восточная Азия, доля которой по экспорту выросла за 1990–2019 годы с 18,1 до 36,6% и по импорту с 14,7 до 30,4%, а доля Юго-Восточной Азии с 11,6 до 15,1% и с 12,7 до 14,4% соответственно<sup>21</sup>.

Экономические отношения Японии со странами Азии быстро развиваются благодаря тесным связям в области торговли и *прямых зарубежных инвестиций*. Японские компании придерживаются в Азии стратегии построения торгово-производственных цепочек с добавленной стоимостью, которая включает в себя фрагментацию производственных процессов и позиционирование каждого из них посредством прямых инвестиций стране или субрегиону, наиболее подходящим для его эффективного осуществления. При производстве определённого товара промежуточные материалы и детали реализуются между производственными базами, расположенными в азиатских странах, что приводит к формированию производственной сети. В результате формирование таких сетей способствовало региональному разделению труда как в Японии, так и в других азиатских странах.

Вследствие торговых противоречий и растущей иены японские компании-производители с конца 1970-х годов, наряду с увеличением ПИИ в США и европейские страны, стали размещать свои производственные базы в Азии. Первоначально основная масса инвестиций направлялась в развивающиеся индустриальные юрис-

<sup>20</sup> Bilateral swaps' role in China's rising global footprint. BL, December 14, 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/bilateral-swaps-role-in-chinas-rising-global-footprint/article33330279>. (дата обращения: 28.12.2020).

<sup>21</sup> IMF, Direction of Trade. February 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> (дата обращения: 14.02.2020).

дикции (Корея, Гонконг, Тайвань и Сингапур), но затем с ростом заработной платы в принимающих странах она стала переориентироваться на Китай и страны АСЕАН. После продвижения крупных производителей готовой продукции другие средние по величине компании начали расширять свою деятельность в Азии. В целом в современный период доля интеграции в форме ПИИ в регионе поднялась до 60%<sup>22</sup>.

Внесение изменений в Закон об иностранной валюте и контроле в 1980 году, обозначивших основные направления либерализации внешних операций, создало основу для расширения региональной составляющей прямых инвестиций. В этот период развивающиеся страны Азии, проводившие курс на индустриализацию экономики, создавали экспортно-перерабатывающие зоны для привлечения иностранных компаний, что давало возможность японским корпорациям расширять свой бизнес на их территории. В дальнейшем Китай начал привлекать иностранные компании из стран Азии, постепенно сложилось международное разделение труда между Японией — новыми индустриальными странами — Китаем — АСЕАН, охватывающее в целом Восточную Азию. Стратегия японских компаний заключалась в том, чтобы путём развития глобальных цепочек поставок производить продукцию с низкой добавленной стоимостью в развивающейся Азии, в то же время производить товары с высокой добавленной стоимостью и технологичные товары в самой Японии.

Прямые инвестиции японских компаний в азиатский регион находятся на стабильном уровне — 28–30% всего объема прямых инвестиций Японии. За 2001–2018 годы они выросли с 11,1 млрд долл. до 40,5 млрд.

Их географическая направленность менялась по мере того, как происходил экономический рост стран-реципиентов, а следовательно, и уровень оплаты рабочей силы, влияющий на конкурентоспособность продукции. За указанный период прямые инвестиции в Восточную Азию выросли с 6,8 млрд долларов до 10,4 млрд, но их доля в азиатских инвестициях снизилась с 62,9 до 25,7%, в то время как прямые инвестиции в Юго-Восточную Азию увеличились с 3,53 млрд долларов до 21,19 млрд, а удельный вес — с 31,85 до 52,3%. В целом же удельный вес стран Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии хотя и сократился за этот период с 95,0 до 80,7%, продолжает доминировать в этом процессе<sup>23</sup>.

В экономике целого ряда развивающихся стран Азии и Океании прямые инвестиции Японии составляют значительную долю. В Таиланде на них приходится 53% всех инвестиций, во Вьетнаме — 24,2, Индонезии — 22,5, Новой Зеландии — 13,0, Брунее — 12,4, Казахстане — 10,6%. В ряде стран Азии уровень прямых инвестиций из Японии колеблется от 5 до 10%<sup>24</sup>.

У Японии, которая является самым крупным нетто-инвестором в мире, *портфельные активы и обязательства* в Азии находятся на относительно невысоком уровне, хотя после кризиса 2008–2009 годов эти показатели демонстрируют заметные темпы роста, намного опережая темпы инвестирования в развитые страны, что свидетельствует о диверсификации инвестиционных направлений. Чистые активы Японии в посткризисный период по отношению к Австралии выросли до 145,0 млрд долларов (или в 2,2 раза), по отношению к некоторым странам АСЕАН (Индонезия, Малайзия, Филиппины и Таиланд) — до 41,7 млрд долларов (или в 10 раза).

<sup>22</sup> Подсчитано по: <https://worldinvestmentreport.unctad.org/annex-tables/>. (Электронный ресурс). URL: <https://worldinvestmentreport.unctad.org/> (дата обращения: 18.06.2020).

<sup>23</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2020. World Investment Report 2020: Statistical Annex Tables. Geneva. (Электронный ресурс). URL: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx> (дата обращения: 20.06.2020).

<sup>24</sup> Подсчитано по: Outward / Inward Direct Investment, breakdown by Region and Industry, Ministry of finance, Japan. URL: [https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/reference/balance\\_of\\_payments/ebpfidii.htm](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/reference/balance_of_payments/ebpfidii.htm) (дата обращения: 20.06.2020).

Вместе с тем по отношению к Сингапуру показали большую отрицательную величину — минус 19,4 млрд долларов, сократившись в 13 раз<sup>25</sup>.

Увеличение чистых активов Японии по отношению к азиатским странам вызвано низкими процентными ставками, что определяется проводимой центральным банком серией мер по смягчению кредитно-денежной политики. Повысилась привлекательность портфельных ценных бумаг в странах АСЕАН благодаря более высокой доходности и относительно невысокому курсу акций, основанному на коэффициентах получения прибыли (Р/Е), а также целенаправленным усилиям правительств по привлечению притока капитала для углубления финансовых рынков и увеличения валютных иностранных резервов.

Япония остаётся вторым по значению инвестором в ценные бумаги стран Азии после Китая, но её инвестиционные вложения в акционерный капитал компаний относительно общей суммы во второй половине прошлого десятилетия увеличиваются незначительно вследствие растущих опасений японских компаний в отношении показателей прибыльности компаний региона. Объём инвестиций компаний и банков Японии в азиатские акции в 2018 г. составил 96,9 млрд долларов по сравнению с 11,4 млрд долларов в 2001 году. Удельный вес Японии в общем потоке портфельных инвестиций сокращается и составляет около 6–7%, в то время как инвестиции в США находятся на уровне 30–44%<sup>26</sup>. Отметим, что при оценке внутрирегиональных инвестиций необходимо учитывать эффект оценки, поскольку происходит фактиче-

ская девальвация ряда валют развивающихся стран Азии. Впрочем, концептуально это не меняет общей картины.

Среди стран Азии Япония остаётся ведущим внутрирегиональным инвестором в долговые бумаги. Их объём составил 200,4 млрд долларов в 2018 г. по сравнению с 32 млрд долларов в 2001 году<sup>27</sup>. Тем не менее удельный вес долговых бумаг в общей сумме портфельных инвестиций начинает снижаться, причём значительная часть внутрирегиональных вложений Японии приходится на Австралию. Во многом такое положение определяется поведением крупных институциональных инвесторов. В частности, государственный пенсионный фонд Японии, являющийся крупнейшим в мире, инвестирует средства в более рискованные активы за пределами Азии.

Начиная с 1980-х годов японские банки обеспечивали экспортную экспансию и осуществляли другие формы банковской деятельности в Азии в связи с растущим спросом на финансовые услуги, в то время как банки зоны евро сдерживали в этом регионе свои операции, особенно после глобального финансово-экономического кризиса 2007–2008 годов. Общая сумма кредитов и депозитов (требований) японских банков-членов БМР на конец 2019 г. оценивалась в 163,8 млрд долларов, а обязательств — в 129,2 млрд<sup>28</sup>, но реальные показатели были намного выше, поскольку в них не включались многие средние и мелкие финансовые институты с участием японского капитала. По оценке Банка Японии, только кредитные активы Японии в Азии на конец 2019 г. составляли 384,9 млрд долларов<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> World Investment Report 2019, Statistical Annex Tables. UNCTAD. [Электронный ресурс]. URL: [https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World\\_Investment\\_Report.aspx](https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World_Investment_Report.aspx) (дата обращения: 23.02.2020).

<sup>26</sup> IMF Coordinated Portfolio Survey. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1481568994271> (дата обращения: 03.03.2020).

<sup>27</sup> Подсчитано по: URL: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1481568994271> (дата обращения: 04.03.2020).

<sup>28</sup> International Comparison of the BIS International Banking Statistics: Estimates of the Positions Excluding Trustee Business, Bank of Japan, October 2018. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.boj.or.jp/en/research/wps\\_rev/rev\\_2018/data/rev18e02.pdf/](https://www.boj.or.jp/en/research/wps_rev/rev_2018/data/rev18e02.pdf/) (дата обращения: 22.03.2020).

<sup>29</sup> Bank of Japan. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.boj.or.jp/en/statistics/br/index.htm/> (дата обращения: 20.03.2020).

Согласно мнению [Lam 2013: 4–6], в международной экспансии японских банков можно выделить четыре основных периода: 1) с начала 1980-х годов и до взрыва «кредитного пузыря» в Японии; 2) с середины 1990-х годов и до азиатского кризиса; 3) восстановление кредитования с первой половине 2000-х годов до глобального финансового кризиса; 4) расширение деятельности японских банков после глобального финансового кризиса.

Японские банки с начала 2010 г. вкладывали средства в банки других стран и вступали в альянсы по капиталу и предпринимательские альянсы Восточной и Юго-Восточной Азии с тем, чтобы соответствовать росту спроса на финансовые услуги в регионе. Внедрялись новые технологии их предоставления для розничных и корпоративных клиентов в местные банки, которые были приобретены в результате слияния или создания альянсов. При покупке японскими банками местных банков новации в управлении бизнесом и адаптация национального законодательства к глобальным стандартам регулирования повышались до уровня, соответствующего международным нормам. В случае если местные органы финансового надзора рассматривали указанные процессы как «наилучшую практику», данные нормы распространялись и на другие местные банки. Финансовая интеграция происходила в отношении кредитных институтов, что способствовало продвижению японского варианта стратегии углубления финансового рынка.

В целом развитие банковского бизнеса определялось динамикой и задачами, которые стояли перед японскими инвесторами, участвующими в экспорте предпринимательского капитала в страны региона. Уровень инвестиций поддерживался растущим потреблением сообразно темпам роста азиатской экономики, побуждая японские компании сосредоточиться на Азии не только как площадке для экспорта, но и как базе для производства и продажи товаров местным потребителям. Возросли потребности компаний и населения в различных услугах, что привлекало больше инве-

стиций в непроеизводственные отрасли, включая не только финансы, но и оптовую и розничную торговлю. Банкам это дало возможность расширить такие виды деятельности, как жилищный кредит и автокредиты, требования в области управления активами, что укрепляло институциональную основу страховых, пенсионных и инвестиционных фондов, где они могли рассчитывать на дальнейший рост своего бизнеса. Передаваемые технологии также служат дополнительным рычагом воздействия на деятельность местных кредитных организаций [Yaguchi 2018: 835].

Продвижение японского банковского капитала в Азию за последние двадцать лет способствовало развитию регионального финансового рынка. Расширение рыночной интеграции, наряду с общим усилением капитала и финансового регулирования, определялось деятельностью японских государственных и частных финансовых институтов. В частности, вкладом японских банков в углубление местных финансовых рынков являлась передача ими передовых финансовых и управленческих технологий банкам-резидентам азиатских стран. Региональные рынки становятся более динамичными благодаря продолжающейся интеграции, где важная роль отводится частному сектору.

В период глобального кризиса и сразу же после него японские банки сокращали свои кредиты, но в меньшей степени, чем банки Западной Европы и США, поскольку нанесённый ущерб по финансовым показателям у них был менее серьёзным. Японские банки продолжали кредитовать Азию, став вторыми после английских банков по накопленным банковским требованиям. Увеличивался поток средств через азиатские финансовые центры, такие как Гонконг и Сингапур, а также банки Тайваня и Южной Кореи, которые осуществляли финансирование с помощью филиалов и дочерних компаний, тем самым усиливая процесс финансовой интеграции [Seki 2016].

В большинстве азиатских стран после глобального финансового кризиса вместе

*Таблица 1*  
**Динамика изменения позиций Японии и КНР на финансовых рынках Азии**  
 (в % к общей сумме внутрирегиональных инвестиций)

|                                          | 2001 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Прямые зарубежные инвестиции             |         |         |         |         |         |         |         |
| Китай                                    | 18,4    | 13,9    | 22,7    | 16,2    | 22,5    | 16,3    | 20,6    |
| Япония                                   | 20,6    | 29,8    | 14,6    | 14,4    | 16,2    | 12,3    | 16,0    |
| Портфельные инвестиции в акции           |         |         |         |         |         |         |         |
| Китай                                    | 22,3    | 7,4     | 8,1     | 7,3     | 8,1     | 13,3    | 21,8    |
| Япония                                   | 20,0    | 17,9    | 11,2    | 12,3    | 8,6     | 11,0    | 12,6    |
| Портфельные инвестиции в долговые бумаги |         |         |         |         |         |         |         |
| Китай                                    | ...     | ...     | ...     | 5,5     | 7,4     | 7,1     | 8,9     |
| Япония                                   | 31,9    | 29,1    | 34,9    | 27,7    | 27,4    | 25,0    | 26,0    |
| Банковские активы                        |         |         |         |         |         |         |         |
| Китай                                    | ...     | 8,3     | 11,9    | 19,6    | 16,2    | 17,1    | 16,8    |
| Япония                                   | 44,5    | 43,7    | 55,9    | 36,8    | 39,0    | 38,6    | 39,2    |

*Источник: Coordinated Direct Investment Survey (CDIS). CDIS Reporters. IMF Data. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5>; Coordinated Direct Investment Survey (CDIS). IMF Data. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363>; BIS Statistics [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bis.org/statistics/index.htm> (дата обращения: 01.10.2020).*

с ростом кредитов западных стран увеличивается доля кредитования японскими банками, прежде всего тремя крупнейшими мегабанками (*Mitsubishi UFJ*, *Sumitomo Mitsui* и *Mizuho*) в Таиланде, Малайзии, Южной Корее, Индонезии и на Филиппинах. Кредиты японских банков предоставляются в местных валютах, в частности, в Китае и на Тайване требования в местной валюте превышают международные требования в иностранной валюте. В Таиланде требования в местной валюте выросли более чем вдвое после того, как Банк *MUFG* приобрёл банк *Ayudhya Bank* (5-е место по активам в стране) в качестве дочерней компании. В Южной Корее требования в местной валюте превысили 60% международных требований, в Малайзии и Индонезии они также увеличиваются. Доля Азии в общем объёме иностранных требований японских банков по-прежнему остаётся около 10%, но доля требований в местной валюте в целом превысила 20%,

что свидетельствует о процессе локализации японских банков в этом регионе<sup>30</sup>.

Анализ динамики инвестирования Японии и Китая в регионе за последние двадцать лет (табл. 1) свидетельствует о постепенном усилении позиций КНР на финансовом рынке стран Азии по отношению к её основному конкуренту. Сравнение величины притока капитала, основанное на данных платёжного баланса, не даёт возможности полностью оценить реальное положение дел в этой области, но их динамика свидетельствует, что Китай в этот период по прямым зарубежным инвестициям и инвестициям в акции стал превосходить Японию. Что касается банковской сферы, то в консолидированную банковскую статистику БМР не включены данные по активам Китая в Гонконге, который является основным международным центром, принимающим и перераспределяющим финансовые ресурсы из Китая. Наряду с этим прослеживается тенденция

<sup>30</sup> Japan's MUFG acquires 72 pct of Thai Bank of Ayudhya via tender offer. Reuter, December 18, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/article/mufg-bankofayudhya-idUSL3NOJS1G320131218> (дата обращения: 05.03.2020).

к увеличению его роли в финансировании других стран региона и международных финансовых институтов.

Следует учитывать, что эти количественные показатели трансграничного движения капиталов основываются на данных о двусторонних экономических отношениях между странами. В дальнейшем эти средства с помощью эффекта мультипликатора ведут к увеличению производства и инвестиций в странах-дебиторах, которые используются для создания и расширения цепочек добавленной стоимости и последующих вложений этих стран в Азии, ведущих к углублению интеграционных процессов. Вместе с тем при непосредственном участии обеих стран (Китая и Японии) продолжает формироваться многосторонняя финансовая архитектура Азии, связанная со всё большими потоками трансграничного капитала.

### 3

Хотя, по мнению ряда экспертов, экономика Азии быстро движется к региональному порядку, ориентированному на Китай, процесс этот может занять ещё длительное время. И КНР, и Япония настойчиво внедряют свои концепции региональной интеграции (Китай — инициатива «Пояса и пути», Япония — «Свободный и Открытый Индо-Тихоокеанский регион») и предлагают своё видение финансирования развития, ставя азиатские страны перед серьёзным выбором<sup>31</sup>.

Для Японии важнейшими задачами выступает сохранение своего статуса крупной экономической державы на фоне сокращающихся ресурсов государства в сфере финансирования зарубежных операций, оказание официальной помощи с опорой на многосторонний экономический и финансовый институциональный механизм. Для Китая важным является расширение использования растущих финансовых возможностей для продвижения своего эконо-

мического влияния в регионе. Но одновременно ему необходимо решать многочисленные проблемы обеспечения долгосрочной эффективности продвигаемых проектов и нивелировать беспокойство стран-получателей вследствие привязки к ним политических условий и обременительных правил кредитования.

Вместе с тем китайско-японские экономические отношения не определяются исключительно конкуренцией друг с другом. Токио и Пекин выступают частью экономического сообщества АСЕАН+3, членами формирующейся крупнейшей региональной торговой группы (Региональное соглашение о всеобъемлющем экономическом партнёрстве /RCEP/), региональных механизмов по различным группам финансовых инструментов.

При этом улучшение качества двусторонних связей и налаживание многостороннего сотрудничества не сопровождаются общей перестройкой конкурентных отношений в регионе. Ряд областей экономической деятельности остаётся в сфере конкуренции, которая продолжает возрастать и на уровне государства, и на уровне корпораций и банков. Несмотря на то что Китай и Япония стали развивать отношения как два региональных лидера Азии и теснее увязывать потребности своих рынков, они продолжают принимать превентивные меры по ограничению экспансии конкурента, оценивая потенциальные последствия своей взаимозависимости.

Одной из областей экономического взаимодействия, где, наряду с тенденциями к сотрудничеству, происходит нарастание конкуренции, выступает сфера региональной финансовой интеграции в Азии. Имеющиеся у Японии опыт «финансовой дипломатии», механизм регионального сотрудничества на уровне государства и крупных предпринимательских объединений, наличие тесных связей корпораций и банков, высокие позиции в международ-

<sup>31</sup> Brewster D. Japan's plans to build a "Free and Open" Indian Ocean. The Interpreter, 29 May 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/japan-plans-build-free-and-open-indian-ocean> (дата обращения: 10.03.2020).

ных инвестиционных операциях дают Японии возможность сохранять превосходство по сравнению с Китаем. Несмотря на то что Китай имеет преимущества в стартовых позициях для развёртывания финансовой интеграции, являясь наиболее крупным торговым партнёром азиатских стран, он ещё не имеет такого финансового потенциала, технологий и опыта проведения практических мер финансового взаимодействия, как Япония.

Китай использует инновационные технологии оказания помощи развитию, создав Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, осуществляющий поиск и преодоление существующих «узких мест» в экономическом регионе, принимает участие в работе Нового банка развития БРИКС, приобретает стратегические активы. Япония, несмотря на напряжённые отношения со многими странами Азии, продолжает встраиваться в региональную экономику через сеть производственных и логистических цепочек и до сих пор является основным источником капитала для Юго-Восточной, Южной Азии и Океании.

Важное место в японской стратегии развития финансовой инфраструктуры Азии отводится деятельности *международных финансовых институтов* и, в частности, Азиатского банка развития (АБР). АБР является крупнейшим многосторонним институтом развития в регионе, в систему которого также входят Азиатский фонд развития (Asian Development Fund), Специальный фонд технической помощи (Technical Assistance Special Fund) и Японский специальный фонд (Japan Special Fund). По состоянию на конец 2018 г. активы АБР равнялись 191,9 млрд долларов США. Крупнейшими акционерами, определяющими долгосрочную стратегию банка, выступают Япония и США (по 12,8% голосов, в то время как на КНР приходится

5,4%. Общий объём предоставленных банком средств за 2018 г. составлял 35,8 млрд долларов, в том числе займы, субсидии и гарантии (21,5 млрд долларов)<sup>32</sup>.

В качестве одной из основных задач АБР с середины 2000-х годов выступала реализация инфраструктурных проектов, с целью удовлетворения спроса на строительство связанных с ними объектов, а также способствующая осуществлению японской стратегии в регионе. Была разработана совместная программа АБР и Японии на сумму около 119 млрд долларов, направленная на развитие «Партнёрства в продвижении качественной инфраструктуры»<sup>33</sup>. Япония и АБР считают, что она играет важную роль в мобилизации частных финансовых ресурсов и новаций для реализации крупных инвестиций как по качественным, так и по количественным параметрам. Программа основывается на четырёх опорных пунктах: сотрудничество с АБР; расширение и ускорение предоставления помощи через Японское агентство международного сотрудничества (ЯАМС); увеличение финансирования проектов с относительно высокой степенью риска через ЯАМС; повышение доли инвестиций в «инфраструктуру качества» в глобальном масштабе в процессе разработки соответствующих международных стандартов.

Положение в сфере многостороннего регионального финансирования изменилось после появления ещё одного многостороннего финансового института — Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), инициатором создания которого выступила КНР. Банк нарушил монополию США и Японии на финансирование крупных проектов, осуществляемое по линии Мирового банка и многосторонних региональных банков. Созданный в 2016 г. банк зарекомендовал себя как кредитный институт с высоким рейтингом.

<sup>32</sup> Asian Development Bank Annual report 2018, ADB 2019. P. 6, 65. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/650011/adb-annual-report-2019.pdf>. (дата обращения: 12.03.2020).

<sup>33</sup> JICA Assistance Program for Quality Infrastructure Investment 2017, Feb. 21, JICA Philippines office. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.meti.go.jp/policy/mono\\_info\\_service/mono/waterbiz/kenkyukai/kaigai\\_infra/seminar-presen/PDFfiles/07\\_JICA.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/waterbiz/kenkyukai/kaigai_infra/seminar-presen/PDFfiles/07_JICA.pdf) (дата обращения: 12.03.2020).

На конец 2018 г. в него входило 97 стран, что почти в полтора раза превышает число участников АБР и свидетельствует о широте географического охвата. Япония и США отказались от участия в этом банке, указывая на недостатки его корпоративного управления, но в значительной степени из-за того, что банк стал фактически одной из опор финансирования инициативы «Пояса и пути», способствующей усилению влияния КНР в регионе.

Подписной капитал банка составляет 96,7 млрд долларов, в том числе оплаченный капитал — 19,3 млрд, капитал до востребования — 77,4 млрд. Более 30% акционерного капитала принадлежит КНР, что, в связи с требованием 75% голосов при принятии важных решений, даёт Китаю право вето по основным вопросам. Ближайшие акционеры — Индия (8,6%) и Россия (6,8%). За первые годы деятельности банк предоставил средства и выдал обязательства на сумму 6,9 млрд долларов, что значительно меньше средств, выделяемых АБР. Во многом его финансирование обслуживает двухсторонние программы помощи Китая. Планируется, что в ближайшие годы АБИИ будет ежегодно предоставлять кредитование в объёме 4,5—5,5 млрд долларов<sup>34</sup>.

Исходя из политики многостороннего взаимодействия, банк сотрудничает с АБР по ряду проектов софинансирования. Японские предприятия, которые не выдерживают конкуренции при прохождении конкурса на проекты в АБР, заинтересованы в участии в проектах АБИИ, несмотря на то что в ряде случаев решения принимаются в интересах Китая. В 2016 г. банк заключил с АБР Меморандум о взаимопонимании, в котором говорится об общности целей в достижении устойчивого роста,

смягчении последствий изменения климата и содействии региональному сотрудничеству и партнёрству в направлении более инновационной, инклюзивной и интегрированной Азии<sup>35</sup>.

Создание нового многостороннего финансового института — одно из направлений концепции новых возможностей КНР в финансовом пространстве, включающей в себя трансграничные зоны экономического сотрудничества, развитие рынков капитала, повышение кредитного рейтинга Китая и выдвижение юаня на позиции лидирующей валюты в Азии. Пекин планирует развивать финансовую интеграцию Азии с помощью данного международного кредитного института, способствуя укреплению инфраструктуры, открытости и связанности между финансовыми системами отдельных стран, посредством разработки новых продуктов для внутренних и региональных рынков, стандартизированных облигаций (в том числе и в юанях) для использования в регионе. В результате деятельности АБИИ, связанной с инвестициями в инфраструктуру и выпуском ценных бумаг, предполагается предлагать необходимые долгосрочные инвестиционные инструменты для инвесторов в пенсионные и страховые фонды, заполняя лакуну в качестве недорогой альтернативы банковскому финансированию.

Различие в подходах АБР и АБИИ к финансированию развития и оценке конечных его целей, к концепции устойчивого развития находят отражение в повестке дня проводимых японо-китайских правительственных переговоров. Япония стремится ограничить средства, предоставляемые Китаю для выделения объёмного финансирования инфраструктурных объ-

<sup>34</sup> AIIB 2019 Annual report, Asian Infrastructure Investment Bank, 2020. P. 3, 26. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/home/index.html> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>35</sup> ADB, AIIB Sign MOU to Strengthen Cooperation for Sustainable Growth. Asian Development Bank, News Release, 2 May 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/news/adb-aiib-sign-mou-strengthen-cooperation-sustainable-growth>: (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>36</sup> Japan Urges China to Stop Taking ADB Loans. 02.05.2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nippon.com/en/news/yjj2019050200751/japan-urges-china-to-stop-taking-adb-loans.html> (дата обращения: 26.02.2020).

ектов развивающимся странам Азии<sup>36</sup>. На переговорах министров финансов Японии и Китая в мае 2019 г. министр финансов Японии заявил о необходимости прекращения Китаем использовать заёмные средства АБР для предоставления крупных кредитов развивающимся странам Азии, в результате чего у последних возникают трудности погашения долга. Ранее японская сторона неоднократно настаивала при посещении Китая на принципах открытости, транспарентности и стабильности при предоставлении помощи развивающимся странам<sup>37</sup>.

Испытывая всё большие трудности в результате проблем в функционировании мировой экономики, страны Восточной Азии стремятся к дальнейшему углублению и расширению экономического сотрудничества. Принятые в мае 2019 г. в качестве концептуального документа «Стратегические направления финансового процесса АСЕАН + 3» выделяют новые потенциальные области взаимодействия, представляющие общий интерес и обеспечивающие взаимодополняемость в отношении стимулирования регионального экономического роста и содействия интеграции в финансовой среде. В то же время документ не определяет, какие страны будут являться драйверами роста и кто будет направлять их деятельность в области международных финансов<sup>38</sup>.

*Региональный рынок облигаций* в Азии является одним из наиболее регулируемых сегментов финансового сектора. В рамках форумов, секретариатом которых обычно выступает АБР, Япония занимает по данному комплексу вопросов активную позицию. Выносимые японскими государственными и частными организациями рекомендации во многом оказываются базисными при подготовке документов.

Формирование регионального рынка азиатских облигаций заметно продвинулось по линии ЕМЕАР (Совет исполнительных директоров центральных банков Восточной Азии и Океании). В настоящее время запущены два фонда ABF1 и ABF2 стоимостью более 3 млрд долларов, которые вкладывают средства в суверенные и квазисуверенные облигации в местной валюте.

Следующий крупный финансовый механизм — Азиатская инициатива по рынкам облигаций (ABMI) используется как альтернативный источник финансирования краткосрочных займов в иностранной валюте, но в долгосрочном плане она также нацелена на привлечение масштабных сбережений в регионе для поддержки инвестиций в инфраструктуру. Со времени создания ABMI рынки облигаций АСЕАН+3 в местной валюте достигли значительного масштаба. В 2019 г. общий объём облигаций, находящихся в обращении в странах-членах АСЕАН, КНР и Республике Корея превышал 16 трлн долларов, что приближается к сумме еврооблигаций, выпущенных на развитых рынках<sup>39</sup>. Они сбалансированы между правительственным и корпоративным сегментами. Значительный вклад в реализацию этой инициативы вносит Японский банк международного сотрудничества, который выступает гарантом по облигационным займам.

Хотя ABMI оказывает влияние в регионе на рынки облигаций в местной валюте, существует ряд проблем, препятствующих их выпуску, например различные уровни развития рынка облигаций в странах АСЕАН+3. В целях привлечения иностранных инвесторов был создан AMBIF, деятельность которого направлена на смягчение валютного риска и улучшение механизма транзакций в национальной валюте [Ноздрев 2020].

<sup>37</sup> Japan to propose G-20 aid rules to check China's Belt and Road. 18.05.2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-to-propose-G-20-aid-rules-to-check-China-s-Belt-and-Road> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>38</sup> Meeting Asia's Infrastructure Needs: Asian Development Bank, 2017. P. 12. [Электронный ресурс] URL: <http://dx.doi.org/10.22617/FLS168388-2> (дата обращения: 22.02.2020).

<sup>39</sup> Подсчитано по: Asia bonds online. [Электронный ресурс]. URL: <https://asianbondsonline.adb.org>, (дата обращения: 30.03.2020).

Препятствием на пути финансового развития региона является отсутствие продвижения в области *валютной интеграции*. Исключением являются страны Восточной Азии, которые на институциональном уровне рассматривают возможность использования местных валют, не отдавая приоритет ни одной из них.

Предложенная ранее Японией схема финансового сотрудничества АСЕАН+3 была трансформирована в Чиангмайскую инициативу, предусматривающую оказание взаимной поддержки азиатскими странами посредством использования двусторонних валютных свопов. В случае валютного кризиса страна могла получить определённую сумму в долларах США, а после истечения договора вновь обменять её на национальную валюту. Эти соглашения в дальнейшем были доработаны путём расширения числа стран-участниц, увеличения размеров обмена, постепенного перехода от двусторонних соглашений к многосторонним и коллективной поддержке.

В настоящее время Чиангмайская многосторонняя инициатива (СММ) состоит из двух основных элементов: линии предотвращения кризисов (СММ Precautionary Line, СММ-PL) и фонда стабильности (СММ Stability Facility, СММ-SF). Важным итогом внедрения данной инициативы стало повышение в случае кризиса ликвидности квоты выделения стране средств без привлечения программ МВФ с 10 до 30%. При общем размере 240 млрд долларов доля взносов стран АСЕАН+3 составляет 20 и 80%, то есть десять государств-членов АСЕАН совместно вносят 48 млрд долларов, в то время как Китай, Япония, Корея и Гонконг — 192 млрд долларов<sup>40</sup>. Наряду с этим было создано региональное Управление макроэкономических исследований АСЕАН+3 (AMRO) для мониторинга и анализа экономики, а также поддержки процесса принятия решений СММ.

Система принятия решений была построена таким образом, что ни один из членов СММ не является доминирующим. Китай (включая Гонконг), Япония и 10 стран АСЕАН имеют равную долю голосов на уровне 28,41%. Доля голосов Южной Кореи меньше (14,77%), но система голосования большинством в две трети голосов в некоторых случаях делает её голос решающим. Ни страны АСЕАН, ни страны +3 не могут самостоятельно заблокировать коллективное решение [Ariyasajakorn 2020].

Включение АВМ и Чиангмайской инициативы в схему кредитования в обмен на государственные облигации позволило частным структурам Японии участвовать в этих операциях при посредничестве ЯБМС. Одно из этих направлений предполагает открытие кредитных линий в местной валюте под залог государственных бумаг для инвестирования японских ТНК в развивающиеся страны региона [Арапова 2015: 42].

На 22-м совещании министров финансов стран и руководителей центральных банков стран АСЕАН+3 было принято решение о том, что часть средств для обмена валюты страны, переживающей кризисную ситуацию, может предоставляться не только в долларах, но и в юанях и иенах. Это шаг в сторону использования азиатских местных валют, таких как юань и иена, в трансграничных операциях, и при растущем спросе на них — для валютных резервов.

Углубление экономической интеграции в азиатском регионе сопровождается тенденцией к росту местных валют, в первую очередь японской иены и китайского юаня. Хотя доллар по-прежнему остаётся главным в трансграничных операциях — торговле, инвестициях, валютном рынке и валютных резервах, азиатские страны, сталкиваясь с последствиями денежно-кредитной политики США, рассматривают использование местной валюты как

<sup>40</sup> Enhancement of the Chiang Mai Initiative Multilateralisation. Bank Negara Malaysia. 07.08.2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bnm.gov.my/-/enhancement-of-the-chiang-mai-initiative-multilateralisation> (дата обращения: 30.03.2021).

частичное средство защиты от внешних потрясений. Японская иена остаётся наиболее часто используемой валютой после доллара в транснациональных расчётах в Азии, но статистика показывает активный рост использования юаня и тайландского бата как средства международного обращения в азиатском регионе [Dang, Yang, Chan 2018].

Принятое решение соответствует политике Китая по содействию интернационализации юаня и может привести к дальнейшему усилению его влияния в Азии. В более широком плане речь идёт о возможности создания новых финансовых инструментов, рыночных практик и доступа к альтернативным сферам финансовой деятельности в Азии, которые сохраняют и стимулируют выгоды, присущие хорошо интегрированным финансовым рынкам. Одновременно с этим предполагается увеличение веса юаня как глобальной валюты, что важно для обслуживания новых проектов финансовой инфраструктуры с участием КНР, которые работают параллельно с существующими системами. В будущем Китай рассчитывает, что инвестиции в инфраструктуру будут в большей степени осуществляться в юанях, а это выдвигает китайскую валюту в первые ряды наиболее используемых валют наряду с долларом и евро<sup>41</sup>.

\* \* \*

Переходя к выводам, следует подчеркнуть значение статистических данных, на основании которых можно анализировать происходящие события и проследивать тенденции в финансовой сфере азиатского региона. Хотя количественные показатели внешнеэкономических связей не могут во всей полноте обрисовать сложную и многоуровневую картину участия Японии и Китая в финансовой интеграции в Азии, которая охватывает институциональную, правовую и другие формы взаимодействия,

эти индикаторы являются важным и необходимым средством для характеристики их основных позиций и вклада в развитие интеграционного процесса.

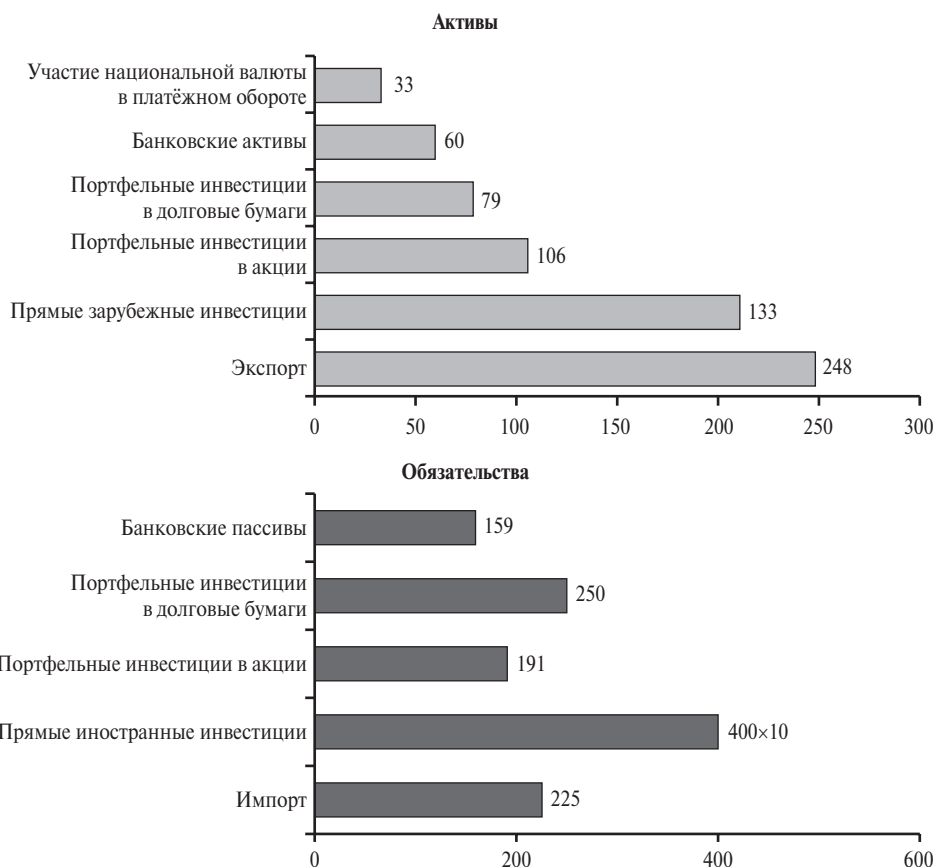
На рис. 1 представлены сравнительные показатели участия Китая в азиатской торговле и движении капиталов по отношению к Японии, данные по которой приняты за 100%.

Китай имеет превышение в объёме внешнеторгового оборота, что определяет потенциал роста зарубежных активов и накопления валютных резервов, наращивает прямые иностранные инвестиции, которые являются необходимой частью производственных цепочек, обуславливающих основные параметры интеграционного процесса в Азии. Он имеет превосходство по всем группам внешних обязательств, что свидетельствует о большей привлекательности внутреннего рынка и, соответственно, потенциально более глубокой степени финансовой интеграции. В дальнейшем будет происходить усиление позиций КНР по основным направлениям финансового взаимодействия, способствуя росту веса юаня в международных расчётах.

Япония сохраняет ведущее место в активах по ряду статей платёжного баланса, что вызвано расширением предпринимательской деятельности компаний и банков в регионе. Отметим три фактора, позволяющих Японии сохранять свои позиции в регионе: 1) развитая зарубежная банковская система в Азии, включающая не только филиалы и дочерние компании банков, но и местные финансовые институты с участием японского капитала, ведущие бизнес на японских принципах менеджмента; 2) роль АБР как генератора финансовой интеграционной деятельности, где Япония и США располагают большей частью акционерного капитала и определяют основные направления деятельности банка, включая поддержку финансового корпорационного сектора Японии и разработку директивных

<sup>41</sup> Kim N., Watanabe Y. Should Asia have a regional currency? EastAsia Forum 2019. 30 July. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/30> (дата обращения: 25.04.2020).

*Рисунок 1*  
**Активы и обязательства Китая в странах Азии**  
 (в сравнении с Японией, в %, по состоянию на конец 2018)



*Источник:* Рассчитано на основе базы данных МВФ и БМР. CDIS Reporters. IMF. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5> (дата обращения: 17.02.2020); Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS). IMF. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363> (дата обращения: 17.02.2020).

положений; 3) место национальных валют в региональном платёжном обороте, где коэффициент использования иены превышает тот же показатель для юаня и занимает второе место после доллара как в торговле, так и в сфере движения капитала.

АБР разработал собственный индекс для определения степени регионального сотрудничества и интеграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе, который включает ряд субиндексов по основным направлениям финансовой интеграции: а) торговля

и прямые инвестиции; б) денежная и финансовая сфера; в) региональные цепочки создания стоимости [Huh, Park 2018]. Индекс позволяет проводить сравнительный анализ не только по региону и субрегионам, но и по отдельным странам с тем, чтобы оценить степень их вовлечённости в процесс финансовой интеграции.

Как следует из приведённой табл. 2, Япония имеет преимущества в группе «торговля и инвестиции», Китай — в группах «монетарная и финансовая сфера» и «ре-

Таблица 2  
Сравнение индексов финансовой интеграции Японии и Китая в Азии

| Год  | Торговля и инвестиции |        |        | Монетарная и финансовая сфера |        |        | Региональные цепочки добавленной стоимости |        |        |
|------|-----------------------|--------|--------|-------------------------------|--------|--------|--------------------------------------------|--------|--------|
|      | Азия                  | Япония | Китай  | Азия                          | Япония | Китай  | Азия                                       | Япония | Китай  |
| 2006 | 0,3560                | 0,3583 | 0,2743 | 0,3894                        | 0,3110 | 0,5346 | 0,3174                                     | 0,3476 | 0,3851 |
| 2010 | 0,3746                | 0,3402 | 0,3299 | 0,4149                        | 0,3231 | 0,6182 | 0,3156                                     | 0,3512 | 0,3920 |
| 2016 | 0,3824                | 0,4667 | 0,3966 | 0,4080                        | 0,3059 | 0,5871 | 0,3115                                     | 0,3311 | 0,3852 |

Примечание: 0 – соответствует отсутствию интеграции, 1 – полной интегрированности.

Источник: Таблица составлена автором на основе данных: [Huh, Sun-Young, Park C. Y, 2018].

гиональные цепочки добавленной стоимости». Эти выводы можно поставить под сомнение при рассмотрении более узкой группы показателей, используемых при сравнении по основным направлениям финансовой интеграции. Необходимо принимать во внимание, что при расчётах регионального комплексного индекса исследовательская группа АБР столкнулась с трудностями, вызванными недоработками в методологии и отсутствием полных баз данных по странам Азии, позволяющих использовать ряд индикаторов по рынку капиталов, а именно: активы в ценные бумаги, активы и обязательства по банковским операциям и др. В этой связи было решено представить АБР техническое задание для выработки нового варианта индекса к маю 2021 г.<sup>42</sup>

В качестве одной из основных задач Китая и Японии в современных условиях рассматривается создание мощного международного финансового центра (МФЦ), способного оказывать влияние на финансовые потоки по всей Азии. Современный этап региональной интеграции затронул основные МФЦ в регионе, для которых необходимым становится усиление международных функций действующего национального финансового рынка для выхода на новый этап конкурентной борьбы. Её развёртывание сопровождается измене-

ниями в конфигурациях МФЦ вследствие происходящих процессов концентрации капитала и усиления в них роли иностранного участия с повышением доли инновационных инструментов, финансового посредничества (финансовые услуги), расширением традиционных и освоением новых сегментов рынка. Возрастает роль государственной политики в сфере модернизации и обеспечения устоявшихся и альтернативных функций МФЦ, привлечении к участию новых институциональных структур.

В последующие годы Японии и Китаю придётся расширять сферу взаимодействия в финансовом секторе азиатской экономики, который играет всё большую роль в расширении мирового и регионального рынков товаров и капитала. Учитывая растущую потребность стран Азии в иностранных капиталах и либерализацию экономики, Япония по-прежнему будет уделять первостепенное внимание продвижению прямых инвестиций в Азии, ведущих к дальнейшему расширению цепочек добавленной стоимости, а также повышать вес на долговом рынке, где обеспечивается меньший риск вкладываемым капиталом. Вместе с этим Токио стремится развивать японо-китайские экономические отношения на основе политики «конкурентного сотрудничества», чтобы не отстать от дру-

<sup>42</sup> Enhancing the Measures of Regional Cooperation and Integration: The Asia-Pacific Regional Cooperation and Integration Index. Technical assistance report, project number 53160-001. Knowledge and Support Technical Assistance, Asian Development Bank. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/53160/53160-001-tar-en.pdf> (дата обращения: 01.10.2020).

гих развитых стран. При этом такое сотрудничество Японии реализует на многосторонней основе, в первую очередь со странами АСЕАН и Индией, участвуя в крупных проектах и совместных международных инициативах.

Столкнувшись с растущими ограничениями инвестиционной деятельности в США и государствах Западной Европы, сокращением операций внутри страны ряда крупных иностранных компаний, Китай усиливает ориентацию на Азию. Основываясь на потенциале внутреннего финансового рынка, КНР развивает внешнеэкономическую экспансию, осуществляя рециклирование капитала, масштабирование опе-

раций и используя свои технологические преимущества в области банковских операций. Вместе с тем и Китай, и Япония, в условиях усиления неопределённости в финансовой сфере и влияния пандемии COVID-19 на фондовый, долговой и валютный рынки, вынуждены идти на взаимное поддержание регионального интеграционного процесса в финансовой области. Для этого они развивают двусторонние связи между биржами и институциональными инвесторами, расширяют многостороннее сотрудничество с увеличением доли иены и юаня в региональном платёжном обороте и продвигают функции единого расчётно-платёжного центра и офшорного рынка.

### Список литературы

- Арапова Е.Я. Азиатская валютная единица: в поисках оптимальной структуры валютной корзины // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 40–51.
- Балакин В.О. и др. Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск XX / Отв. ред.-сост. Е.И. Сафронова. М.: ИДВ РАН, 2016. 432 с.
- Богачёва О.В., Раков И.Д., Смородинов О.В. Финансовая интеграция в АСЕАН: анализ практики // Финансовый журнал. 2017. № 2 (36). С. 115–128.
- Костюнина Г.М. Интеграционная модель АСЕАН+1: Основные положения соглашений и влияние на внешнеэкономические связи // Вестник РУДН. 2017. № 3. Т. 17. С. 441–457.
- Ноздрев С.В. Азия: процесс региональной экономической интеграции // Восточная Азия: факты и аналитика. 2020. № 1. С. 34–46.
- Almekinders G., Fukuda S. ASEAN Financial integration. IMF. Working Paper WP/15/34. 2015 February. 259 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1534.pdf> (дата обращения: 21.08.2019).
- Ariyasajakorn D. Evolution of ASEAN Financial Integration in the Comparative Perspective. ADBI. Working Paper. ADB. 2020. № 1123. 31 p. [Электронный ресурс]. URL: [www.adb.org/publication/adbi-wp1123](http://www.adb.org/publication/adbi-wp1123) (дата обращения: 26.03.2020).
- China and the world Inside the dynamics of a changing relationship. McKinsey Global Institute. July 2019. 168 p. URL: <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/china/china%20and%20the%20world%20inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-june-2019-vf.ashx> pp.6-45 (дата обращения: 25.02.2020).
- Dang V.Q.T., Yang Y., Chan K.S. Yen or Yuan? The law of one price and economic integration in Asia // The World Economy. 2018. Vol. 41. No. 1. P. 171–193.
- Ding Jianping. Empirical Studies on China's Integration into the World Economy. Hunan University Press, 2001.
- Economic Integration in East Asia: Perspectives from Spatial and Neoclassical Economics / ed. by M. Fujita, S. Kumagai, K. Nishikimi. Edward Elgar Publishing. London. 2008. 349 p.
- Huh H.S., Park C.Y. Asia-Pacific regional integration index: Construction, interpretation, and comparison // Journal of Asian Economics. 2018. Vol. 54. P. 22–38. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1049007817301719>
- Kasuga T. Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies. Results of the JBIC FY 2019 Survey: Outlook for Japanese Foreign Direct Investment (31<sup>st</sup> Annual Survey), Japan Bank for International Cooperation. 2020. № 3. 39 p.
- Kawai M., Wignaraja G. The Asian 'Noodle Bowl': Is it Serious for Business // Asian Development Bank Institute (ADBI). Working Paper Series. 2009. № 136. 33 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/155991/adbi-wp136.pdf> (дата обращения: 26.02.2020).
- Lam W. Cross-border Activity of Japanese Banks. International Monetary Fund. WP/13/235 IMF Working Paper. 2013. 17 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13235.pdf> pp/3-9 (дата обращения: 02.03.2020).

- Lien D, Zhang Zh.* Introduction to China's Rise and Financial Market Integration in East Asia: Issues and Prospects // *The North American Journal of Economics and Finance*. November 2018, Vol. 46. P. 166–167. URL: <https://doi.org/10.1016/j.najef.2018.04.004> (дата обращения: 05.02.2020).
- Lien D.* Liberalisation of China's Portfolio Flows and the Renminbi // *RBA journal*. 2019. September. P. 60–69. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2019/sep/pdf/liberalisation-of-chinas-portfolio-flows-and-the-renminbi.pdf> (дата обращения: 16.03.2020).
- Qing-yuan S.* China's Economic Growth and International Capital Flows // *Public Policy Review*. 2019. Vol. 15, No. 1. P. 121–150. In M. Fujita (Ed.) *Economic Integration in East Asia: Perspectives from Spatial and Neoclassical Economics*. London: Edward Elgar Publishing, 2008. P. 15–25.
- Seki Y.* Development of Asia's Capital Markets and Lessons to be Learned from Japan // *Nomura Journal of Asian Capital Markets*. 2016. No. 1. P. 12–15.
- Wang L.* East Asian Economic Integration: A China-ASEAN Perspective. London: Path International Ltd, 2014. P. 30–45. [Электронный ресурс]. URL: <https://knowledge.ckgsb.edu.cn/2013/03/28/china/banking-abroad-the-globalization-of-chinese-banks> (дата обращения: 01.03.2020).
- Yaguchi M.* Integration of Financial Markets in Japan and Asia // *Public Policy Review*. 2018. Vol. 14. No. 5. P. 835–837.
- Zhang Z.Y., Sato K., McAleer M.* Is a Monetary Union Feasible for East Asia? // *Applied Economics*. 2004. Vol. 36. No. 10. P. 1031–1043.

# CHINA AND JAPAN IN THE PROCESS OF FINANCIAL INTEGRATION IN ASIA

STANISLAV NOZDREV

Primakov Institute of World Economy and International Relations of the RAS,  
Moscow, 117997, Russian Federation

## Abstract

The article discusses the main areas and features of China and Japan participation in the process of financial integration. A comparative analysis of the possibilities of interaction with Asian countries in the credit and securities markets has been carried out. A special place is given to China and Japan activities in regional financial organizations and associations. It is argued that sphere of regional financial integration is one of the areas of economic cooperation between the two countries where along with the trends towards cooperation there is also a process of increasing competition. Improving the quality of bilateral economic ties between China and Japan and the establishment of multilateral cooperation is not accompanied by a general restructuring of competitive relations in the region. A number of areas of economic activity remain in the sphere of competition which continues to increase both at the state and corporations and banks levels. China uses innovative aid technologies to create the Asian Infrastructure Investment Bank, eliminate existing bottlenecks, and acquire strategic assets in the region. Japan, despite strained relations with a number of Asian countries, continues to integrate into the regional economy through a network of production and logistics chains and is still a major source of capital for many Asian countries. All this suggests that, despite China's undoubted economic and financial success, it needs time to secure its leadership in the region. At the same time, the further deterioration of trade and economic relations between China and the United States, the consequences of the coronavirus crisis push China to more cooperation with Japan in stock, banking and currency areas, through regional economic organizations, and further expansion of the use of local currencies, primarily yen and renminbi, instead of dollars for investment and expansion of multilateral settlement and payment transactions in the region.

## Keywords:

China; Japan; regional financial integration; portfolio investment; direct investment; bank assets; exchange rate; financial institutions.

## References

- Almekinders G., Fukuda S. (2015). ASEAN Financial integration. *IMF Working Paper WP/15/34*. February. 259 p. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1534.pdf> (accessed: 21.08.2019).
- Arapova E.R. (2015). Aziatskaya valyutnaya edinitsa: v poiskakh optimalnoy struktury valyutnoy korziny. [Asian currency unit: in search of the optimal structure of the currency basket]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 1. P. 40–51.
- Ariyasajjakorn D. (2020). Evolution of ASEAN Financial Integration in the Comparative Perspective. *ADB Working Paper*. No. 1123. 52 p. Available at: [www.adb.org/publication/adb-wp1123](http://www.adb.org/publication/adb-wp1123) (accessed: 26.03.2020).
- Balakin V.O. (2016). Kitaj v mirovoj i regional'noj politike. Istoriya i sovremennost'. [China in world and pregonal policy]. Vypusk XX. IDV RAN. 432 p.
- Bogacheva O.V., Rakov I.D., Smorodinov O.V. (2017) Finansovaya integraciya v ASEAN: analiz praktiki – (Financial Integration in ASEAN: Analysis of Dinov Practice) [Financial Integration in ASEAN: Analysis of Practice]. *Financial journal*. No. 2 (36). P. 115–128.
- Dang V.Q.T., Yang Y., Chan K.S. (2018). Yen or Yuan? The law of one price and economic integration in Asia. *The World Economy*. Vol. 41. No. 1. P. 171–193.
- Ding Jianping (2001). *Empirical Studies on China's Integration into the World Economy*. Hunan University Press.
- Huh H.S., Park C.Y. (2018). Asia-Pacific regional integration index: Construction, interpretation, and comparison. *Journal of Asian Economics*. Vol. 54. P. 22–38.
- Fujita M., Kumagai S., Nishikimi K. (Ed.) (2008). *Economic Integration in East Asia: Perspectives from Spatial and Neoclassical Economics*. Edward Elgar Publishing, London. 349 p.
- Kasuga T. (2020). Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies — Results of the JBIC FY 2019 Survey. *Outlook for Japanese Foreign Direct Investment (31<sup>st</sup> Annual Survey)*. Japan Bank for International Cooperation. No. 3. 39 p.
- Kawai M., Wignaraja G. (2009). *The Asian 'Noodle Bowl': Is it Serious for Business*. Asian Development Bank Institute (ADB). Working Paper Series. No. 136. 33 p. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/155991/adb-wp136.pdf> (accessed: 26.02.2020).
- Kostyunina G.M. (2017). Osnovnye položeniya soglasheniy i vliyaniye na vneshneekonomicheskie svyazi model ASEAN+1. [ASEAN Integration Model + 1: Key Provisions of Agreements and Impact on Foreign Economic Relations]. *Vestnik RUDN*. No. 3. Vol. 17. P. 441–457.
- Lam W. (2013). *Cross-border Activity of Japanese Banks*. International Monetary Fund. WP/13/235 IMF Working Paper/17p/ URL:<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13235.pdf> pp/3-9 (accessed: 02.03.2020).
- Lien D., Zhang Zh. (2008). Introduction to China's rise and financial market integration in East Asia: Issues and prospects. *The North American Journal of Economics and Finance*. Vol. 4. P. 166–167.
- Lien D. (2019). Liberalisation of China's Portfolio Flows and the Renminbi. *RBA journal*. No. 11. 2019. P. 60–69. Available at: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2019/sep/pdf/liberalisation-of-chinas-portfolio-flows-and-the-renminbi.pdf> (accessed: 16.03.2020).
- McKinsey Global Institute (2019). *China and the World: Inside the dynamics of a changing relationship*. McKinsey Global Institute. 168 p. URL <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/china/china%20and%20the%20world%20inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-june-2019-vf.ashx> P. 6–45 (accessed: 25.02.2020).
- Nozdrev S.V. (2020) Aziya: protsess regionalnoy ekonomicheskoy integracii [The Process of Regional Economic Integration]. *Vostochnaya Aziya: fakty i analitika*. No. 1. P. 34–46.
- Qing-yuan S. (2019). China's Economic Growth and International Capital Flows. *Public Policy Review*, Vol. 15. No. 1. P. 121–150.
- Seki Y. (2016). Development of Asia's Capital Markets and Lessons to be Learned from Japan. *Nomura Journal of Asian Capital Markets*. No. 1. P. 12–15.
- Wang L. (2014). *East Asian Economic Integration: A China-ASEAN Perspective*. London: Path international. P. 30–45. Available at: <https://knowledge.ckgsb.edu.cn/j2013/03/28/china/banking-abroad-the-globalization-of-chinese-banks>. (accessed: 01.03.2020).
- Yaguchi M. (2018). Integration of Financial Markets in Japan and Asia. *Public Policy Review*. Vol. 14. No. 5–18. P. 835–837.
- Zhang Z.Y., Sato K., McAleer M. (2004). Is a Monetary Union Feasible for East Asia? *Applied Economics*. Vol. 36. No. 10. P. 1031–1043.

### **От редакции**

*Предлагаемая читателю статья открывает очередной этап осмысления и концептуализации проблем эволюции государственности в мировой политике. Автор ставит целью систематизировать подходы к деградации институтов государственности и использует широкий спектр терминов, более или менее устоявшихся в отечественных академических исследованиях: «несостоявшееся», «рухнувшее», «хрупкое» государство, «крушение» государства и др. Автор фокусируется прежде всего на содержательных расхождениях в определении качественных уровней состоятельности государства, что наряду с привлечением социологического подхода составляет новаторство данного исследования. Вместе с тем главной жертвой расширительной трактовки становится терминологическая стройность и последовательность, необходимая для продолжения предпринятого анализа в последующих работах других авторов.*

*Редакция пользуется этой возможностью, чтобы обратить внимание аудитории на плюрализм подходов и мнений к анализу категориального аппарата «несостоявшихся» государств, которые в разные годы публиковались на страницах нашего журнала. Дробление политического пространства и связанную с ним сложность понятийно-терминологического аппарата подробно систематизирует статья Ф. Попова «От “безгосударственной территории” к “государству де-факто”» // Международные процессы. Т. 9. № 2(26). 2011. Диалектическое взаимодействие «стабильности» и «устойчивости» государства анализирует М. Хрусталёв в статье «Международные аспекты социально-политической стабильности» // Международные процессы. Т. 6. № 2(17). 2008. Оценке взаимозависимости вызовов международной безопасности и государств в континууме «слабых» (weak) и «гибнущих» (failing) до «неудавшихся» (failed) государств посвящена статья М. Минаева «Проблематика “слабых государств” в американской аналитике» // Международные процессы. Т. 5. № 2(14). 2007. Термином «неудавшиеся государства» при анализе тенденций развития мирового порядка и международной безопасности оперируют А. Фененко и А. Батюк.*

*Будем рады, если дискуссия, направленная в том числе на уточнение терминов, продолжится.*

# ЧТО ТАКОЕ КРУШЕНИЕ ГОСУДАРСТВА?

ДМИТРИЙ ШЕВСКИЙ

Научно-исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия

## Резюме

В статье рассматриваются наиболее значимые попытки концептуализации в социальных науках того, что условно можно обобщить как *крушение государства*. В первую очередь рассматриваются концепты *крушения государства*, нашедшие отражение в различных индексах. Одним из самых известных стал *индекс несостоявшихся государств (failed state)*, позже превратившийся в *индекс хрупкости государств (fragile state)*. В этом концепте исследователи увидели чрезмерную политизированность, а также европоцентризм, так как он был построен на фундаменте веберовского понимания государства, которое возникло при анализе именно европейских политий. Ещё одна проблема веберовского понимания государства заключается не только в том, что построено оно было на специфической «выборке», но и потому, что оно оказывается спорным и при рассмотрении в исторической перспективе. Так как индексы строились для практических целей, то полноценное теоретическое обоснование идея государственной недееспособности получила в концепте *государственной (не)состоятельности (state (in)capacity)*. После анализа существующих подходов показано, что все они так или иначе указывают на проблемы качества управления, сбора налогов и контроля над средствами насилия. Тем не менее исследователям не удалось решить проблему демаркации, так как не были установлены конвенциональные пороговые значения и средства измерения. Ещё одним значимым направлением осмысления вызовов государственности стала теория *государственного коллапса (state collapse)*, близкая к концепту уменьшения *государственной состоятельности*. Тем не менее первая в отличие от последней содержит попытку произвести концептуализацию с пороговыми значениями. Социологи, в свою очередь, предложили концепт *государственной дезинтеграции (state breakdown)*, который относится к ситуации фискального кризиса и конфликта элит в условиях массовых восстаний. Как показано на основании анализа социологической и антропологической литературы, к этим признакам можно добавить ещё делегитимацию (смену самоописания системы) и потерю части территорий.

## Ключевые слова:

крушение государства; рухнувшее государство; хрупкое государство; государственная состоятельность; государственный коллапс; государственный брейкдаун; макросоциология.

Крушение государства — одна из ключевых исследовательских тем в общественных науках. Такой интерес обусловлен в первую очередь возможными последствиями этого феномена как для простых граждан, так и для международного сообщества. Понимание причин и механизмов этого

процесса необходимо не только с точки зрения практических целей (например, для прогнозирования), но и для теоретического осмысления, так как оно проливает свет на механизмы функционирования сложных социальных систем. При всей значимости названной темы среди исследова-

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-111-50550.

Дата поступления рукописи в редакцию: 28.07.2020

Дата принятия к публикации: 26.01.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: shevskiyd@mail.ru

телей нет консенсуса о закономерностях крушения государств, что особенно ярко проявляется при рассмотрении конкретных случаев.

Отмеченное нами отсутствие консенсуса обусловлено отчасти недостатками в экспликации и операционализации предмета исследования. Почему это важно? Согласно современным методологическим требованиям общественных наук для выявления каузальных связей исследователь должен сначала чётко определить интересующие его параметры (*outcomes*) предмета изучения и только после этого выявлять (с разной степенью вероятности) факторы, которые сделали изучаемое явление возможным (подробнее см., напр.: [George, Bennett 2005; Trampusch, Palier 2016]).

Социологи, специалисты по международным отношениям, политологи и историки рассматривают *крушение государства* в рамках своих областей знания, в результате чего нередко возникает путаница в понятийном аппарате и существующих объяснениях. Предлагаемая статья ставит своей целью дать обзор того, что в научной литературе обычно понимают под *крушением государства*. Такого рода систематизация может служить отправной точкой для дальнейших концептуализаций и исследований.

С учётом заявленной постановки задачи возникает методологическая трудность: что именно обозревать? Термины, которые так или иначе можно отнести к *крушению государства*, или собственно подходы к их определению? Проблема заключается в том, что зачастую авторы могут использовать одно и то же понятие, вкладывая в него разный смысл, и наоборот, разные слова могут отсылать к одному и тому же пониманию явления. Как будет показано в статье, подходов к интерпретации терминов гораздо больше, чем самих терминов. В этой связи в статье существующие концепции сгруппированы по терминам, к которым они отсылают.

Следующая методологическая трудность: *крушение государств* какого типа следует рассматривать? Современные государства сильно различаются между собой — соб-

ственно систематизация типов государств требует отдельного исследования.

Не менее трудный вопрос — насколько типологически схожи ныне существующие государства и их исторические предшественники? Можно ли сравнивать Египет периода Нового Царства и Украину 2000-х — 2010-х годов? Для решения данного вопроса В. Дж. Патцельт [Патцельт 2014] предложил использовать специальный подход *эволюционной морфологии*, позволяющий обнаружить глубинные структуры (*гомологии*), которые детерминируют социальную динамику, и формулировать то общее, что объединяет разнообразные исторические и современные явления.

Исходя из вышесказанного, в настоящей статье сначала будет дан краткий обзор истории концепта *рухнувших (failed)* и *хрупких (fragile)* государств, затем концепта *государственной состоятельности (state capacity)* и коллапса государств, а в заключение будет рассмотрен социологический подход к *государственной дезинтеграции (state breakdown)*.

## 1

Широкую известность в 2000-х — 2010-х годах получил концепт *несостоявшихся государств (failed state)*, позже трансформировавшийся в концепт *хрупкости (fragile state)*. В числе прочего популярности этих понятий способствовали попытки создания различных индексов на их основе.

Первое упоминание идеи *несостоявшегося государства* относится, по-видимому, к 1992 году [Woodward 2017: 28], когда в журнале *Foreign Affairs* была опубликована статья с соответствующим названием [Helman, Ratner 1992]. Одна из ранних попыток измерить степень несостоятельности [Cooley, Snyder 2015: 86] была сделана в 1994 г. в проекте рабочей группы *State Failure Task force* (переименована в 2003 г. в *Political Instability Task Force*, PITF). Авторы проекта выделили четыре типа несостоятельности государств: революционные и/или этнические войны, резкая смена режима, геноцид и политцид [Esty et al. 1995: 2]. Как можно заметить, три из четы-

рёх предложенных типов относятся к проблеме насилия и/или отсутствия контроля над ним со стороны государства, что отсылает к пониманию государства, предложенному Максом Вебером (см. ниже).

С 2004 г. концепт *государственной несостоятельности* сменился идеей хрупкости государств [Cooley, Snyder 2015: 87]. Одним из главных факторов, который обусловил это изменение, стала внешняя политика США в период президентства Дж. Буша-младшего [Woodward 2017: 48]. Критически настроенная общественная и научная мысль указывали на то, что именование государства несостоявшимся несёт в себе предвзятость и, сверх того, даёт оправдание военным интервенциям. Был и ещё один фактор смены названия: концепцию *несостоятельности* использовали и разрабатывали преимущественно политические аналитики, а идея *хрупкости* получила распространение среди государственных и международных организаций [Nay 2013: 327].

В литературе имеется множество попыток определения как несостоявшихся, так и хрупких государств. Для первых, в частности, предлагали следующие критерии: невозможность обеспечения общественных благ (включая безопасность) [Rotberg 2004: 2], неэффективность и нелегитимность [Goldstone 2008: 286], дефицит безопасности, легитимности и эффективности [Brinkerhoff 2007: XVI]. Для хрупких государств: недостаток политической воли и/или способности выполнять базовые функции по сокращению уровня бедности, развитию, безопасности и обеспечению реализации прав человека [OECD 2007]<sup>1</sup>; нелегитимное и неэффективное правительство [USAID 2005]<sup>2</sup>.

Даже приведённого неполного перечня достаточно, чтобы понять, что основные определения касаются так или иначе

эффективности, безопасности и легитимности. Проблема эффективности тесно связана с бюрократическим аппаратом, однако эту связь теоретики рассматриваемых концепций оставляли за рамками своих исследований. Безопасность и легитимность отсылают к пониманию государства М. Вебером как монополии на легитимное насилие [Вебер 1990: 645]. Одна из проблем веберовского определения заключается в том, что оно опирается на опыт европейских политий, а потому критики часто обвиняют разработчиков концептов *несостоявшихся* и *хрупких* государств в европоцентризме [Bøås, Jennings 2007; Eriksen 2011; Chojnacki, Menzel 2015; Dingli 2013; Nay 2013]. Тем не менее предложенное М. Вебером понимание государства по-прежнему остаётся признанным в политической науке (см., напр.: [vom Hau 2015]). Концепт легитимности многократно становился предметом исследования учёных, особенно политологов, но до сих пор нет конвенционального верифицируемого его понимания.

*Монополия на насилие* — более осязаемый признак государства, а потому рассмотрим его подробнее. Этот критерий вызывает обоснованные сомнения в своей релевантности как среди историков и антропологов, так и среди современных политологов. Начнём с историко-антропологических аргументов: монополию на насилие как признак государства кладёт в основу, например, известный антрополог Э. Геллнер, говоря о необходимости наличия институциональных форм принуждения, в первую очередь — полиции и суда [Геллнер 1991: 28]. Возникает закономерный вопрос: насколько этот признак релевантен в исторической перспективе? Такой критерий позволил некоторым учёным отказать в статусе государства Афинскому полису в период его

<sup>1</sup> В 2015 г. ОЭСР несколько изменила своё понимание и определила риски хрупкости в пяти сферах: 1) насилие; 2) равенство перед судом; 3) эффективные, подотчётные и инклюзивные институты; 4) экономическое процветание (foundations); 5) способность адаптироваться к социальным, экономическим и экологическим потрясениям и катастрофам [OECD 2015].

<sup>2</sup> Другие определения несостоявшихся и хрупких государств см., напр.: [Bah 2012: 72–73; Call 2011: 305–306; Nay 2013: 328–329; Cooley, Snyder 2015: 88–90]. О различных попытках создания индексов см.: [Коротаев и др. 2018].

расцвета [Берент 2000]. Более того, некоторые политические антропологи полагают, исходя из другого понимания сущности государства, что на ранних этапах политогенеза такая монополия присутствовала далеко не всегда [Гринин 2010: 160]. Отказ считать Афины классического периода государством свидетельствует скорее не об изъянах подхода, а о том, что Афины не были государством, вот почему нужны другие аргументы, показывающие неполноту веберовского определения.

Неоднозначность критерия *монополии на насилие* как признака государства заключается в том, что такая монополия, следуя логике, является древнейшей формой организации социума. Использование насилия политией нужно для того, чтобы наказать нарушителей законов, а законы по сути представляют собой запреты, которые уже существовали даже в явно догосударственных обществах [Белков 1995: 172–173]. Известный антрополог А. Рэдклифф-Браун полагал, что применение насилия за нарушения законов (в их зачаточной форме) осуществлялось и в отсутствие института уголовного права на ранних этапах социальной эволюции. Причём любая политическая система (не обязательно государство) занимается регуляцией применения насилия [Radcliffe-Brown 1987: XVII, XXIII]. В качестве подтверждения можно привести пример Лиги ирокезов — негосударственного децентрализованного общества Северной Америки, в которой была практика вынесения смертного приговора старейшинами [Воробьёв 2002: 187]. Конечно, данный факт не свидетельствует о наличии монополии на насилие, учитывая иные, горизонтальные практики улаживания конфликтов, в том числе и уголовных, однако претензию на легитимную монополию отрицать нельзя.

К политологической критике веберовского понимания государства можно отнести работу Роберта Бейтса с соавторами [Bates et al. 2002]. Используя теорию игр и конкретные примеры исторических и современных негосударственных обществ (племена кикуйю в Кении) и государств (Либерия), эти исследователи показали,

что контроль над насилием возможен и вне государства, а может и отсутствовать в государстве. Даже без специального управленческого аппарата можно контролировать уровень насилия, что приведёт к положительной экономической динамике. Такая закономерность характерна не только для современного мира, но и для исторической динамики: Бейтс описывает несколько примеров в Европе эпохи Средневековья. Можно добавить и случай из истории Ближнего Востока: на территории современного Йемена до нашей эры существовало Сабейское царство, которое распалось сначала на вожества, а позже и вовсе на племена. Несмотря на упрощение политической структуры и исчезновение государства, порядок там сохранился. Более того, это политическое упрощение сопровождалось ростом экономических и культурных связей, включая даже относительно развитую законодательную систему, благодаря наличию единой идеологии [Коротаев 1993; 2002]. Из новейших примеров обратного, когда в существующем государстве отсутствует монополия на насилие, можно отметить события в Украине в начале 2017 года. В тот период вооружённые группы активистов заблокировали поставки угля из Донбасса и оказывали сопротивление сотрудникам правоохранительных органов.

Исходя из вышесказанного очевидно, что веберовское понимание государства базируется исключительно на анализе европейского опыта Нового времени и вряд ли способно претендовать на универсальность.

Критика концептов *несостоявшихся* и *хрупких государств* указывает не только на неуниверсальное понимание государства, но и на их политическую ангажированность. В самом деле, именно теоретическая конструкция *несостоявшихся* и *хрупких* государств позволила «научно» обосновать изменения стратегии национальной безопасности США и тем самым легитимизировать введение войск в Афганистан и Ирак [Woodward 2017]. Помимо того, в адрес рассмотренных концептов высказано множество критических замечаний различной степени теоретической фундирован-

ности (см., напр.: [Nay 2013; Call 2008, 2011; Бартенев 2017]). В контексте задач настоящей статьи одной из главных проблем концептов *несостоявшихся* и *хрупких* государств предстаёт отсутствие чётких критериев и пороговых значений, на основании которых можно установить, когда происходит *крушение государства*. Данные концепты скорее отсылают не к локализованному во времени явлению, а к процессу, состоянию государственной дисфункции.

На основании вышесказанного можно заключить, что с исследовательской точки зрения данные концепты не представляют собой теоретической значимости ввиду теоретической неполноты и невозможности произвести верификацию.

## 2

Концепты *несостоявшихся* и *хрупких* государств создавались преимущественно для практических целей (в основном через индексы), в первую очередь для администрации США и международных организаций, а потому задача их глубокой теоретической разработки не была первостепенной. Между тем серьёзное обоснование получил концепт *государственной состоятельности* (state saracity). Несмотря на то что он не связан напрямую с теориями крушения государств, обращение к связанной с ним литературе поможет пролить свет на некоторые проблемные вопросы, приведённые в предыдущем разделе.

Концепт *государственной состоятельности* опирается на давнюю научную традицию и, соответственно, на большие объёмы исследований, а потому настоящий раздел даёт лишь краткое его рассмотрение (подробные обзоры на русском языке см.: [Мелешкина 2011; Мельвил, Ефимов 2016]). Первым это понятие ввёл американский политолог Джон П. Неттл [Nettl 1968]. Он предложил рассматривать государство в двух аспектах: территориальном — насколько государство способно подчинять других локальных властных акторов и функциональном — сколько функций оно готово выполнять. Статья Неттла носила очень обобщённый, даже несколько

философский характер, но идея была подхвачена множеством исследователей.

Несмотря на то что этот концепт сейчас разрабатывается преимущественно в политологическом дискурсе, важный вклад в его развитие внесли представители исторической социологии. Так, например, Майкл Манн [Mann 1984, 1986] предложил анализировать государства сквозь призму понятий *деспотической* и *инфраструктурной* властей. Первая предполагает возможность государственной элиты действовать без консультаций с другими политическими игроками (Манн их называет *гражданским обществом*). *Инфраструктурная* власть отчасти похожа на то, что описал Неттл: это степень проникновения государства «вглубь». Манн выделил четыре типа государств, исходя из низкой/высокой степени *инфраструктурной* и *деспотической* властей. На протяжении большей части исторического процесса доминировала *деспотическая власть* при слабой *инфраструктурной*, а в современном мире уже *инфраструктурная* при слабой *деспотической*.

Подход Манна оказал существенное влияние на последующее изучение государственной состоятельности [Berwick, Fotini 2018: 74, Fortin-Rittberger 2014; Soifer 2008]. К примеру, Ф. Фукуяма при анализе современных США предложил разграничивать *сферу* (scope) и *силу* (strength) *государства*. Последняя понимается как способность государства «планировать и осуществлять политику, а также обеспечивать соблюдение законов честно (cleanly) и прозрачно», что Фукуяма называл *институциональным аспектом государства* [Fukuyama 2004: 7]. Схожие идеи обнаруживаются и в *индексе слабости* (weakness) государств — слабыми считаются те образования, которые в силу отсутствия возможностей или воли не могут обеспечить стабильный экономический рост, поддерживать подотчётные институты, контроль над насилием и гарантировать удовлетворение базовых потребностей населения [Rice, Patrick 2008: 3].

Влиятельными в рассматриваемой области стали работы Чарльза Тилли, который показал, что между становлением совре-

менных государств и развитием системы налогообложения существует тесная связь, которая и привела к появлению современного типа бюрократии [Тилли 2009].

Тогда Скочпол, представитель исторической социологии, стояла у истоков целого направления в понимании сущности государственной состоятельности. Она писала, что стабильный административно-военный контроль над территорией, профессиональная и образованная бюрократия и изобилие материальных ресурсов образуют основание государственной состоятельности [Skocpol 1985: 16]. В различных вариациях три названных параметра стали доминирующими в научной литературе. Упомянутый выше Фукуяма, разбирая вопрос о том, как измерить государственную способность, предложил наряду с фискальной эффективностью учитывать и уровень образованности и профессионализации бюрократии [Fukuyama 2013: 7]. К. Хендрикс практически полностью вторит Скочпол: для него государственная состоятельность включает в себя военную, административно-бюрократическую способности, качество и взаимосвязанность политических институтов [Hendrix 2010]. Эти три параметра, которые условно можно обозначить как «фискально-экономический, административно-бюрократический и военно-принудительный» [Мельвиль, Ефимов 2016: 50] не утрачивают своей популярности [Hanson, Sigman 2013; Ахременко и др. 2019a].

Второе направление исследований вдохновили труды французского философа М. Фуко, в частности его идея *правительственности* (*gouvernementalité*) [Фуко 2011] (подробнее см.: [vom Nau 2015]). В рамках этого подхода исследователи пытаются определять общую способность государства через его возможности и эффективность сбора информации о населении [Lee, Zhang 2016].

Предпринимались попытки совместить оба подхода, измеряя степень государственной способности через возможности управления материальными, человеческими и информационными ресурсами [Lindvall, Teorell 2016].

Ключевым следствием разработки рассматриваемого концепта с точки зрения настоящей статьи стали попытки измерить государственную состоятельность [Lindvall, Teorell 2016; Ахременко и др. 2019b]. Проблема заключается в том, что их основная цель — сравнение различных государств, а не выявление пороговых значений или признаков. Тем не менее при дальнейшей разработке таких индексов, когда появятся динамические ряды, можно будет строить новые теории и искать эти пороговые значения.

Как показал предшествующий обзор, в отличие от двух предыдущих концептов (*несостоявшихся и хрупких государств*), концепт государственной состоятельности преодолевает узость веберовского понимания государства и пытается учитывать другие параметры (бюрократию и налоговую функцию), что даёт более полную картину для анализа политической динамики государства. Хотя идея крушения государства в рамках этого подхода не рассматривается, его наработки оказали непосредственное влияние на концепт государственного коллапса.

### 3

Значимым понятием, способным пролить свет на идентификацию признаков *крушения государства*, стал концепт *государственного коллапса* (*state collapse*). Множество работ, использующих это понятие, можно разделить на два больших блока: исторический и политологический. Начнём с исторической литературы, поскольку именно здесь термин «коллапс» был введён в научный оборот.

Американский археолог Колин Ренфрю в 1984 г. предложил четыре признака коллапса раннего государства (с конкретным перечнем археологических признаков): 1) коллапс центральной административной организации; 2) исчезновение традиционных правящих элит (*elite class*); 3) коллапс централизованной экономики; 4) падение численности населения [Renfrew 1984: 367–368]. Как можно заметить, пункты 1 и 3 относятся к упрощению политической системы, а так как со времён Г. Спенсера

среди историков, антропологов и археологов идея увеличения/уменьшения сложности довлела над теоретическим осмыслением прошлого, логично было ожидать появления более комплексной теории.

В 1988 г. Джозеф Теинтер дал самое известное и популярное определение *коллапса*: уменьшение уровня стратификации и социальной дифференциации, снижение экономической и профессиональной специализации, уменьшение централизованного контроля и организации, снижение уровня редистрибуции ресурсов, потеря территории и др. [Tainter 1988: 4]. Многие определения так или иначе исходят из определения Теинтера: коллапс понимают как «быстрое (в течение нескольких поколений) снижение социально-политической сложности или гибель конкретной политической системы» [Faulseit 2015: 5], иногда добавляя к этому описанию отказ от предшествующей идеологии [Schwartz 2006: 6] или, подобно Ренфрю, сокращение численности населения [Даймонд 2008: 9]. Отмечают также, что *коллапс* «невозможно остановить или контролировать посредством постепенного изменения поведения, распределения ресурсов или институциональных ценностей» [Yong et al. 2007: 450]<sup>3</sup>. Заметим, что историческое понимание этого явления очень сильно пересекается с представлениями об уменьшении *государственной состоятельности*.

Проблема трактовки *коллапса* исторической наукой заключается в том, что если коллапсировавшие образования в прежние исторические эпохи трансформировались в другие государства (из-за территориальной дезинтеграции, например) или были завоёваны соседями [Ottaway 2003], то сейчас зачастую остаются в прежних территориальных границах (Сомали, Афганистан). В начале XXI века, когда количество переживающих социально-политические потрясения государств относительно велико, стало очевидно, что они имеют разную политическую динамику (например, Сомали,

которое распалось на фактически независимые части, и Ирак, который хоть и не имеет политической стабильности, но остаётся относительно единым). Исходя из этого, а также из-за отсутствия в исторической науке систематических разработок инструментария для измерения социополитического упадка, политическая наука движется независимым путём.

Политологи часто используют термин «коллапс» как синоним к *несостоявшемуся государству* (см., напр.: [Englehart 2007; Cooley, Snyder 2015: 87]) или как крайнюю его форму (см., напр.: [Rotberg 2004: 9; Chojnacki, Menzel 2015: 746]). Это свидетельствует, что разработчики концепций *несостоявшихся государств*, не ставя перед собой такой задачи, не выработали чётких критериев для разграничения состояний *несостоявшегося* и *коллапсировавшего* государств [Milliken, Krause 2002: 765], однако активно их использовали, внося дополнительную путаницу. В данном контексте следует упомянуть невнятную попытку определить *коллапсировавшее* образование как государство, которое пользуется международным признанием, но фактически не способно эффективно контролировать свою территорию [Ottaway 2003].

Другое направление политической мысли в стремлении дистанцироваться от зашедшего в тупик концепта *несостоявшегося государства* предложило ряд критериев. Хотя эти усилия не увенчались однозначным успехом, важно констатировать, что здесь, как и в разработке концепта *государственной состоятельности*, отчётливо прослеживается намерение преодолеть узость веберовского понимания.

Некоторые политологи, разрабатывая концепт *коллапса*, предлагают отталкиваться от крайних случаев, давая минималистские определения. Одно из главных минималистских определений было предложено в 1995 г. Уильямом Зартманом. Он предложил трактовать коллапс как неспособность государства выполнять традиционные функции, к числу которых он отно-

<sup>3</sup> Критический обзор этих и других определений см.: [Middleton 2012, 2017].

сил суверенную власть («признаваемый (asserted) источник идентичности и политическую арену»), принятие решений и обеспечение безопасности [Zartman 1995: 5]. Такое понимание иногда используется и сейчас без каких-либо оговорок (напр.: [Doornbos 2010: 3]).

Чарльз Колл, один из критиков концепта *рухнувшего государства* (см. выше), предложил чёткий идентификатор *коллапса*: остановка работы государственного аппарата более чем на полгода. Колл подчёркивает, что речь идёт не об отдельных министерствах, военном положении или потере контроля над частью территории, а о полном прекращении функционирования [Call 2008: 1501]. Проблема заключается в том, что и распад СССР, и современный Афганистан удовлетворяют этому критерию (о чём говорит сам Колл), однако представляется неоправданным объединять в одну категорию случаи мирного перехода функций от одного государственного аппарата к другим (СССР) и полную недееспособность государственного аппарата, от которого официально не отказывались (Афганистан).

Д. Алфелдер предложил рассматривать *коллапс* как дезинтеграцию, в условиях которой государство не способно организовать порядок, как минимум, на половине своей территории в течение 30 дней при следующих условиях: 1) восставшие эффективно контролируют часть территории; 2) на территории вообще не соблюдаются законы; 3) оба условия<sup>4</sup>. Недостатки этого определения те же, что и у разработок Колла.

Наиболее значимой нам видится попытка группы авторов [Lambach et al. 2015] не только дать определение, но и, сверх того, на основе положений концепта *государственной состоятельности* использовать для фиксации коллапса три параметра:

– прекращение работы органов права (*rule making*): например, прекращение

работы верховного суда, бегство правительства или парламента;

– потеря контроля над средствами насилия: к примеру, роспуск сил безопасности или отсутствие контроля над столицей;

– крах налоговой системы: например, отсутствие утверждённого бюджета, прекращение работы центрального банка.

Как мы видим, эти параметры соответствуют трём критериям государственной состоятельности (административная, военная, фискальная), доведённым до предела.

Несмотря на то что авторы отказываются включать в список коллапсировавших государств СССР и Югославию, так как крушение этих стран не соответствовало, как минимум, одному критерию, предложенное ими понимание коллапса выглядит перспективным. Остаётся нерешённым вопрос: если кризис в Боснии и Герцеговине 1992 г. стал коллапсом государства, а распад Югославии таковым не был, что пережила эта страна в 1991 году? Ответ на него дали социологи.

#### 4

Ещё один концепт, рассматривающий крушение государства, — *state breakdown* — значительно реже употребляется в литературе, в силу чего вызывает меньше дискуссий. Понятие *breakdown* (без *state*) в политологии зачастую употребляется как синоним *смены режима* (см., напр.: [Pepinsky 2009; Lehoucq, Pérez-Liñán 2014; Geddes et al. 2014, 2018]), которая выходит за рамки интересов настоящей статьи.

Для начала встаёт проблема перевода англоязычного термина *state breakdown*. В литературе предлагались варианты: крушение государства (ср.: [Collins 1995: 1560 и Коллинз 2008: 13; Turchin 2003: 118 и Турчин 2010: 172]), *распад государства* (ср.: [Collins 1995: 1560 и Коллинз 2000: 243]) и *разрушение государства* [Нефедов 2007: 77]. Тем не менее выбор оптимального перевода стоит отложить до разбора самого концепта.

<sup>4</sup> Ulfelder J. «State Failure» has Failed. How About Giving «State Collapse» a Whirl? 2012. Режим доступа: <https://darththrowingchimp.wordpress.com/2012/07/05/state-failure-has-failed-how-about-giving-state-collapse-a-whirl/> (дата обращения: 15.05.2020).

По-видимому, первым термин *state breakdown* ввёл американский социолог Дж. Голдстоун в 1991 году [Goldstone 1991]. Уместно подчеркнуть, что многие авторы рассмотренных ранее концептов не давали определения используемым терминам, в результате чего возникало множество проблем для дальнейшего их использования [Lambach et al. 2015]. Этого недостатка у Голдстоуна нет. Для начала он постулировал, что государство — это «централизованные на национальном уровне институты принятия и исполнения решений, включая тех, кто контролирует эти институты, действуя в рамках официальных полномочий» [Goldstone 1991: 4]. Соответственно, Голдстоун определял *state breakdown* как «любое событие, которое включает кризис центральной власти, мятеж элит, массовые восстания и широкое распространение насилия или гражданскую войну» [Goldstone 1991: 12]. Несколько скорректировал приведённое понимание социолог Рэндалл Коллинз, который отказался от критерия массового насилия, заменив его на массовую мобилизацию. Он формализовал концепт *state breakdown* как включающий следующие характеристики: структурный кризис государства, зачастую в форме фискального кризиса (который часто является следствием поражения в войне); тупиковое разногласие (*deadlock*) элит по поводу дальнейших действий; массовая мобилизация снизу [Collins 2011: 578].

Недостаток этих критериев заключается в том, что они не выявляют *крушение государства*, а лишь свидетельствуют о серьёзной политической дестабилизации. Среди примеров *state breakdown* Голдстоун рассматривает и мятеж элит (Фронда во Франции XVII века), и гражданскую войну (в Англии в середине XVII века), и революцию (Франция 1789).

Благодаря успешной формализации [Goldstone 1991; Turchin 2013] данные критерии могут использоваться в качестве базовых для любой серьёзной политической дестабилизации и отправной точки для выявления признаков крушения госу-

дарства. Тем не менее прежде предстоит выяснить, соответствует ли предложенное Голдстоуном понимание *state breakdown* как *крушения государства* положениям современной общественной науки.

Начать рассмотрение признаков стоит с критериев, базовых и общих для всех серьёзных политических кризисов. Как было сказано ранее, такой список был предложен Голдстоуном: фискальный кризис, конфликт элит, массовые восстания.

В рамках макросоциологии фискальное благополучие государства (State Fiscal Distress) определяется формулой

$$SFD = \frac{Y}{G} D,$$

где  $Y$  — общий долг государства,  $G$  — ВВП,  $D$  — коэффициент, отражающий степень недоверия граждан к государству [Turchin 2013: 247].

Между тем фискальный кризис проявляет себя не только в государственном долге, но и, например, в несбалансированности бюджета или неэффективности его менеджмента. Его главный признак состоит в том, что государство существенно ограничивает выплаты бенефициарам режима или вовсе отказывается от соответствующих обязательств.

Если установление фискального кризиса проблем не вызывает, то как определить второй признак — разобщённость элит? Ведь демократическая система предполагает соревновательный элемент среди элит(ы), а потому нужны чёткие критерии, которые позволят отличить разногласие (конфликт) элит от рядового соперничества.

Изначально следует определить, что стоит за понятием «элиты». Данному вопросу посвящено множество работ, и даже их обзор — тема отдельного исследования. Более того, акцентирование внимания на тех или иных аспектах элит зависит как от аксиологических и эпистемологических оснований исследователя, так и от конкретных целей исследования (обзор современных теорий элит см.: [Best, Higley 2018]). В дальнейшем под элитой мы будем понимать «группу правителей, обладаю-

ших возможностями присваивать себе ресурсы неэлит и входящих в обособленный организационный аппарат. Элита сама по себе определяется характеристиками организационного аппарата, в который входит» [Лахман 2010: 31–32]. Элита концентрирует в своих руках принудительные (исполнительные), экономические, административные и идеологические формы власти [Mann 1986; Turchin et al. 2017: 161]. Такое понимание очень удобно по многим причинам: *во-первых*, из него можно вывести многие следствия, которые отлично согласуются со всем ранее сказанным, *во-вторых*, оно контекстуально («элита сама по себе определяется характеристиками организационного аппарата, в который входит»).

В некоторых исследованиях для оценки риска конфликта элит используется показатель потенциал мобилизации элит (*the elite mobilization potential, EMP*), который вычисляется формулой

$$EMP = \varepsilon^{-1} \frac{E}{sN},$$

где  $\varepsilon^{-1}$  означает обратный относительный доход элит,  $E$  — численность элиты и означает количество государственных служащих относительно численности населения» [Turchin 2013: 247].

Обратный относительный доход элиты рассчитывается через соотношение с относительной заработной платой. Относительная заработная плата — это процент реальной заработной платы от ВВП на душу населения. Считается, что излишек, остающийся от ВВП на душу населения после вычета реальной заработной платы, и составляет доход элиты.

Тем не менее уменьшение благосостояния среди элит не ведёт к конфликту, если нет самоорганизации для борьбы: нужен дискурс, который не только выполнит функцию объединения, но и станет основанием для дальнейших конкретных действий. Отсюда следует, что часть элиты будет пытаться создать (или реализовать) собственные основания для изъятия ресурсов и собственную организацию. Данная ситуация в современном макросоциологи-

ческом и политологическом дискурсе рассматривается как *множественный суверенитет*: часть элиты объявляет себя истинным правительством, собирающим налоги, имеющим символы власти и т.д. [Tilly 1978: 190–193]. Исторические примеры множественного суверенитета — это противостояние сторонников Учредительного собрания и большевиков, приведшее к гражданской войне, или борьба союзного правительства и РСФСР в 1990–1991 годах. Такое противостояние необязательно носит идеологический характер; иногда сам факт отказа признания законных правителей свидетельствует если и не об отказе от предшествующего легитимизирующего дискурса, то, как минимум, о его игнорировании. Хорошо идентифицируемым признаком множественного суверенитета можно считать наличие вооружённых сил, неподконтрольных государственной власти, но претендующих на выражение её интересов.

Потенциал массовой мобилизации (*Mass Mobilization Potential, MMP*) оценивается по формуле

$$MMP = w^{-1} \frac{N_{urb}}{N} A_{20-29},$$

где  $w^{-1}$  — относительная заработная плата,  $N$  — общее количество населения,  $N_{urb}$  — доля городского населения,  $A_{20-29}$  — доля людей в возрасте от 20 до 29 лет [Turchin 2013: 246].

Исходя из вышесказанного и трёх представленных характеристик *state breakdown* несложно вывести дополнительные признаки, идентифицирующие его полнее. Начнём с общего. Так как государство (и любая иная форма социальной организации) может существовать только при наличии легитимизирующего дискурса (самоописания), то первым важным признаком прекращения существования государства становится отказ от этого дискурса. Важно отметить, что дискурс может меняться не так радикально, как это было при распаде СССР или Югославии, но и менее заметно, как это произошло в Украине после февраля 2014 года [Shevsky 2020: 13].

Для того чтобы новый оппозиционный дискурс был воспринят, нужны следующие условия: 1) в элитах не должно быть единства, в противном случае они смогут пресечь попытки сделать такой дискурс популярным; 2) новый дискурс должен быть выражен одной из существующих групп элит либо поддержан ей [Foran 1997; Lachmann 1997]. Ещё одно важное следствие конфликта элит связано с территориальностью. Как уже говорилось, часть элиты, претендующая на легитимность и имеющая свой дискурс, будет стремиться к собственной организации с обретением контроля над какой-либо территорией в рамках существующих границ государства. Такой контроль в конкретных случаях может проявляться различно: отсоединение, присоединение к другому государству, непризнание существующих властей и др. Именно по этой причине территориальность, несмотря на критические замечания некоторых авторов, зачастую выступает важной переменной при оценке политической динамики [Collins 2011; Li J. 2002; Li R. 2002].

Недовольство существующими порядками как среди части элиты, так и среди населения со всей очевидностью вызвано неэффективностью государственного управления в самом широком смысле этого слова. Ведь эффективное государство в состоянии предотвратить намечающийся конфликт элит, а население не будет видеть причин, чтобы поддерживать одну из противостоящих группировок. Один из самых надёжных критериев неэффективности государства — фискальный кризис, который заставляет вести поиск дополнительных ресурсов как внутри страны (вызывая обнищание населения), так и за её пределами (практически всегда со сменой вектора внутренней и/или внешней политики). Для того чтобы элиты могли изменить существующие порядки, не прибегая к перевороту, необходима массовая мобилизация

населения в различных формах, будь то восстания, бунты, мирные демонстрации. Мобилизация также может принимать институционализированные формы (например, Съезд народных депутатов в СССР).

Подводя итог анализу концепта *state breakdown*, к трём упомянутым пунктам необходимо добавить, как минимум, два, в результате чего мы получаем перечень явлений, каждое из которых должно присутствовать в исследуемых случаях:

- 1) отказ от предшествующей идеологии (смена самоописания);
- 2) конфликт элит;
- 3) территориальный распад;
- 4) фискальный кризис;
- 5) массовые восстания<sup>5</sup>.

Вместе с тем и такое понимание *state breakdown* вызывает серьёзные проблемы: например, в одном ряду оказываются распад СССР и Югославии, события в Эфиопии в начале 1990-х и в Украине в 2014 году. Более того, современные Сомали и Ливия также структурно тождественны указанным случаям. Таким образом, и этот концепт требует дальнейшей теоретической доработки.

Вернёмся к вопросу о переводе термина *state breakdown*. Как видно, перевод *крушение/разрушение* не совсем точен, поскольку на одной линии оказываются совершенно несхожие случаи, а перевод *распад* неполон. То есть оба перевода не отображают адекватно семантические свойства рассматриваемого термина. Так как этот концепт имеет чёткие характеристики, а число его приверженцев невелико (Голдстоун и Коллинз), мы предлагаем два возможных варианта: оставлять этот термин без перевода и писать *государственный брейкдаун* (так у [Нефедов 2007: 77]), либо переводить его *дезинтеграция государства*.

\* \* \*

Одна из ключевых трудностей в понимании сущности *крушения государства* состоит в обилии схожих понятий: падение,

<sup>5</sup> Для идентификации смены самоописания, территориальной дезинтеграции и массовости восстаний могут использоваться, например, базы данных CNTS, Polity IV, Correlates of War, но это тема отдельного исследования.

распад, несостоятельность, коллапс и др. Столь же обширный выбор предлагает английский язык (например, *failure, fall, collapse, dissolution, breakdown, disintegration*). Многие авторы часто используют различные слова как взаимозаменяемые, а попытки формализации терминологии пока не увенчались успехом.

Как показал предшествующий обзор, в науке бытуют несколько пониманий такого явления, как *крушение государства*. Наиболее перспективными выглядят два подхода. Первый ставит во главу угла функции государства: административную, военную и фискальную и, соответственно, их потерю. Второй акцентирует внимание на дестабилизации системы: смене самоописания, конфликте элит, территориальной дезинтеграции, фискальном кризисе и массовой мобилизации. Важно отметить, что эти подходы не противоречат друг другу. Потеря административной и военной дееспособности государства пересекается с конфликтом элит и территориальной дезинтеграцией; не всегда, но очень часто также сопровождается отказом от предшествующего самоописания и массовыми

восстаниями, а фискальный (бюджетный) кризис в качестве характерного признака признают оба подхода. Тем не менее в этих подходах используются разные критерии для вычленения признаков, что обусловлено как целями конкретных исследований, так и отраслью знания, в которой каждый подход используется.

В рамках обоих подходов обнаруживается теоретико-методологическая проблема: очевидно несхожие случаи могут удовлетворять одинаковым критериям, а потому перспективной представляется комбинация рассмотренных концептов. Одним из вариантов решения указанной проблемы может служить критерий существования государства как субъекта международного права, что позволяет чётко разграничить, к примеру, случаи распада СССР и современного Афганистана, а критерий государственной состоятельности — например, случаи Ирака и Ливии. В то же время комбинация существующих концептов — тема отдельного исследования. Данная статья была нацелена на привлечение внимания к проблеме экспликации того, что есть *крушение государства*.

## Список литературы

- Ахременко А.С., Горельский И.Е., Мельвиль А.Ю. Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Теоретико-методологические основания // Полис. Политические исследования. 2019а. № 2. С. 8–23. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.02.02>
- Ахременко А.С., Горельский И.Е., Мельвиль А.Ю. Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Опыт эмпирического исследования // Полис. Политические исследования. 2019б. № 3. С. 49–68. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.03.04>
- Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41.
- Белков П.Л. Раннее государство, протогосударство, игра в термины? // Ранние формы политической организации: от первобытности к государственности / Отв. ред. В.А. Попов. М.: Издат. фирма «Вост. лит.», 1995. С. 165–187.
- Берент М. Безгосударственный полис: раннее государство и древнегреческое общество // Альтернативные пути к цивилизации / Под ред. Н.Н. Крадина, А.В. Коротаева, Д.М. Бондаренко, В.А. Лынши. М.: Логос, 2000. С. 235–258.
- Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–706.
- Воробьев Д.В. Ирокезы (XV–XVIII в. н.э.) // Цивилизационные модели политогенеза / Отв. ред. Д.М. Бондаренко, А.В. Коротаев. М.: Институт Африки РАН, 2002. С. 179–197.
- Геллнер Э. Нации и национализм. М.: Прогресс, 1991. 319 с.
- Гринин Л.Е. Государство и исторический процесс. От раннего государства к зрелому. М.: URSS, 2010. 368 с.
- Даймонд Дж. Коллапс. М.: АСТ, 2008. 762 с.
- Коллинз Р. Макросоциологическое предсказание: пример коллапса СССР // Социологический журнал. 2008. №3. С. 5–29.

- Коллинз Р. Предсказание в макросоциологии: случай советского коллапса // *Время мира. Альманах*. Вып. 1: Историческая макросоциология в XX веке / Под ред. Н.С. Розова. Новосибирск, 2000. С. 234–278.
- Коротаев А.В. и др. Системы глобального мониторинга рисков социально-политической дестабилизации: опыт систематического обзора // *Системный мониторинг глобальных и региональных рисков* / Отв. ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, К.В. Мещерина. Волгоград: Учитель, 2018. С. 5–94.
- Коротаев А.В. Некоторые общие тенденции и факторы эволюции сабейского культурно-политического ареала (Южная Аравия: X в. до н.э. – IV в. н.э.) // *Ранние формы социальной стратификации: генезис, историческая динамика, потестарно-политические функции*. Памяти Л.Е. Куббеля / Под ред. В.А. Попова. М.: Наука, 1993. С. 295–320.
- Коротаев А.В. Северо-Восточный Йемен (I–II тыс. н.э.) // *Цивилизационные модели политогенеза* / Под ред. Д.М. Бондаренко, А.В. Коротаева. М.: Институт Африки РАН, 2002. С. 196–223.
- Лахман Р. Капиталисты поневоле. Конфликт элит и экономические преобразования в Европе раннего Нового времени. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2010. 456 с.
- Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // *Политическая наука*. 2011. № 2. С. 9–27.
- Мельвил А.Ю., Ефимов Д.Б. «Демократический Левиафан»? Режимные изменения и государственная состоятельность — проблема взаимосвязи // *Политическая наука*. 2016. № 4. С. 43–73.
- Нефёдов С.А. Концепция демографических циклов. Екатеринбург, 2007. 141 с.
- Патцель В.Дж. Прочтение истории: очерк эволюционной морфологии // *МЕТОД*. 2014. Вып. 4. С. 228–260.
- Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства: 1990–1992 гг. М., 2009. 228 p.
- Турчин П.В. Историческая динамика: на пути к теоретической истории. 2-е изд. М., 2010. 368 с.
- Фуко М. Безопасность, территория, население. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 уч. г. СПб.: Наука; М., 2011. 544 с.
- Bah A.B. State Decay: A Conceptual Frame of Failing and Failed States in West Africa // *International Journal of Politics, Culture, and Society*. 2012. Vol. 25. No. 1/3. P. 71–89.
- Bates R., Greif A., Singh S. Organizing violence // *Journal of Conflict Resolution*. 2002. № 5. P. 599–628.
- Berwick E., Fotini C. State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate // *Annual Review of Political Science*. 2018. Vol. 21. P. 71–91.
- Best H., Higley J. The Palgrave handbook of political elites. London: Palgrave, 2018. 698 p.
- Bøås M., Jennings K. «Failed States» and «State Failure»: Threats or Opportunities? // *Globalizations*. 2007. №4. P. 475–485. <https://doi.org/10.1080/14747730701695729>
- Call C.T. Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives // *European Journal of International Relations*. 2011. No. 2. P. 303–326.
- Call Ch.T. The Fallacy of the «Failed State» // *Third World Quarterly*. 2008. No. 8. P. 1491–1507.
- Chojnacki S., Menzel A. State Failure and State Transformation // *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 746–761.
- Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority / ed. by I. W. Zartman. Boulder: Lynne Rienner, 1995. 303 p.
- Collins R. Explaining the anti-Soviet revolution by state breakdown theory and geopolitical theory // *International Politics*. 2011. No. 48(4/5). P. 575–590.
- Collins R. Prediction in Macrosociology: The Case of the Soviet Collapse // *American Journal of Sociology*. 1995. Vol. 100. No. 6. P. 1552–1593.
- Cooley A., Snyder J. Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 256 p.
- Dingli S. Is the failed thesis analytically useful? The case of Yemen // *Politics*. 2013. No. 33 (2). P. 91–100.
- Doornbos M. Failing States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse // *The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* 27, TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, 2010. 20 p.
- Engelhart N.A. Governments against States: The Logic of Self-Destructive Despotism / *International Political Science Review*. 2007. Vol. 28. No. 2. P. 133–153.
- Eriksen S.S. «State Failure» in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation // *Review of International Studies*. 2011. No. 1. P. 229–247.
- Esty D.C., Goldstone J., Gurr T.R., Surko P., Unger A. Working Papers: State Failure Task Force Report. McLean, VA: Science Applications International Corporation (November 30), 1995. 83 p.
- Faulstich R.K. Collapse, Resilience, and Transformation in Complex Societies: Modeling Trends and Understanding Diversity // *Beyond Collapse: Archaeological Perspectives on Resilience, Revitalization, and Transformation in Complex Societies*. Southern Illinois University Press, 2015. P. 3–26.

- Foran J. Discourses and Social Forces: The Role of Culture and Cultural Studies in Understanding Revolutions // *Theorizing Revolutions: Disciplines, Approaches* / ed. by J. Foran. London: Routledge, 1997. P. 197–220.
- Fortin-Rittberger J. Exploring the relationship between infrastructural and coercive state capacity // *Democratization*. 2014. Vol. 21. No. 7. P. 1244–1264.
- Fukuyama F. State-building: Governance and world order in the 21 st century. Ithaca: Cornell University Press, 2004. 160 p.
- Fukuyama F. What is Governance? Center for Global Development. Working Paper. No. 314. 2013. 18 p.
- Geddes B., Wright J., Frantz E. Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set // *Perspectives on Politics*. 2014. Vol. 12. No. 2. P. 313–331. <https://doi.org/10.1017/S1537592714000851>
- Geddes B., Wright J., Frantz E. How dictatorships work: power, personalization, and collapse. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 270 p.
- George A.L., Bennett A. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. 331 p.
- Goldstone J. Pathways to State Failure // *Conflict Management and Peace Science*. 2008. Vol. 25. No. 4. P. 285–296.
- Goldstone J.A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World. Berkeley, CA: University of California Press, 1991. 608 p.
- Governance in Post-Conflict Societies. Rebuilding Fragile States / ed. by D. W. Brinkerhoff. London and New York, NY: Routledge, 2007. 288 p.
- Hanson J.K., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. APSA Annual Meeting. 2013. 28 p.
- Helman G.B., Ratner S.R. Saving failed states // *Foreign Policy*. 1992. No. 89. P. 3–20.
- Hendrix C.S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict // *Journal of peace research*. 2010. Vol. 47. No. 3. P. 273–285.
- Lachmann R. Agents of Revolution: Elite Conflicts and Mass Mobilization from the Medici to Yeltsin // *Theorizing Revolutions: Disciplines, Approaches* / ed. by J. Foran. London: Routledge, 1997. P. 71–98.
- Lambach D., Johais E., Bayer M. Conceptualising state collapse: an institutionalist approach // *Third World Quarterly*. 2015. Vol. 36. No. 7. P. 1299–1315.
- Lee M., Zhang N. Legibility and the informational foundations of state capacity // *Politics*. 2016. 79(1). P. 118–132.
- Lehoucq F., Pérez-Liñán A. Breaking Out of the Coup Trap: Political Competition and Military Coups in Latin America // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47. No. 8. P. 1105–1129.
- Li J. State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State // *Sociological Theory*. 2002. Vol. 20. No. 2. P. 139–156.
- Alternative Routes to State Breakdown: Toward an Integrated Model of Territorial Disintegration // *Sociological Theory*. 2002. Vol. 20. No. 1. P. 1–23.
- Lindvall J., Teorell J. State capacity as power: a conceptual framework. STANCE Work. Pap. Ser. Dep. Political Sci., Lund Univ., Sweden, 2016. 27 p.
- Mann M. The Autonomous Power of The State: Its Origins, Mechanisms, and Results // *Archives of European Sociology*. 1984. No. 25. P. 185–213.
- Mann M. The sources of social power. Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. 560 p.
- Middleton G.D. Nothing lasts forever: environmental discourses on the collapse of past societies // *Journal of Archaeological Research*. 2012. No. 20 (3). P. 257–307.
- Middleton G. Understanding Collapse: Ancient History and Modern Myths. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 443 p.
- Milliken J., Krause K. State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies // *Development and Change*. 2002. Vol. 33. No. 5. P. 753–774. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.t011-1-00247>
- Nay O. Fragile and Failed states: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids // *International Political Science Review*. 2013. Vol. 34. No. 3. P. 326–341.
- Nettl J.P. The state as a conceptual variable // *World politics*. 1968. Vol. 20. No. 4. P. 559–592.
- OECD Development Assistance Committee. International Engagement in Fragile States. Annex A. Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris: OECD, 2007. P. 47–49.
- OECD States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris. 124 P. <https://doi.org/10.1787/9789264227699-en>.
- Ottaway M. Rebuilding State Institutions in Collapsed States // *State Failure, Collapse and Reconstruction* / ed. by J. Milliken. Oxford: Blackwell, 2003. P. 245–266.
- Pepinsky T. Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 345 p.

- Radcliffe-Brown A.R.* Foreword // *African Political Systems* / ed. by M. Fortes, E.E. Evans-Pritchard. London; N. Y.: KPI; International African Institute, 1987. P. XI–XXIII.
- Renfrew C.* Approaches to Social Archaeology. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984. 430 p.
- Rice S.E., Patrick S.* Index of State Weakness in the Developing World. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008. 47 p.
- Rotberg R.I.* Failed States. Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004. P. 1–28.
- Schwartz G.M.* From Collapse to Regeneration // *After Collapse: The Regeneration of Societies* / ed. by G.M. Schwartz, J.J. Nichols. Tucson: University of Arizona Press, 2006. P. 3–17.
- Shevsky D.* The Causes and Mechanisms of the Ukrainian Crisis of 2014: A Structural–Demographic Approach // *Cliodynamics*. 2020. Vol. 11. No. 1. P. 1–20.
- Skocpol T.* Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research // Evans P., Rueschmeyer D., Skocpol T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 3–37.
- Soifer H.* State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement // *Studies in comparative international development (SCID)*, 2008. Vol. 43. No 3–4. P. 231–251. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>
- Tainter J.* The Collapse of Complex Societies. New York: Cambridge University Press, 1988. 265 p.
- Tilly C.* From mobilization to revolution. Addison Wesley, 1978. 349 p.
- Trampusch C., Palier B.* Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality // *New Political Economy*. 2016. Vol. 21. No. 5. P. 437–454.
- Turchin P.* Modeling Social Pressures Toward Political Instability // *Cliodynamics*. 2013. Vol. 4. No. 2. P. 241–280.
- Turchin P., Gavrilets S., Goldstone J.A.* Linking micro to macro models of state breakdown to improve methods for political forecasting // *Cliodynamics*. 2017. Vol. 8. No. 2. P. 159–181.
- Turchin P.* Historical dynamics: Why states rise and fall. NJ. Princeton University Press, Princeton, 2003. 255 p.
- United States Agency for International Development (USAID). Failed States Strategy. Washington, DC: USAID, 2005. 18 p.
- vom Hau M.* State Theory: Four Analytical Traditions // *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 132–152.
- Woodward S.L.* The ideology of failed states: Why intervention fails. Cambridge University Press, 2017. 324 p.
- Young M.N.* Group Report: Future Scenarios of Human Environment Systems // *Sustainability or Collapse?: An Integrated History and Future of People on Earth* / ed. by R. Costanza et al. MIT Press, 2007. P. 447–470.

# WHAT IS STATE FAILURE?

## AN OVERVIEW OF CONCEPTS\*

DMITRY SHEVSKY

HSE University, Moscow, 101000, Russian Federation

### Abstract

The article is devoted to an overview of state failure conceptualization. One of the most popular concepts was failed state after transformed in fragile state. These two concepts are based on weberian understanding of the state that is irrelevant from historical perspective. Also critics have denoted to political labeling, incorrectness and the lack of formalization of these concepts. Since these indices were built for practical purposes, a full-fledged theoretical foundation for the idea of state weakness was elaborated in great details in a concept of state capacity. This concept tries to surpass the narrow weberian understanding of the state and offers three dimensions of state capacity: fiscal-economic, administrative-bureaucratic and the

\* The reported study was funded by RFBR, project number 19-111-50550.

control over violence. The drawback of this concept is an absence of the threshold to understand whether the state has experienced state failure or not. The most formalized approach to measure state failure is created within a concept of state collapse. This concept has common with the previous concept because bases on the same features (fiscal, administrative and military). Using this concept faces some difficulties because of different cases are the same according to this concept. Sociology offered a concept of state breakdown which has three points: fiscal crisis, elite conflict and mass mobilization. After analyzing both sociological and anthropological literature the author offers to add to these three criteria two additional: deligitimation (or change of self-description in the system) and territorial disintegration.

### Keywords:

state failure; failed state; fragile state; state capacity; state collapse; state breakdown; macrosociology.

### References

- Bah A. B. (2012). State Decay: A Conceptual Frame of Failing and Failed States in West Africa. *International Journal of Politics, Culture, and Society*. Vol. 25, No. 1–3. P. 71–89.
- Bartenev V.I. (2017). Ot "nesostojavshisja gosudarstv" k "neustojchivym sostojanijam": logika ponjatijnoj jekvilibristik [From 'failed states' to 'states of fragility': Logic of conceptual acrobatics]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 2. P. 26–41.
- Bates R., Greif A., Singh S. (2002). Organizing violence. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 46. No. 5. P. 599–628.
- Belkov P.L. (1995). Rannee gosudarstvo, predgosudarstvo, protogosudarstvo: igra v terminy? [Early state, pre-state, proto-state: game terms?]. *Rannie formy politicheskoy organizacii: ot pervobytnosti k gosudarstvennosti*. Moscow. P. 165–187.
- Berent M. (2000). Bezgosudarstvennyj polis: rannee gosudarstvo i drevnegrecheskoe obshchestvo [The Stateless Polis: the Early State and the Ancient Greek Community]. *Alternativnye puti k civilizatsii*. Moscow: Logos. P. 235–258.
- Best H., Higley J. (2018). *The Palgrave handbook of political elites*. London: Palgrave. 698 p.
- Bøås M., Jennings K. (2007). 'Failed States' and 'State Failure': Threats or opportunities? *Globalizations*. No. 4. P. 475–485. <https://doi.org/10.1080/14747730701695729>
- Brinkerhoff D.W. (ed.) (2007). *Governance in Post-Conflict Societies. Rebuilding Fragile States*. London and New York, NY: Routledge. 288 p.
- Call C.T. (2008). The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*. Vol. 29. No. 8. P. 1491–1507.
- Call C.T. (2011). Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives. *European Journal of International Relations*. Vol. 17. No. 2. P. 303–326.
- Chojnacki S., Menzel A. (2015). State Failure and State Transformation. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press. P. 746–761.
- Collins R. (1995). Prediction in Macrosociology: The Case of the Soviet Collapse. *American Journal of Sociology*. Vol. 100. No. 6. P. 1552–1593.
- Collins R. (2000). Predskazanie v makrosociologii: Sluchaj Sovetskogo kollapsa [Prediction in Macrosociology: The Case of the Soviet Collapse]. In: Rozova N.S. (ed.) *Vremya mira. Al'manakh. Vyp.1: Istoricheskaya makrosotsiologiya v XX veke*. Novosibirsk: NGU. P. 234–278.
- Collins R. (2011). Explaining the anti-Soviet revolution by state breakdown theory and geopolitical theory. *International Politics*. Vol. 48. No. 4-5. P. 575–590.
- Cooley A., Snyder J. (2015). *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. 256 p.
- Diamond D. (2008). *Kollaps* [Collapse]. Moscow: AST. 762 p.
- Dingli S. (2013). Is the failed thesis analytically useful? The case of Yemen. *Politics*. Vol. 33. No. 2. P. 91–100.
- Doornbos M. (2010). Failing States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse. In: *The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 27*. TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance. 20 p.
- Englehart N.A. (2007). Governments against States: The Logic of Self-Destructive Despotism. *International Political Science Review*. Vol. 28. No. 2. P. 133–153.
- Eriksen S.S. (2011). "State Failure" in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation. *Review of International Studies*. Vol. 37. No. 1. P. 229–247.
- Esty D.C., Goldstone J., Gurr T.R., Surko P., Unger A. (1995). *Working Papers: State Failure Task Force Report*. McLean, VA: Science Applications International Corporation. 83 p.

- Faulseit R.K. (2015). Collapse, Resilience, and Transformation in Complex Societies: Modeling Trends and Understanding Diversity. In: Faulseit R. K. (ed.) *Beyond Collapse: Archaeological Perspectives on Resilience, Revitalization, and Transformation in Complex Societies*. Southern Illinois University Press. P. 3–26.
- Foran J. (1997). Discourses and Social Forces: The Role of Culture and Cultural Studies in Understanding Revolutions. In: Foran J. (ed.). *Theorizing Revolutions: Disciplines, approaches*. London: Routledge. P. 197–220.
- Fukuyama F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21<sup>st</sup> century*. Ithaca: Cornell University Press. 160 p.
- Fukuyama F. (2013). What is Governance? Center for Global Development. Working Paper. No. 314, 2013. 18 p.
- Geddes B., Wright J., Frantz E. (2014). Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set. *Perspectives on Politics*. Vol. 12. No. 2. P. 313–331. <https://doi.org/10.1017/S1537592714000851>
- Geddes B., Wright J., Frantz E. (2018). *How dictatorships work: power, personalization, and collapse*. Cambridge University Press. 270 p.
- George A.L., Bennett A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press. 331 p.
- Gellner E. (1991). *Natsii i natsionalizm* [Nations and Nationalism]. Moscow: Progress. 319 p.
- Goldstone J. (2008). Pathways to State Failure. *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 25. No. 4. P. 285–296.
- Goldstone J.A. (1991). *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley, CA: University of California Press. 608 p.
- Grinin L.E. (2010). *Gosudarstvo i istoricheskij process* [State and Historical Process], Moscow: URSS. 368 p.
- Hanson J.K., Sigman R. (2013). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. APSA Annual Meeting. 28 p.
- Helman G.B., Ratner S.R. (1992). Saving failed states. *Foreign Policy*. No. 89. P. 3–20.
- Korotaev A.V. (1993). Nekotorye obshchie tendentsii i faktory evolyutsii sabeynskogo kul'turno-politicheskogo areala (Yuzhnaya Araviya: X v. do n.e. – IV v.n.e.) [Some General Trends and Factors of Evolution of the Sabaeen Cultural-Political Area (Southern Arabia: the 10<sup>th</sup> century BC – 4<sup>th</sup> century AD)]. In: Popov V. A. (ed.). *Rannie formy sotsial'noy stratifikatsii: Genesis, istoricheskaya dinamika, potestarno-politicheskie funktsii*. Pamyati L. E. Kubbelya. Moscow: Nauka. P. 295–320.
- Korotaev A.V. (2002). Severo-Vostochnyy Yemen (I–II tys. n.e.) [North-East Yemen (I–II thousand BC)]. In: Bondarenko D.M., Korotaev A.V. (eds.) *Tsivilizatsionnye modeli politogeneza* [Civilizational Models of Politogenesis] Moscow: Institute for African Studies Press, Russian Academy of Sciences. P. 196–223.
- Lachmann R. (1997). Agents of Revolution: Elite Conflicts and Mass Mobilization from the Medici to Yeltsin. In: Foran J. (ed.). *Theorizing Revolutions: Disciplines, approaches*. London: Routledge. P. 71–98.
- Lachmann R. (2010). *Kapitalisty ponevole: Konflikt elit i ekonomicheskie preobrazovaniya v Evrope rannego Novogo vremeni* [Capitalists in Spite of Themselves: Elite Conflict and Economic Transitions in Early Modern Europe]. Moscow: Territoriya budushchego. 456 p.
- Lambach D., Johais E., Bayer M. (2015). Conceptualising state collapse: an institutionalist approach. *Third World Quarterly*. Vol. 36. No. 7. P. 1299–1315.
- Lee M., Zhang N. (2016). Legibility and the informational foundations of state capacity. *Politics*. 79(1). P. 118–132.
- Lehoucq F., Pérez-Liñán A. (2014). Breaking Out of the Coup Trap: Political Competition and Military Coups in Latin America. *Comparative Political Studies*. Vol. 47. No. 8. P. 1105–1129.
- Li J. (2002). State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State. *Sociological Theory*. Vol. 20. No. 2. P. 139–156.
- Li R. S. K. 2002. Alternative Routes to State Breakdown: Toward an Integrated Model of Territorial Disintegration. *Sociological Theory*. Vol. 20. No. 1. P. 1–23.
- Lindvall J., Teorell J. (2016). State capacity as power: a conceptual framework. STANCE Work. Pap. Ser. Dep. Political Sci., Lund Univ., Sweden. 27 p.
- Middleton G.D. (2012). Nothing lasts forever: environmental discourses on the collapse of past societies. *Journal of Archaeological Research*. Vol. 20. No. 3. P. 257–307.
- Middleton G. (2017). *Understanding Collapse: Ancient History and Modern Myths*. Cambridge: Cambridge University Press. 443 p.
- Milliken J., Krause K. (2002). State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. *Development and Change*. Vol. 33. No. 5 P. 753–774. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00247>
- Nay O. (2013). Fragile and Failed states: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids. *International Political Science Review*. Vol. 34. No. 3. P. 326–341.

- Nefedov S.A. (2007). *Konceptsiya demograficheskikh tsiklov* [The concept of demographic cycles]. Yekaterinburg. 141 p.
- OECD. (2007). *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. International Engagement in Fragile States. Annex A.OECD Development Assistance Committee. Paris: OECD. P. 47–49.
- OECD. (2015). *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Paris: OECD. 124 p. <https://doi.org/10.1787/9789264227699-en>.
- Ottaway M. (2003). Rebuilding State Institutions in Collapsed States. In: Milliken J.(ed.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell. P. 245–266.
- Patzelt W.J. (2014). Prochtenie istorii: ocherk jevoljucionnoj morfologii [Reading History: An Outline of evolutionary morphology]. *METOD*. No. 4. P. 228–260.
- Pepinsky T. (2009). *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. 345 p.
- Radcliffe-Brown A.R. (1987). Foreword. In: Fortes M., Evans-Pritchard E. E. (eds.). *African Political Systems*. London; N. Y.: KPI; International African Institute. P. XI–XXIII.
- Renfrew C. (1984). *Approaches to Social Archaeology*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 430 p.
- Rice S.E., Patrick S. (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 47 p.
- Rotberg R.I. (2004). Failed States. Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, DC: Brookings Institution Press. P. 1–28.
- Schwartz G.M. (2006). From Collapse to Regeneration. In: Schwartz G. M., Nichols J. J. (ed.). *After Collapse: The Regeneration of Societies*. Tucson: University of Arizona Press. P. 3–17.
- Shevsky D. (2020). The Causes and Mechanisms of the Ukrainian Crisis of 2014: A Structural–Demographic Approach. *Cliodynamics*. Vol. 11. No. 1. P. 1–20.
- Soifer H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in comparative international development (SCID)*. Vol. 43. No. 3–4. P. 231–251.
- Tainter J. (1988). *The Collapse of Complex Societies*. New York: Cambridge University Press. 265 p.
- Tilly C. (1978). *From mobilization to revolution*. Addison Wesley. 349 p.
- Trampusch C., Palier B. (2016). Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality. *New Political Economy*. Vol. 21. No. 5. P. 437–454.
- Turchin P. (2013). Modeling Social Pressures Toward Political Instability. *Cliodynamics*. Vol. 4. No. 2. P. 241–280.
- Turchin P.V. (2010). *Istoricheskaya dinamika: na puti k teoreticheskoy istorii* [Historical Dynamics: Why States Rise and Fall]. Moscow. 368 p.
- Turchin P. (2003). *Historical dynamics: Why states rise and fall*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 255 p.
- Turchin P., Gavrillets S., Goldstone J.A. (2017). Linking micro to macro models of state breakdown to improve methods for political forecasting. *Cliodynamics*. Vol. 8. No. 2. P. 159–181.
- USAID. (2005). *Failed States Strategy*. United States Agency for International Development. Washington, DC: USAID. 18 p.
- vom Hau M. (2015). State Theory: Four Analytical Traditions. In: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press. P.132–152.
- Vorobyov D. V. (2002). Irokezy (XV–XVIII v. n.je.) [Iroquois (15<sup>th</sup> – 18<sup>th</sup> century AD)]. *Tsivilizatsionnye modeli politogeneza*. Moscow: Institute of African studies. P. 179–197.
- Weber M. (1990). Politika kak prizvanie i professiya [Politics as a Vocation]. *Izbrannye proizvedeniya*. Moscow: Progress. P. 644–706.
- Woodward S. L. (2017). *The ideology of failed states: Why intervention fails*. Cambridge: Cambridge University Press. 324 p.
- Young M.N. (2007). Group Report: Future Scenarios of Human–Environment Systems. In: Costanza R. et al. (eds) *Sustainability or Collapse? An Integrated History and Future of People on Earth*. Cambridge: MIT Press. P. 447–470.
- Zartman I.W. (ed.) (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner. 303 p.

## ФИКСИРУЕМ ТЕНДЕНЦИЮ

# ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЮАНЯ

ВЛАДИМИР ШАПОВАЛОВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

### Резюме

В статье рассматривается процесс интернационализации юаня и реализуемые властями КНР в этой связи меры, а также возможные предпосылки расширения использования китайской валюты в международных операциях. Для анализа соответствия статусу международной валюты используются критерии МВФ и SWIFT, а также предложения российских и зарубежных исследователей. Иницируя процесс интернационализации юаня, Китай рассчитывал получить экономические и политические выгоды. Использование национальной валюты в международных транзакциях повышает престиж страны, облегчает проведение отечественными экономическими субъектами трансграничных операций и позволяет оказывать влияние на зарубежных контрагентов. За последнее десятилетие КНР добилась в этом заметных успехов. Более трёх лет китайская валюта входит в число резервных валют МВФ. Вместе с тем доля юаня в международных расчётах и инвестициях не соответствует месту страны в мировой экономике. Соединённые Штаты сохраняют доминирующее положение в международной финансовой системе и не заинтересованы в усилении китайского влияния. Китай сегодня призывает своих основных торговых партнёров создать юаневую зону международных расчётов как альтернативу долларовой международной валютной системе. Несмотря на масштабы экономики КНР, объёмы зарубежных инвестиций и размер внутреннего финансового рынка, интерес к использованию юаня со стороны зарубежных участников остаётся на сравнительно невысоком уровне. Это связано прежде всего с сохраняющимися в Китае ограничениями на движение капитала и затруднённым доступом внешнеэкономических контрагентов к ликвидности и финансовым инструментам в юанях.

### Ключевые слова:

Китай; интернационализация; международная валютная система; международные валютно-финансовые отношения; экономическая политика.

Китай занимает ведущее место среди мировых экономических держав, являясь крупнейшим в мире производителем и экспортёром товаров и услуг. Страна демонстрирует экономический рост даже в условиях пандемии COVID-19, в то время как показатели большинства стран находятся в отрицательной зоне<sup>1</sup>. Печатающие

экономические успехи позволили Китаю заявить о своих амбициях в части увеличения использования юаня в международных расчётах и инвестициях. Процесс усиления Китая как международной державы сопровождается призывами к реформированию существующей мировой валютной системы (МВС) и расширению

<sup>1</sup> IMF World Economic Outlook UPDATE, 2021. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> (дата обращения: 03.02.2021).

Дата поступления рукописи в редакцию: 15.01.2020

Дата принятия к публикации: 28.09.2020

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: vladimir.shapovalov@gmail.com

роли КНР в ней, в том числе за счёт национальной валюты<sup>2</sup>.

История развития МВС показывает, что периоды кризиса и реформирования системы не совпадают [Красавина 2017]. Кризис Парижской МВС длился около 10 лет, Генуэзской — 15 лет, Бреттон-Вудской — около 8 лет. С началом глобализации мировой финансовой системы в конце XX века начался кризис Ямайской МВС. Мировой финансовый кризис, наступивший 12 лет назад, продемонстрировал недостатки современной МВС и выявил необходимость её адаптации к новым особенностям глобальной экономики с учётом соотношения сил между крупнейшими экономическими державами. Последствия пандемии COVID-19 для мировых финансов ещё только предстоит оценить.

Добиться полноценного международного статуса валюты удавалось немногим странам. На степень её интернационализации оказывают влияние размер экономики, степень доверия со стороны международных контрагентов и развитость финансового рынка [Frankel 2012]. Сочетание данных факторов позволяет национальной валюте получить широкое распространение за рубежом за различный временной период — от 17 лет в случае немецкой марки до 7 лет для японской иены.

Роль китайской валюты в международном финансовом мире остаётся в центре внимания научного сообщества. Материалы по обозначенной тематике регулярно публикуют российские, китайские, европейские и американские исследователи [Красавина 2017; Кудряшова 2017; Петров, Пилипосян, Ткачёв 2019; Кудряшова, Плешакова 2016; Qingqing Li 2018; Otero-Iglesias 2018; Gjoza 2018]. Оценки современного состояния и перспектив интернационализации юаня различаются — от констатации успехов проводимой китайскими властями политики до критики инициатив в этой сфере.

Для целей настоящей работы применялись критерии интернационализации

валюты сообщества всемирных межбанковских телекоммуникаций SWIFT, характеристики свободно используемой в мире валюты Международного валютного фонда (МВФ), предложения российских и зарубежных учёных. В работе использованы статистические данные Банка России, Народного банка Китая, МВФ, SWIFT, Московской биржи, обзоры «Дойче Банка» и «Чайна Констракшн Банка».

# 1

Большинство исследователей [Кудряшова 2017; Frankel 2012; Моисеев 2008] отмечают, что для закрепления за валютой статуса международной необходимо совпадение ряда экономических и институциональных факторов.

Среди экономических факторов выделяются ёмкость внутреннего рынка и наличие мощной производственной базы. Страна должна занимать заметное место в мировой экономике и глобальной торговле, а её валюта — широко использоваться зарубежными контрагентами. Кроме того, требуется устойчивое функционирование внутреннего финансового рынка, инфляция должна быть на низком уровне, резервы — значительными, а курс национальной валюты — стабильным.

С точки зрения институциональных факторов должны отсутствовать ограничения на движение капитала и конвертацию валюты [Наркевич, Трунин 2012].

По мнению американских специалистов [Gjoza 2018], среди факторов, влияющих на интернационализацию юаня, можно выделить:

- доступ иностранных инвестиций на локальный фондовый рынок;
- долю юаня в резервах иностранных центральных банков;
- использование китайской валюты для финансирования зарубежных инфраструктурных проектов;
- международную экспансию национальных платёжных систем;

<sup>2</sup> Об усилении роли КНР в формирующемся мировом порядке, о новых центрах силы см.: [Шаклеина 2019; Богатуров 2019].

*Таблица 1*  
**Объём торгов валютного рынка ПАО Московская Биржа, млрд руб.**

|                       | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Валютный рынок</b> | <b>156 016</b> | <b>228 546</b> | <b>310 837</b> | <b>329 954</b> | <b>347 671</b> | <b>348 369</b> | <b>308 274</b> | <b>328 946</b> |
| <b>Сделки спот</b>    | <b>57 297</b>  | <b>77 798</b>  | <b>103 335</b> | <b>107 169</b> | <b>78 380</b>  | <b>86 682</b>  | <b>67 370</b>  | <b>96 942</b>  |
| доллар/рубль          | 49 327         | 67 267         | 92 383         | 95 530         | 68 299         | 72 829         | 52 210         | 80 705         |
| евро/рубль            | 6446           | 8954           | 9159           | 10 058         | 8502           | 12 227         | 13 119         | 13 408         |
| евро/доллар           | 1425           | 1311           | 1075           | 1224           | 1407           | 1371           | 1718           | 2246           |
| <b>юань/рубль</b>     | <b>20</b>      | <b>252</b>     | <b>697</b>     | <b>285</b>     | <b>122</b>     | <b>173</b>     | <b>221</b>     | <b>318</b>     |
| прочие валюты         | 79             | 14             | 20             | 72             | 50             | 83             | 102            | 265            |
| <b>Сделки своп</b>    | <b>98 720</b>  | <b>150 748</b> | <b>207 502</b> | <b>222 785</b> | <b>269 291</b> | <b>261 686</b> | <b>240 904</b> | <b>232 003</b> |
| доллар/рубль          | 77 899         | 121 555        | 165 600        | 182 804        | 217 663        | 204 922        | 190 418        | 185 911        |
| евро/рубль            | 19 644         | 25 758         | 34 241         | 33 007         | 39 728         | 47 016         | 38 452         | 36 663         |
| евро/доллар           | 1160           | 3382           | 7496           | 6445           | 11 462         | 8714           | 11 631         | 8634           |
| <b>юань/рубль</b>     | <b>16</b>      | <b>53</b>      | <b>161</b>     | <b>491</b>     | <b>370</b>     | <b>908</b>     | <b>330</b>     | <b>668</b>     |
| прочие валюты         | —              | —              | 4              | 37             | 67             | 126            | 74             | 128            |

Источник: подготовлено автором на основе данных ПАО Московская Биржа. <https://www.moex.com/ru/ir/interactive-analysis.aspx> (дата обращения: 03.02.2021).

- развитие финтеха;
- использование китайской валюты в контрактах на сырьевые товары.

SWIFT выделяет три фазы интернационализации валюты по мере её использования: в торговом финансировании, в зарубежных инвестициях, в качестве резервной валюты. МВФ даёт следующие характеристики свободно конвертируемой валюты: она широко используется для платежей по международным операциям и служит предметом активной торговли на основных валютных рынках<sup>3</sup>.

Говоря об успехах интернационализации юаня, можно констатировать прохождение всех трёх фаз согласно критериям SWIFT. Китайская валюта сегодня используется в торговом финансировании, в прямых и портфельных зарубежных инвестициях, а также в качестве резервной валюты. К 2013 г. юань был уже на 8-м месте среди наиболее используемых в мире валют,

а в декабре 2020 г. занял 5-е место в совокупной доле международных расчётов<sup>4</sup>.

В 3-м квартале 2020 г. объём китайских юаней в международных резервах центральных банков и денежных властей других стран составил эквивалент 244,5 млрд долларов, или около 2% от совокупной стоимости всех резервов. Для сравнения: на долю евро в том же периоде приходилось около 19% международных резервов центральных банков<sup>5</sup>. Что касается зарубежной экспансии китайской платёжной системы, то в настоящее время в качестве косвенных участников China International Payment System (CIPS) подключено 176 организаций из 50 стран<sup>6</sup>.

С точки зрения соответствия критериям МВФ, несмотря на наличие прямых котировок против валют основных торговых партнёров КНР, юань сегодня не является предметом активной торговли на валютных рынках, значительно уступая по объёмам транзакций традиционным валютам (табл. 1).

<sup>3</sup> Статья XXX, пункт f Соглашения Международного валютного фонда. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>4</sup> SWIFT Watch. RMB Tracker. <https://www.swift.com/swift-resource/250136/download> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>5</sup> IMF. Currency composition of official foreign exchange reserves (COFER). URL: <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>6</sup> CIPS — China International Payment System — национальная китайская система банковских переводов. <http://www.cips.com.cn/cipsen/7052/7057/index.html> (дата обращения: 03.02.2021).

Нельзя также говорить о широком использовании юаня для платежей по международным операциям. В декабре 2020 г. на юань приходилось лишь 1,16% в совокупном объёме международных расчётов за вычетом платежей внутри Еврозоны (для сравнения: доля евро составила 37,5%)<sup>7</sup>.

Таким образом, сегодня единственной серьёзной альтернативой доллару выступает евро, который за двадцать лет своего существования потеснил американскую валюту по ряду направлений, таких как доля в международных расчётах, резервах центральных банков и международных заимствованиях.

В следующей части статьи анализируются этапы интернационализации китайской валюты и меры, предпринятые властями КНР на этом пути.

## 2

Процесс интернационализации валюты является сложным и многоэтапным. Необходимо обеспечить рост доверия зарубежных контрагентов и сформировать у них представление о конкретных преимуществах её использования в качестве средства платежа, меры стоимости и накопления. Наличие соответствующих экономических условий в стране-эмитенте обеспечивает устойчивый спрос на национальную валюту со стороны нерезидентов, что поддерживает её стабильность. Одновременно у международных участников должна быть возможность совершать финансовые операции, доступные им в других валютах [Кудряшова 2017].

Китай начал предпринимать шаги по либерализации использования своей валюты в международных расчётах более 15 лет назад, а глобальный экономический кризис 2008 – 2009 годов привёл к интенсификации данного процесса.

Для целей исследования предлагается условно выделить следующие этапы интернационализации юаня<sup>8</sup>.

*1-й этап – создание рынка юаня, обращающегося за рубежом, введение плавающего курса, выпуск юаневых ценных бумаг за пределами КНР.* В результате запуска пилотных проектов, разрешающих использование китайской валюты в трансграничных расчётах, образовались пулы юаневой ликвидности и рынок так называемого офшорного юаня, обращающегося за пределами материкового Китая. Юань стал использоваться в трансграничных расчётах китайских контрагентов с их основными региональными торговыми партнёрами. В этот период также произошло зарождение зарубежного рынка облигаций, номинированных в юанях.

В 2002 г. была запущена пилотная программа по допуску квалифицированных иностранных институциональных инвесторов на китайский рынок ценных бумаг (квоты QFII)<sup>9</sup>. Спустя год Народный банк Китая назначил первый клиринговый банк для расчётов в юанях за рубежом (Бэнк оф Чайна Гонконг). Затем в Гонконге было разрешено привлекать депозиты в юанях, осуществлять конверсионные операции и выпускать дебетовые и кредитные карточки для физических лиц.

В 2005 г. произошла отмена фиксации курса юаня к доллару США и был введён плавающий режим в рамках колебаний 0,3% от установленного Народным банком Китая уровня. Официальный курс юаня к основным валютам начал определяться по результатам торгов на межбанковском рынке. Затем была анонсирована программа квот QDII<sup>10</sup> для квалифицированных китайских институциональных инвесторов, разрешающая инвестиции в облигации и инструменты денежного рынка,

<sup>7</sup> SWIFT Watch. RMB Tracker. URL: <https://www.swift.com/swift-resource/250136/download> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>8</sup> Chronology of RMB Going Global. Xinhua [http://english.gov.cn/news/top\\_news/2015/12/03/content\\_281475246990434.htm](http://english.gov.cn/news/top_news/2015/12/03/content_281475246990434.htm) (дата обращения: 18.04.2019).

<sup>9</sup> Программа Qualified foreign institutional investor (QFII), направленная на допуск глобальных институциональных инвесторов на китайский фондовый рынок.

<sup>10</sup> Программа Qualified domestic institutional investors (QDII) позволяла китайским финансовым учреждениям инвестировать в финансовые инструменты, выпущенные в юанях на зарубежных рынках.

выпущенные зарубежными эмитентами. В 2007 г. был осуществлён первый зарубежный выпуск облигаций, номинированных в юанях (Дим-Сам бондов).

*2-й этап — заключение своп-соглашений, запуск валютных торгов юанем за рубежом, допуск иностранных инвесторов на фондовый рынок, запуск системы трансграничных межбанковских платежей, включение юаня в корзину СДР.* Данный этап характеризовался заключением Народным банком Китая соглашений о валютном свопе в юанях с центральными банками ряда стран, запуском торгов китайской валютой на зарубежных рынках, прямым допуском международных инвесторов на китайский фондовый рынок в рамках установленных квот. Начала функционировать Шанхайская зона свободной торговли с облегчёнными правилами обмена валюты и использования юаня во внешней торговле. Был организован мост для торговли акциями между шанхайской и гонконгской биржами. Запущена реализация первой фазы системы трансграничных межбанковских платежей CIPS, предназначенной для оплаты в юанях международных расчётных и клиринговых услуг между финансовыми институтами. Произошло расширение объёма трансграничного финансирования в юанях. Наконец, китайский юань был включён в корзину специальных прав заимствований СДР МВФ наряду с долларом США, евро, фунтом стерлингов и иеной.

В 2009 г. произошёл запуск пилотного проекта по использованию юаня для трансграничных расчётов Шанхая и четырёх городов провинции Гуандун, который впоследствии был расширен для расчётов со специальными административными районами Гонконгом и Макао, а также азиатскими странами.

В рамках Чيانгмайской инициативы<sup>11</sup>, предусматривающей предоставление ва-

лютных резервов с целью защиты курса национальных валют, Китай в 2010 г. заключил соглашения о валютном свопе с рядом азиатских стран, включая Японию, Республику Корея и 10 стран-членов АСЕАН. В тот же год Китайская торговая система CFETS<sup>12</sup> начала торговать парой юань-рубли и были запущены торги этой валютной парой на Московской бирже — первом зарубежном рынке для торговли юанем.

В следующем году Народный банк Китая разрешил китайским компаниям осуществлять прямые зарубежные инвестиции в юанях, а также была запущена программа квот RQFII, позволяющая инвестировать в Китай в юанях с зарубежных счетов, отменив требование конвертации иностранной валюты в юани.

В 2012 г. границы колебания курса юаня были расширены до 1%, а совокупный объём соглашений о валютном свопе был увеличен в 2 раза. На межбанковском валютном рынке начались торги валютной парой юань/японская иена, а затем парой юань/австралийский доллар. В 2013 г. Китай заключил соглашение о валютном свопе с Банком Англии.

В 2014 г. начала функционировать Шанхайская зона свободной торговли, возможные границы колебания курса юаня были расширены до 2%, начались торги валютной парой юань/фунт стерлингов и юань/евро, произошло расширение программы квот RQFII для инвестиционных фондов, зарегистрированных в Гонконге, была запущена программа торговли акциями между Шанхаем и Гонконгом, позволяющая работать на данных рынках через местных брокеров.

В следующем году был разрешён доступ на внутренний межбанковский облигационный и на валютный рынки зарубежным центральным банкам, суверенным фондам и международным финансовым институтам. Народный банк Китая изменил меха-

<sup>11</sup> Соглашение о многосторонней инициативе, заключённое в г. Чيانг Май (Chiang Mai Initiative) — договор между Китаем, Южной Кореей, Японией и странами АСЕАН, предусматривающий предоставление международных валютных резервов с целью защиты национальных валют в случае резкого спроса на долларовую ликвидность. Вступило в силу в 2010 году.

<sup>12</sup> Китайская торговая система CFETS (China foreign exchange trade system) основана в 1994 г. в качестве подразделения Народного банка Китая.

низм определения официального курса юаня, чтобы приблизить его к рыночным реалиям. В Шанхае была запущена первая фаза китайской системы трансграничных межбанковских платежей CIPS. Народный банк Китая продлил действие договора о валютном свопе с Банком Англии с целью развития Лондона как зарубежного клирингового центра по юаням. В Лондоне были выпущены первые облигации, номинированные в юанях. Народный банк Китая отменил ограничения на процентные ставки по депозитам, завершив либерализацию валютного курса.

В 2016 г. Китай расширил доступ инвесторов на свой рынок облигаций, были запущены торги валютной парой юань/корейская вона. В октябре того же года МВФ включил китайский юань в корзину специальных прав заимствований СДР с долей 10,92%<sup>13</sup>.

*3-й этап. Расширение допуска иностранных инвесторов на фондовый рынок, реализация второй фазы системы трансграничных межбанковских платежей.* Среди ключевых событий современного этапа можно выделить открытие расчётно-клирингового банка по юаням в Москве и Нью-Йорке, расширение доступа иностранных инвесторов на китайский фондовый рынок в рамках квот QFII, решение Народного банка Китая разморозить (де-факто приостановленную с 2015 года в рамках борьбы с оттоком капитала) программу квот RQDII для инвестиций китайских институциональных квалифицированных инвесторов в ценные бумаги иностранных эмитентов, номинированные в юанях<sup>14</sup>, запуск с июня 2018 г. реализации второй фазы CIPS, увеличение в 4 раза квоты на торговлю в рамках торговых мостов Шанхая и Шэньчжэня с Гонконгом, развитие системы торговли ценными бумагами между Лондоном и Шанхаем.

Как видно в части продвижения национальной валюты за рубеж, китайские вла-

сти занимали достаточно активную, но в то же время взвешенную и поступательную позицию, в том числе с целью сохранения финансовой стабильности и снижения колебаний валютного курса.

### З

Рассматривая влияние процесса интернационализации юаня на валютный курс, отметим, что изначально увеличение использования китайской валюты сопровождалось постепенным укреплением её курса. С 2014 г. последовал период плавной девальвации и затем — разнонаправленных движений при сравнительно более высокой волатильности.

С 1994 по 2006 г. юань был привязан к доллару США на уровне 8,3 юаня за доллар. С июля 2005 г. была отменена фиксация курса юаня к доллару США и введён плавающий режим в рамках колебаний 0,3% к основным валютам по результатам торгов на межбанковском рынке. Началось постепенное укрепление курса юаня по отношению к доллару. В мае—июле 2007 г. произошло расширение параметров колебания курса юаня до 0,5%. К июню 2008 г. курс китайской валюты вырос до уровня 6,8 юаня за доллар в связи с ослаблением валютного контроля и запуском пилотных проектов по использованию юаня для трансграничных расчётов с другими странами.

С апреля 2010 г. по декабрь 2013 г. курс юаня продолжил укрепляться, достигнув уровня в 6 юаней за доллар. Спрос на юани поддерживался за счёт допуска иностранных инвесторов на внутренний китайский рынок, заключения Народным банком Китая своп-соглашений с центральными банками ряда стран, а также в связи с началом использования китайской валюты в зарубежных операциях в рамках Шанхайской зоны свободной торговли. С 2014 г. тенденция сменилась, и в течение трёх лет наблюдалось плавное ослабление

<sup>13</sup> IMF. Currency composition of official foreign exchange reserves (COFER). <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>14</sup> Циркуляр Народного банка Китая №81 от 3 мая 2018 года.

до уровня 6,95 юаня за доллар к декабрю 2016 года.

После 2016 г. период плавного движения курса юаня сменился его волатильностью, характеризовавшейся в 2017–2019 годах разнонаправленными движениями. За 2017 г. курс китайской валюты вновь укрепился до 6,3 юаня за доллар. В октябре 2018 г. 1 доллар США котируется на уровне 6,96 юаня. После укрепления до 6,7 юаня в январе 2019 г. китайская валюта вновь ослабла, пройдя рубеж в 7 юаней за доллар в августе 2019 г. В феврале 2021 г. за доллар давали 6,44 юаня.

Помимо влияния на валютный курс, целесообразно рассмотреть и другие последствия интернационализации китайской валюты.

#### 4

Процесс интернационализации китайской валюты потребовал от Пекина реализации ряда административно-регуляторных реформ. Ожидалось, что данные меры принесут политические и экономические выгоды не только Китаю, но и его зарубежным контрагентам.

Использование национальной валюты во внешнеторговых расчётах и инвестициях повышает статус страны на мировой арене. Национальным корпорациям и инвесторам становится проще осуществлять международную экономическую экспансию. Государство, предоставляющее зарубежное финансирование в национальной валюте, получает возможность оказывать влияние на торговых партнёров и получателей кредитов.

Зарубежным компаниям облегчается доступ на рынок страны, и у них появляется возможность заключать сделки на более выгодных условиях в местной валюте. Одновременно растёт интерес международных инвесторов к внутреннему рынку.

В условиях доминирующего положения доллара США в мировой валютной системе международная торговля и инвестиции зависят от доступа экономических субъектов к долларовой финансовой инфраструктуре и ликвидности. Использование нацио-

нальной валюты в зарубежных операциях предоставляет участникам внешнеэкономической деятельности альтернативные способы расчётов и снижает их зависимость от третьих стран. США уже неоднократно использовали текущую финансовую инфраструктуру в политических целях, вводя односторонние ограничения, в том числе в отношении Китая.

Использование национальной валюты при экспорте устраняет необходимость уплаты банковских комиссий за конвертацию. При импорте также снижаются расходы на приобретение и поддержание остатков в иностранной валюте.

При использовании национальной валюты устраняются риски, связанные с колебаниями валютных курсов. Издержки участников внешнеторговой деятельности снижаются в отсутствие необходимости хеджирования рисков.

Создание зарубежного рынка национальной валюты позволяет диверсифицировать источники привлечения средств. Появляется возможность международных заимствований в собственной валюте без риска изменения курса. Для страны-эмитента международной валюты облегчается задача финансирования дефицита платёжного баланса.

Рассмотрение интернационализации юаня будет неполным без освещения негативного эффекта, который может быть вызван этим процессом. Можно выделить следующие отрицательные последствия интернационализации валюты:

- снижение конкурентоспособности национальных производителей;
- повышение волатильности на валютном и финансовых рынках;
- изменение условий привлечения финансирования;
- инфляционные риски;
- снижение возможности контроля со стороны государства.

Повышение спроса на юань со стороны международных участников экономической деятельности может оказать давление на его обменный курс, сделав китайскую продукцию менее конкурентоспособной на мировом рынке. Как следствие, возможен

перевод производств в другие страны и рост безработицы в Китае. Приток международного капитала извне и его отток при изменении экономической конъюнктуры способны усилить волатильность на внутреннем фондовом и валютном рынках, что создаст угрозу для финансовой стабильности экономики страны.

Привлечение средств с глобальных рынков может происходить на более конкурентоспособных условиях как по стоимости, так и по срокам заимствований, однако в случае некоторых отраслей, пользующихся государственной поддержкой и особыми экономическими привилегиями, возможен обратный эффект.

Монетарные власти страны вынуждены уделять больше внимания контролю за инфляционными рисками вследствие увеличения использования национальной валюты для обслуживания внешнеэкономической деятельности.

Наконец, интернационализация юаня потребует дальнейшей либерализации национальной экономики, снятия торговых и валютных ограничений и, как следствие, снизит степень контроля за экономическими процессами со стороны китайских властей.

## 5

Китай сегодня лишь частично соответствует критериям, необходимым для полноценной интернационализации своей валюты. Страна занимает существенное место в мировой торговле, в ней присутствует мощная производственная база, ёмкий внутренний рынок, инфляция находится на низком уровне.

Юань используется в международных расчётах, но его доля в мире не соответствует размерам китайской экономики. Фондовый рынок страны по своим размерам занимает второе место в мире, однако сохраняются ограничения в развитии инфраструктуры и доступе для зарубежных капиталов. Доля иностранных вложений на нём составляет лишь пару процентов. Приход

профессиональных инвесторов из-за рубежа не только увеличит спрос на юань, но и повысит качество оценки рисков китайских эмитентов. Основные внешнеторговые партнёры Китая будут стремиться к обеспечению стабильности курсов своих валют по отношению к юаню, в том числе за счёт поддержания резервов в китайской валюте.

Развитие институциональной инфраструктуры в лице Азиатского банка инфраструктуры, Нового банка развития и других институтов будет способствовать международному использованию юаня. Это особенно актуально в отношениях с государствами, которые заинтересованы в снижении зависимости от доллара США. Китайские платёжные системы могут взять на себя обслуживание существенной части международных расчётов, прежде всего среди азиатских стран, которые сегодня осуществляются по традиционным долларovým каналам. Использование CIPS расширит возможность проведения клиринга и расчётов в реальном времени, а также в различных временных зонах. Развитие финтеха, цифрового банкинга и платёжных платформ на базе Alipay и WeChat Pay, приём карт China Union Pay также будут способствовать продвижению юаня в мире.

Будучи крупнейшим в мире импортёром природных ресурсов, Китай мог бы повлиять на текущую конфигурацию ценообразования на рынке энергоносителей, особенно если к данной инициативе присоединятся другие крупнейшие импортёры природных ресурсов, такие как Япония и Республика Корея. В марте 2018 г. на Шанхайской международной энергетической бирже начали торговаться фьючерсные контракты на нефть в юанях, к которым были допущены иностранные инвесторы. Растущее число африканских стран держат юань в резервах, а Китай выступает основным покупателем их природных ресурсов.

В опросе, проведённом изданием *Asian Banker*<sup>15</sup> среди 402 китайских и 117 зарубежных компаний, а также 43 финансовых институтов, относительно результатов и

<sup>15</sup> The Asian Banker публикует аналитические материалы по финансовой индустрии с 1996 года.

перспектив интернационализации юаня большинство участников заявили, что они уже увеличили долю своих расчётов в юанях и планировали продолжать это делать.

Основным драйвером в этом процессе выступает снижение транзакционных издержек, а также возможность получения более выгодных условий в переговорах с контрагентами. На объём привлечения зарубежного финансирования в юанях влияет выпуск облигаций и размещение юаневых депозитов за пределами Китая. Включение юаня в корзину СДР дало существенный импульс к использованию юаня за рубежом. Повышение степени открытости финансовых рынков за счёт использования систем торговли ценными бумагами и расширения квот для зарубежных инвесторов также оказало позитивное воздействие. Больше половины зарубежных и около трети китайских компаний, согласно опросу, намерены увеличить объём своих зарубежных активов в юанях. Более трети китайских компаний имеют в планах выпуск юаневых бондов на зарубежных рынках<sup>16</sup>.

\* \* \*

Китаю удалось показать серьёзные успехи в интернационализации своей валюты. Юань сегодня используется в торговом финансировании, в зарубежных инвестициях, а также в качестве резервной валюты. В то же время нельзя утверждать, что он достаточно широко используется для платежей по международным операциям.

Основной упор в интернационализации своей валюты Китай сделал на стимулирование расчётов прежде всего с близлежащими странами, своими торговыми партнёрами. Доля китайской валюты в совокупных международных расчётах невелика. Доступ для инвесторов на китайский финансовый рынок всё ещё носит ограниченный характер, а юань не является предметом активной торговли на мировых валютных рынках.

Для увеличения степени интернационализации юаня Китаю можно рекомендовать обратить внимание на следующие направления:

- обеспечение стабильности экономики и финансового сектора;
- развитие финансовой инфраструктуры для проведения расчётов в юанях;
- продвижение использования юаня во внешнеторговых контрактах;
- проведение работы с зарубежными центральными банками с целью увеличения доли юаня в резервах и обеспечения финансовой стабильности;
- оказание технической помощи контрагентам в переходе на китайские системы расчётов;
- развитие зарубежного рынка облигаций, номинированных в юанях;
- стимулирование использования юаня для ценообразования и проведения транзакций в таких секторах, как энергетика и сельское хозяйство;
- проведение международных мероприятий информационного характера с целью популяризации юаня;
- идентификация и устранение законодательных и иных барьеров.

Китаю также необходимо продолжить экономические реформы и стимулировать развитие внутреннего финансового рынка и его инфраструктуры. Кроме того, в процессе либерализации рынка государству надлежит быть готовым к повышению волатильности курса валюты и возможному снижению конкурентоспособности национальных производителей. Экономические преимущества интернационализации национальной валюты, связанные прежде всего с расширением возможностей и снижением стоимости привлечения финансирования, также накладывают на государство ряд обязательств в части обеспечения доверия международного сообщества к проводимой экономической политике.

<sup>16</sup> Renminbi Internationalization Report 2019. New Inroads, New Prospects. Asian Banker и China Construction Bank [http://www.ccb.com/cn/ccbtoday/news/upload/20190522\\_1558523233/20190522185854455444.pdf](http://www.ccb.com/cn/ccbtoday/news/upload/20190522_1558523233/20190522185854455444.pdf) (дата обращения: 03.02.2021).

Финансовые власти России на протяжении последних ряда лет уделяют особое внимание вопросу использования национальных валют во внешнеэкономических операциях. Опыт Китая, как ведущего торгового и стратегического партнёра Москвы, может

быть востребован при разработке мер в части стимулирования использования рубля в международных расчётах и снижения зависимости российских участников внешнеэкономической деятельности от финансовой инфраструктуры и валют третьих стран.

### Список литературы

- Богатуров А.Д. Китайский угол в миросистемном управлении // Полис. Политические исследования. 2019. № 5. С. 85–95.
- Красавина Л.Н. Реформы мировых валютных систем: ретроспективный и актуальный анализ // Деньги и Кредит. 2017. № 4. С. 14–23.
- Кудряшова И.В. Китайский юань как мировая валюта: императивы и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 9. С. 36–44.
- Кудряшова И.В., Плешакова М.В. Необходимость и иерархия международных валют // Финансы и Кредит. 2016. № 35. С. 49–60.
- Кудряшова И.В. Роль организационных и институциональных условий в процессе формирования современных мировых валют // Финансы и Кредит. 2015. № 40. С. 44–50.
- Моисеев С.Р. Рубль как резервная валюта // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 4–21.
- Наркевич С.С., Трунин П.В. Резервные валюты: факторы становления и роль в мировой экономике. М.: Институт Гайдара, 2012. С. 136.
- Петров М., Пилипосян А., Ткачев В. Китай: обретение финансовой власти // Международные процессы. 2019. Т. 17. № 3 (58). С. 6–20.
- Шаклеина Т.А. «Дилемма Америки» в формировании современного мирового порядка // Международные процессы. 2019. Т. 17. № 4 (59). С. 36–48.
- Frankel J. Internationalization of the RMB and Historical Precedents // Journal of Economic Integration. 2012. Vol. 27. No. 3. P. 329–359.
- Gjoza E. RMB Internationalization: Implications for U.S. Economic Hegemony. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. 2018. URL: <https://www.belfercenter.org/publication/rmb-internationalization> (дата обращения: 09.02.2021).
- Qingqing Li. An Analysis of RMB Internationalization. Simon Fraser University, Vancouver, Columbia, Canada. 2018. P. 249–255. URL: <http://www.scholink.org/ojs/index.php/rem/article/view/1541/1692> (дата обращения: 09.02.2021).
- Otero-Iglesias M. Renminbi internationalisation: stuck in mid-river – for now. Elcano Royal Institute. 2018. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4da79f91-0b4a-4dd4-a018-03c64a7474db/ARI84-2018-Oterolglesias-Renminbi-internationalisation-stuck-mid-river-for-now.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4da79f91-0b4a-4dd4-a018-03c64a7474db> (дата обращения: 18.09.2019).

## YUAN INTERNATIONALIZATION STATUS AND PERSPECTIVES

VLADIMIR SHAPOVALOV

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

### Abstract

The article provides information about renminbi internationalization stages, actions taken by Chinese authorities in this field as well as suggests possible ways for further increasing usage of the currency in international operations. The analysis is based on international currency criteria used by IMF and SWIFT and well as suggestions of Russian and foreign researchers. Launching the process of renminbi internationalization China was looking to achieve a number of economic and political goals. Usage on the

national currency in international operations increases the country's prestige in the world, facilitates international transaction for domestic economic actors and allows influencing foreign counterparts. China achieved significant success in internationalizing its national currency in the past decade. Yuan has been part of IMF reserve currencies for more than three years. However, the share of renminbi in global settlements and investments is still moderate and does not correspond to the size of the country's economy. The USA maintains their dominant role in the world's financial system and is not interested in allowing China to increase its global influence. China is inviting its key trading partners to create yuan based international transactions system as an alternative to the US dollar. Despite the scale of the economy, volume of foreign investments and size of the internal securities market – international participants show relatively low interest for renminbi usage. Comparison of the anticipated goals and actions taken and with the current outcomes allows suggesting conceding amendments to the strategy of increasing renminbi usage in the world. This can be achieved by removing restrictions for international capital movements and facilitating access to yuan liquidity and instruments for international participants.

### Keywords:

currency internationalization; China; international monetary system; economic development; economic policy.

### References

- Bogaturov A. (2019). Kitajskij ugol v mirosistemnom upravlenii [Chinese angle in the world-system management]. *Polis. Political Studies*. No. 5. P. 85–95.
- Frankel J. (2012). Internationalization of the RMB and Historical Precedents. *Journal of Economic Integration*. Vol. 27. No. 3. P. 329–359.
- Gjoza E. (2018). *RMB Internationalization: Implications for U.S. Economic Hegemony*. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. 2018. P. 48. <https://www.belfercenter.org/publication/rmb-internationalization> (accessed: 09.02.2021).
- Krasavina L.N. (2017). Reformy mirovykh valyutnykh sistem: retrospektivnyy i aktual'nyy analiz. [Reforming the world financial system: retrospective and current analysis]. *Der'gi i Kredit*. No. 4. P. 14–23.
- Kudryashova I.V. (2015). Rol' organizatsionnykh i institutsional'nykh usloviy v protsesse formirovaniya sovremennykh mirovykh valyut [The Role of Organizational and Institutional conditions in the Process of Forming of the Current Global Currencies]. *Finansy i Kredit*. No. 40. P. 44–50.
- Kudryashova I.V. (2017). Kitajskiy yuan' kak mirovaya valyuta: imperativy i real'nost'. [Chinese Yuan as a World Currency: Imperatives and Realities]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. No. 9. P. 36–44.
- Kudryashova I.V., Pleshakova M.V. (2016). Neobkhodimost' i iyerarkhiya mezhdunarodnykh valyut. [World Currencies: Comparative Analysis in Context of Monetary Functions]. *Finansy i Kredit*. No. 35. P. 49–60.
- Moiseyev S.R. (2008). Rubl' kak rezervnaya valyuta. [Rouble as a Reserve Currency]. *Voprosy ekonomiki*. No. 9. P. 4–21.
- Narkveich S.S., Trunin P.V. (2012). *Rezervnyye valyuty: faktory stanovleniya i rol' v mirovoy ekonomike*. [Reserve Currencies: Factors of Evolution and their Role in the World Economy]. Moskva. Institut Gaydara. 136 p.
- Otero-Iglesias M. (2018). *Renminbi internationalisation: stuck in mid-river – for now*. Elcano Royal Institute. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4da79f91-0b4a-4dd4-a018-03c64a7474db/ARI84-2018-OterolIglesias-Renminbi-internationalisation-stuck-mid-river-for-now.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4da79f91-0b4a-4dd4-a018-03c64a7474db> (accessed: 18.09.2019).
- Petrov M., Piliposyan A., Tkachev V. (2019). Kitay: obreteniye finansovoy vlasti [China: gaining financial power]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 17. No. 3 (58). P. 6–20.
- Qingqing Li. (2018). *An Analysis of RMB Internationalization*. Simon Fraser University, Vancouver, Columbia, Canada. 2018. P. 249–255. URL: <http://www.scholink.org/ojs/index.php/rem/article/view/1541/1692> (accessed 09.02.2021).
- Shakleina T. (2019). "Dilemma Ameriki" v formirovanii sovremennogo mirovogo poryadka ["American Dilemma" in the Forging of a New World Order]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 17. No. 4 (59). P. 36–48.

# ПОСТОЯННАЯ ВОВЛЕЧЁННОСТЬ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ

## *НОВАЯ СТРАТЕГИЯ США И ЕЁ СООТНОШЕНИЕ С КОНЦЕПЦИЕЙ КИБЕРСДЕРЖИВАНИЯ*

СЕРГЕЙ СЕБЕКИН

Иркутский государственный университет, Иркутск, Россия

### **Резюме**

Статья посвящена анализу нового подхода США к обеспечению кибербезопасности – стратегии постоянной вовлечённости в киберпространстве, и тому, как она соотносится с доминировавшей долгое время стратегией киберсдерживания. Стратегия постоянной вовлечённости предусматривает проведение киберопераций, не достигающих уровня вооружённого конфликта и сочетающих элементы обороны и нападения. Она призвана помешать конкурентам Соединённых Штатов осуществлять злонамеренные действия в киберпространстве, а также помочь США сохранить превосходство, навязывая дополнительные стратегические затраты противникам и создавая им тактические препятствия. По мнению американских экспертов, постоянная вовлечённость превосходно согласуется с особенностями киберпространства – взаимосвязанностью и постоянным контактом, в отличие от стратегии сдерживания, подходящей для традиционных областей военных действий. Тем не менее из официальных документов следует, что руководство США не готово отказываться от стратегии киберсдерживания и ищет пути концептуального объединения двух подходов. Стратегия постоянной вовлечённости имеет ряд ключевых характеристик: 1) кибероперации не достигают уровня вооружённого конфликта; 2) постоянная вовлечённость не является формой военного противостояния; 3) акцент делается на создании тактических препятствий и стратегических издержек для противников США; 4) оборона предполагает осуществление упреждающих действий (в том числе наступательных) в отношении противников. В статье изложены и проанализированы экспертные мнения о перспективах стратегии постоянной вовлечённости. В том числе аналитические эксперты рассчитывают, что она будет способствовать формированию критериев приемлемого поведения в процессе согласованной конкуренции (когда государства постоянно осуществляют кибероперации друг против друга). Среди минусов анализируемого подхода можно выделить возможную эскалацию конфликта. В статье проведён анализ трансформации концептуального статуса киберпространства и институциональных изменений, ставших следствием принятия нового стратегического подхода. Выводы относительно перспектив данной стратегии неоднозначны. Её преимущества и риски станут понятны лишь со временем в ходе накопления эмпирического опыта применения этой стратегии. Актуальность проведённой работы обусловлена характером отношений между Россией и Соединёнными Штатами. Понимание подходов США к обеспечению кибербезопасности и ключевых стратегических изменений в них важно не только для формирования соб-

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 18.02.2020

Дата принятия к публикации: 14.09.2020

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: sebserg37@gmail.com

ственной политики кибербезопасности, но и для выстраивания конструктивного диалога с Вашингтоном по вопросам кибербезопасности.

**Ключевые слова:**

постоянная вовлечённость; сдерживание; стратегическая конкуренция; конкурентное пространство; негласные переговоры; киберпространство; упреждающая защита.

Стратегия сдерживания на протяжении около семидесяти лет лежала в основе обеспечения безопасности Соединённых Штатов. В эпоху «холодной войны» её основной задачей было предотвращение ядерного нападения. С появлением цифровых технологий, Интернета и киберпространства успехи и инерция прошлого побудили американских экспертов и военных экстраполировать стратегию сдерживания на новый тип угроз. До последнего времени стратегия сдерживания играла центральную роль в концепции кибербезопасности США. Она продолжает занимать прочные позиции и в настоящее время [Fischerkeller, Harknett 2018: 8]<sup>1</sup>. Вместе с тем в конце 2010-х годов США взяли на вооружение принципиально новый подход к обеспечению кибербезопасности.

В настоящей статье мы рассмотрим изменения, которые претерпевала концепция кибербезопасности Соединённых Штатов в 2010-х годах, и проанализируем то, как в американской теоретической мысли сместился акцент с традиционного сдерживания киберугроз на более проактивный курс — стратегию постоянной вовлечённости. Мы также попробуем прояснить, как этот новый подход соотносится со сдерживанием.

К разным аспектам изучения стратегии постоянной вовлечённости обращались Р.Дж. Харкнетт, М.П. Фишеркеллер, П. Накасоне, Дж. Хили, М. Смитс, М. Сулмейер, Э.О. Гольдман, Ж. Шнайдер, Б. Бьюкенен и др. Что касается стратегии киберсдерживания, то наибольший вклад в её изучение

внесли М. Либики, Дж. Най, Дж. Льюис, Дж. Аркилла, М. Сулмейер и др. Среди отечественных авторов к рассмотрению американской киберстратегии в целом (не затрагивая специально стратегию постоянной вовлечённости) обращались Е. Зиновьева, А. Толстухина, П. Карасёв, О. Демидов, А. Зинченко, А. Смирнов, П. Шариков, Н. Ромашкина и т.д. Стратегия постоянной вовлечённости до сих пор не рассматривалась в отечественном дискурсе. Данная работа призвана устранить этот пробел.

Актуальность анализа стратегии постоянной вовлечённости в российских исследованиях обуславливается сохраняющейся напряжённостью в отношениях Москвы и Вашингтона. В первую очередь понимание политики США важно для выстраивания дипломатического конструктивного диалога по вопросам обеспечения кибербезопасности. Кроме того, оно может быть полезно при выстраивании политики Российской Федерации в этой области.

1

Для того чтобы понять значимость происходящих изменений в концепции кибербезопасности США, важно описать американскую стратегию *киберсдерживания*. Изначально при решении задач обеспечения безопасности в киберпространстве военно-политическая мысль Соединённых Штатов брала за основу модель ядерного (и иногда конвенционального) сдерживания, экстраполируя её ключевые принципы на новую область [Fischerkeller, Harknett 2018; Sulmeyer 2018]<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. также: *Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).*

<sup>2</sup> См. также: *Healey J. Not The Cyber Deterrence the United States Wants // Council on Foreign Relations. 11.06.2018. URL: <https://www.cfr.org/blog/not-cyber-deterrence-united-states-wants>.*

Обсуждение киберсдерживания было выстроено вокруг характерных для классической стратегии сдерживания методов — путём наказания (*deterrence by punishment*) и путём воспреещения, достигаемого посредством улучшения обороны (*deterrence by denial*) [Nye 2016/2017: 54, 58; Geers 2010: 299, 302; Goodman 2010: 108; Libicki 2009: 7; Meakins 2018: 4; Snyder 1961: 14–16; Jasper 2017: 85–136]<sup>3</sup>. Сдерживание путём наказания заключается в соразмерных ответных военных мерах, которые могут включать в себя как пропорциональные по масштабу и последствиям кибератаки, так и ответ с использованием традиционных вооружённых сил. Более того, этот метод предполагает использование всех возможных инструментов национальной мощи, в том числе дипломатических, экономических, правовых. Сдерживание путём воспреещения заключается в том, чтобы минимизировать получаемые агрессором выгоды или сделать так, чтобы его затраты не оправдали ожидаемых результатов, тем самым убедив противника в бессмысленности осуществления кибератак [Jasper 2017: 15, 111]. Вопрос о соотношении этих методов стал центральным в обсуждении стратегии сдерживания киберугроз в США.

В эпоху «холодной войны» — в первую очередь из-за сложностей организации сколько-нибудь успешной обороны против возможного ядерного удара — сдерживание

путём воспреещения не играло никакой роли, и тогда возникла тенденция определять сдерживание прежде всего как наказание [Nye 2016/2017: 54]. В случае с киберпространством оно поначалу утратило свою значимость из-за сложностей в определении источника нападений (такой проблемы в ядерную эпоху не было), результатом чего стало возобновление дискуссии о сдерживании через воспреещение, которое долго было «вариантом сдерживания по умолчанию» [Libicki 2009: 7–8; Lynn 2010: 99–100; Nye 2016/2017: 54]<sup>4</sup>.

В 2010-х годах возможность осуществления ответных мер всё чаще попадала в поле зрения экспертов и военных<sup>5</sup>. Например, американский специалист Джозеф Най придерживается мнения, что «репутация наступательного потенциала и декларируемая политика, которая поддерживает доступные способы наказания, могут способствовать усилению сдерживания»<sup>6</sup>. Эта позиция нашла отражение в Киберстратегии Министерства обороны США от 15 апреля 2015 года: «Соединённые Штаты будут и впредь реагировать на кибератаки... любым способом и в любом месте по нашему выбору, используя соответствующие инструменты силы США...»<sup>7</sup>.

Помимо классических методов, в концепции кибербезопасности Соединённых Штатов присутствуют ещё два подхода к киберсдерживанию: 1) путём усиления

<sup>3</sup> См. также: Denning G. Cybersecurity's Next Phase: Cyber-deterrence // The Conversation. 2016. December 13. URL: <https://theconversation.com/cybersecuritys-next-phase-cyber-deterrence-67090> (accessed: 01.12.2019).

<sup>4</sup> См. также: Securing Cyberspace for the 44<sup>th</sup> Presidency: A Report of the CSIS Commission on Cybersecurity for the 44<sup>th</sup> Presidency. Center for Strategic and International Studies. Washington, DC. December 2008. P. 26. URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/081208\\_securingcyberspace\\_44.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/081208_securingcyberspace_44.pdf); Arquilla J. Deterrence After Stuxnet // Communications of the ACM. 2015. August 4. URL: <https://cacm.acm.org/blogs/blog-cacm/190371-deterrence-after-stuxnet/fulltext> (accessed: 01.12.2019).

<sup>5</sup> U.S. Pentagon to Treat Cyber-attacks as 'Acts of War' // BBC News. 01.06.2011. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-13614125>; Barnes J.E., Gorman S. Cyberwar Plan Has New Focus on Deterrence // The Wall Street Journal. 15.07.2011. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304521304576446191468181966>.

<sup>6</sup> Nye J.S. The Mouse Click that Roared // Project Syndicate. 2013. September 9. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/addressing-the-cyber-security-challenge-by-joseph-s-nye?barrier=accesspaylog> (accessed: 20.12.2019).

<sup>7</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy. U.S. Department Of Defense. April 2015. P. 10. URL: [http://archive.defense.gov/home/features/2015/0415\\_cyber-strategy/final\\_2015\\_dod\\_cyber-strategy\\_for\\_web.pdf](http://archive.defense.gov/home/features/2015/0415_cyber-strategy/final_2015_dod_cyber-strategy_for_web.pdf).

взаимозависимости (deterrence by entanglement) — основан на идее, что экономически и политически взаимосвязанные государства не заинтересованы в осуществлении серьёзных кибератак друг против друга, так как ухудшение ситуации в государстве-жертве также приведёт к ухудшению ситуации в государстве-агрессоре [Nye 2016/2017: 58–60; Jasper 2017: 137–162]; 2) путём продвижения международных норм (normative taboo), устанавливающих приемлемое поведение в киберпространстве [Nye 2016/2017: 60–62].

Тем не менее в военно-политической мысли США стратегия киберсдерживания балансирует между наказанием и воспрепятствованием, и обсуждение развернулось прежде всего вокруг этих ключевых методов. Согласно Международной стратегии по действиям в киберпространстве от 2011 года Соединённые Штаты будут «стремиться сдерживать тех, кто угрожает миру и стабильности посредством действий в киберпространстве. [США будут] делать это с помощью частично совпадающих политик, которые сочетают устойчивость национальных и международных сетей с активным мониторингом и целым рядом надёжных вариантов реагирования»<sup>8</sup>.

Помимо вышеупомянутых документов, приверженность двум основным методам с перевесом в ту или иную сторону была подтверждена в Докладе Министерства обороны США по вопросам политики киберпространства от 2011 года, Отчёте целевой группы по киберсдерживанию от 2017 г. и др.<sup>9</sup>

Первым официальным документом, установившим сдерживание кибератак как явную цель последующих усилий правительства США, была ещё Национальная стратегия по защите киберпространства от 2003 г.

Важное условие для успешного осуществления киберсдерживания — наличие *порогов допустимого ущерба, превышение которых повлечёт за собой осуществление пропорциональных ответных мер* [Libicki 2009: Р. XVII, 65, 102; Libicki 2017: 1, 4–5, 7; Goodman 2010: 127–129; Geers 2010: 302; Jasper 2017: 231; Meakins 2018: 13]<sup>10</sup>. Иными словами, *сдерживание подходит только для тех кибератак, которые достигают или превышают порог допустимого ущерба, после которого они начинают квалифицироваться как акт агрессии*.

Другой вопрос — должно ли противодействие киберугрозам следовать модели ядерного сдерживания — также разделил американских экспертов на две группы. К первой можно отнести тех (в основном — военных), кто в рассуждениях о противодействии киберугрозам опирался на язык ядерной эпохи. Среди них экс-глава Стратегического командования вооружённых сил США (3 октября 2007 — 28 января 2011) генерал Кевин Патрик Чилтон [Chilton, Weaver 2009: 31], экс-директор Агентства национальной безопасности (1992–1996) и экс-директор Национальной разведки (2007–2009) Майк Макконел<sup>11</sup>, полковник М. Дж. Филбин [Philbin 2013: 16], адмирал Военно-морского флота США Мишель Говард<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World. The White House. May 2011. P. 12. URL: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf).

<sup>9</sup> Department of Defense Cyberspace Policy Report: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011, Section 934. November 2011. P. 2, 5. URL: <https://fas.org/irp/eprint/dod-cyber.pdf>; Task Force on Cyber Deterrence. Office of the Secretary of Defense. February 2017. P. 6. URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=799190>.

<sup>10</sup> См. также: *Pomerleau M. Cyber Red Lines: Ambiguous by Necessity? // C4ISRNET. 08.09.2016.* URL: <https://www.c4isrnet.com/2016/09/09/cyber-red-lines-ambiguous-by-necessity/>.

<sup>11</sup> Mike McConnell on How to Win the Cyber-War We're Losing // The Washington Post. 28.02.2010. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/25/AR2010022502493.html?sid=ST2010031901063>.

<sup>12</sup> *Maucione S. Cyber Offensive Weapons Pits Strategic Vs. Tactical // Federal News Network. 25.09.2015.* URL: <https://federalnewsnetwork.com/defense/2015/09/top-naval-official-will-take-presidents-permission-use-offensive-cyber-weapon/>.

Представители второй группы отрицают применимость модели ядерного сдерживания по отношению к киберугрозам. Среди них Дж. Най<sup>13</sup>, У. Линн [Lynn 2010: 99], Дж. Аркилла<sup>14</sup>. Ричард Кларк и Роберт Нейк в книге «Кибервойна: следующая угроза национальной безопасности и что с ней делать» также приходят к выводу, что «из всех ядерных концепций теория сдерживания, пожалуй, наименее применима к кибервойне» [Кларк, Нейк 2011: 229]. При этом те эксперты, которые скептически относятся к возможности адаптации модели ядерного сдерживания к киберугрозам, необязательно отрицали возможность сдерживания в киберпространстве как таковую.

Применение стратегии сдерживания в качестве операционного подхода повлекло за собой признание киберпространства *операционной областью военных действий* по аналогии с традиционными пространствами военных действий. Согласно американскому стратегическому мышлению киберпространство должно быть согласовано со сдерживанием как стратегическим подходом, который ранее успешно применялся в традиционных областях военных действий. Посредством придания ему статуса поля битвы удалось добиться гармонизации сдерживания с киберпространством.

В этой связи Стратегия операций в киберпространстве Министерства обороны США 2011 г. определила его как новую область военных действий наряду с такими традиционными областями, как земля, воздух, море и космическое пространство<sup>15</sup>.

Это значит, что киберпространство официально стало новым основным «полем битвы» для вооружённых сил Соединённых Штатов.

Киберпространство было признано новой полноценной операционной средой и доменом боевых действий на саммите НАТО, проходившем 14–15 июня 2016 г. в Брюсселе: «Признавая новые реалии угроз безопасности для НАТО, мы, главы государств и правительств союзников, обязуемся обеспечить... способность наших стран защищаться в киберпространстве так же, как в воздухе, на суше и на море»<sup>16</sup>. Во время пресс-конференции, состоявшейся непосредственно после заседания Североатлантического совета на уровне министров обороны стран-участниц альянса, Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг подтвердил это заявление: «Мы договорились о том, что признаём киберпространство в качестве операционной области — такой же, как воздух, море и земля»<sup>17</sup>.

## 2

Утверждение сдерживания в качестве стратегического подхода при борьбе с угрозами в киберпространстве нашло своё отражение в создании 23 июня 2009 г. Киберкомандования США и в его подчинении Стратегическому командованию. Такой институциональный дизайн отражал укрепление представлений, сформировавшихся в эпоху «холодной войны», — за противоборство в киберпространстве оказалось ответственным то же командование,

<sup>13</sup> Nye J.S. The Mouse Click that Roared // Project Syndicate. 2013. September 9. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/addressing-the-cyber-security-challenge-by-joseph-s-nye?barrier=accesspaylog> (accessed: 20.12.2019).

<sup>14</sup> Arquilla J. Deterrence After Stuxnet // Communications of the ACM. 2015. August 4. URL: <https://cacm.acm.org/blogs/blog-cacm/190371-deterrence-after-stuxnet/fulltext> (accessed: 01.12.2019).

<sup>15</sup> Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace. U.S. Department Of Defense. July 2011. P. 6. URL: <https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Projects/ISPAB/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf>.

<sup>16</sup> Cyber Defence Pledge // North Atlantic Treaty Organization. 08.07.2016. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133177.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm).

<sup>17</sup> Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the North Atlantic Council meeting at the level of NATO Defence Ministers // North Atlantic Treaty Organization. 14.06.2016. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_132349.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132349.htm?selectedLocale=en).

которое контролирует и ядерные силы Соединённых Штатов<sup>18</sup>. Тем не менее во второй половине 2010-х годов наметилась трансформация подходов к кибербезопасности в США, в том числе на уровне теоретических дискуссий, доктринального обеспечения, организационного оформления. В чём начали проявляться эти изменения применительно к стратегии киберсдерживания?

В январе 2017 г. администрации Дональда Трампа был представлен доклад Центра стратегических и международных исследований под названием «От осознания к действию: программа действий для 45-го президента США», в котором администрация Б. Обамы подверглась критике за неэффективность и недостаточность осуществлявшихся мер сдерживания. В частности, в нём утверждалось, что в 2016 г. произошло «огромное количество инцидентов, связанных с кибершпионажем и киберпреступностью» и что США «не преуспели в сдерживании этих действий»<sup>19</sup>. В докладе говорилось, что противники Соединённых Штатов в киберпространстве «нашли способы обойти американское сдерживание в том виде, в каком оно осуществляется в настоящее время» и что «самые опасные противники должны быть отговорены от нападения на американские цели. Однако это не «классическое» сдерживание, основанное на угрозах военного на-

казания»<sup>20</sup>. Фактически доклад отвергал традиционное понимание сдерживания киберугроз.

Сегодня подход, основанный на киберсдерживании, подвергается экспертами всё большей критике. В её основе лежит утверждение о том, что эта стратегия не учитывает особенности киберпространства как операционной области [Fischerkeller, Harknett 2017: 381–382]<sup>21</sup>. Майкл П. Фишеркеллер и Ричард Дж. Харкнетт утверждают, что «стратегия США при администрации Обамы предусматривала сдерживание путём воспреещения и... сдерживание путём введения затрат... К сожалению, учитывая уникальные характеристики домена, сдерживание не является надёжной стратегией для киберпространства» [Fischerkeller, Harknett 2017: 385]. Аналогичного мнения придерживается и капитан-лейтенант военно-морских сил США Роберт Беббер, заявивший, что Соединённые Штаты «не смогли оценить уникальные характеристики киберпространства как стратегической среды... и вместо этого применили систему ядерного сдерживания»<sup>22</sup>.

Таким образом, развернувшиеся обсуждения природы киберпространства выявили его концептуальные отличия от традиционных операционных сред, что вполне закономерно. Самые главные из них — это *взаимосвязанность* киберпространства [Fischerkeller, Harknett 2017: 391; Goldman

<sup>18</sup> William J. DOD creates Cyber Command as U.S. Strategic Command subunit // The Business of Federal Technology. 24.06.2009. URL: <https://fcw.com/Articles/2009/06/24/DOD-launches-cyber-command.aspx>.

<sup>19</sup> From Awareness to Action: A Cybersecurity Agenda for the 45th President: A Report of the CSIS Cyber Policy Task Force. Center for Strategic and International Studies. January 2017. P. 9. URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170110\\_Lewis\\_CyberRecommendationsNextAdministration\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170110_Lewis_CyberRecommendationsNextAdministration_Web.pdf).

<sup>20</sup> From Awareness to Action... P. 4.

<sup>21</sup> См. также: Williams B.D. Meet the Scholar Challenging the Cyber Deterrence Paradigm // Fifth Domain. 17.07.2017. URL: <https://www.fifthdomain.com/home/2017/07/19/meet-the-scholar-challenging-the-cyber-deterrence-paradigm/>.

<sup>22</sup> Bebb R. There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019).

<sup>23</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed 16.12.2019); Harknett R.J. Progress Is the Promise in National Cybersecurity Strategy // Lawfare. 2020. March 23. URL: <https://www.lawfareblog.com/progress-promise-national-cybersecurity-strategy> (accessed: 15.06.2020).

2020]<sup>23</sup>. В отличие от физических суши, моря и воздуха, которые сегментированы и над которыми государства осуществляют свой суверенитет в рамках национальных границ, киберпространство таких границ не имеет, и поэтому оно взаимосвязано<sup>24</sup>. Например, экс-заместитель министра обороны Патрик М. Шэнахэн (19 июля 2017 – 2 января 2019) заявил, что «киберпространство принципиально отличается от других областей боевых действий, поскольку оно не связано физическими ограничениями»<sup>25</sup>.

Вместе с этим существуют и другие немаловажные особенности этого пространства, которые влияют на характер взаимодействия между государствами в нём. *Во-первых*, киберпространство – это искусственная конструкция (так как создано не природой), из-за чего оно имеет тенденцию к технологической эволюции и модернизации<sup>26</sup>. Другими словами, в отличие от традиционных пространств, которые могут лишь изменяться под воздействием человеческой деятельности и не могут самопроизвольно расширяться, киберпространство продолжает расти и формироваться совершенно

различными игроками – как государствами, так и негосударственными субъектами. *Во-вторых*, вопросы суверенитета в нём неоднозначны, и в настоящее время нет согласованной на международном уровне концепции суверенитета в киберпространстве [Fischerkeller, Harknett 2017: 382]<sup>27</sup>. Последнее обстоятельство предполагает, что государства и другие субъекты будут постоянно стремиться демонстрировать влияние посредством киберопераций.

*В-третьих*, в отличие от ядерного оружия, для создания которого существуют мощные научно-технологические и финансовые барьеры, кибероружие в связи с тотальным и всеобъемлющим киберпространством и низкой стоимостью технологий разработать гораздо легче [Fischerkeller, Harknett 2017: 382; Nye 2011: 20, 22, 36]. Это делает конкуренцию в киберпространстве возможной для различных субъектов международных отношений. *В-четвёртых*, в отличие от традиционных областей киберпространство не может быть сегментировано на военную и гражданскую сферы, то есть в нём нельзя объявить или выделить какую-либо от-

<sup>24</sup> См. также: Fischerkeller M.P., Harknett R.J. What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019). Отметим, что на данный момент имеют место быть отдельные случаи так называемой Балканизации интернета (превращение глобальной сети Интернет во множество локальных сетей с искусственно установленными государствами границами), как, например, в Китае с его «великим китайским файерволом». Попытки построения национального интернета есть и в России. Однако данный феномен носит ограниченный характер и пока не получает глобального распространения.

<sup>25</sup> Garamone J. Cybercom Now a Combatant Command, Nakasone Replaces Rogers // U.S. Department Of Defense. 04.05.2018. URL: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1512994/cybercom-now-a-combatant-command-nakasone-replaces-rogers/>.

<sup>26</sup> Если раньше киберпространство включало в себя стационарные компьютеры и подключённые к интернету промышленные системы, то потом появились сотовые телефоны и смартфоны, возможность подключения которых сделало их частью глобального киберпространства. Более того, сейчас формируется такой феномен, как «интернет вещей» – когда бытовая техника тоже начинает формировать ландшафт киберпространства. В будущем, как прогнозируется, планируется создание «smart-городов», когда все «городские процессы» будут интеллектуально управляться с целью их оптимизации. Что касается качественной эволюции киберпространства, то тут огромную роль играет появление квантовых технологий и вычислений, постоянная модернизация технологий передачи данных, усовершенствование интернет-протоколов и т.д. Например, долгое время был популярен 3G, а сейчас уже начинает внедряться новое поколение связи 5G. Все эти нововведения способствуют постоянной эволюции киберпространства.

<sup>27</sup> Bebber R. There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019).

дельную зону военных действий, как в случае с сухопутным пространством<sup>28</sup>.

Новое направление американской стратегической мысли призывает учитывать все эти особенности при разработке стратегии для деятельности в киберпространстве. Все его характеристики определяют ещё одну его отличительную черту – постоянное осуществление кибератак против Соединённых Штатов, которые нельзя квалифицировать как акт агрессии [Harknett, Callaghan, Kauffman 2010: 15, 20; Nakasone 2019: 11]<sup>29</sup>.

В стратегическом документе Вашингтона «Достижение и поддержание превосходства в киберпространстве: Руководство для Киберкомандования США» говорится, что из-за такой структурной особенности киберпространства, как взаимосвязанность, «противники постоянно осуществляют операции [против США], которые не достигают уровня вооружённого конфликта»<sup>30</sup>. В 2019 г. М.П. Фишеркеллер и Р.Дж. Харкнетт также отметили, что «из-за взаимосвязанности – основной структурной особенности киберпространства –

стратегические цели становятся доступными в киберпространстве... посредством осуществления киберопераций или кампаний, не являющихся вооружёнными конфликтами»<sup>31</sup>.

Ещё одним основным условием, вытекающим из взаимосвязанности, является *постоянный контакт* (persistent contact, constant contact), который в сочетании с природой информационных технологий заставляет предположить, что злоумышленники могут постоянно осуществлять кибероперации в отношении Соединённых Штатов [Goldman 2020]<sup>32</sup>.

Согласно американской стратегической мысли в настоящее время имеет место *долгосрочная стратегическая конкуренция великих держав*, в ходе которой субъекты международных отношений постоянно осуществляют кибероперации друг против друга [Goldman 2020]<sup>33</sup>. Именно эта конкуренция, а не терроризм сегодня является главным вызовом безопасности для Соединённых Штатов<sup>34</sup>. Она будет продолжаться ещё долгое время, и в ней будут принимать участие как противники США, так и сами

<sup>28</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission: Legislative Proposals. March 2020. P. 28. URL: <https://www.solarium.gov/report>; *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019).

<sup>29</sup> См. также: *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Cost Imposition: Distinguishing Between Cause and Effect // Lawfare. 2020. February 6. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-cost-imposition-distinguishing-between-cause-and-effect> (accessed: 10.02.2020); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>30</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority: Command Vision for U.S. Cyber Command. U.S. Department of Defence. 2018. P. 3. URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/4419681/Command-Vision-for-USCYBERCOM-23-Mar-18.pdf>.

<sup>31</sup> *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>32</sup> *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>33</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018: Summary. U.S. Department of Defense. 2018. P. 1, 2. URL: [https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER\\_STRATEGY\\_SUMMARY\\_FINAL.PDF](https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF).

<sup>34</sup> Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge. 2018. P. 1, 2. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

Соединённые Штаты [Aggarwal, Reddie 2019: 3, 14; Fischerkeller, Harknett 2018: 21, 23; Goldman 2020]<sup>35</sup>. Соответственно, большая часть киберопераций осуществляется в рамках стратегической конкуренции, *не достигающей уровня вооружённого конфликта* [Goldman 2020]<sup>36</sup>. Она не может быть охарактеризована и как кибервойна [Fischerkeller, Harknett 2018: 21]<sup>37</sup>. Конфликт предполагает под собой единичные столкновения с серьёзными последствиями, кибервойна — длительные боевые действия в киберпространстве со значительным ущербом, а стратегическая конкуренция — постоянный контакт друг с другом, в ходе которого государства пытаются оспорить превосходство противника и подавить его без причинения серьёзного вреда.

В соответствии с обновлённым американским стратегическим подходом структурные особенности киберпространства (главная из которых — его взаимосвязан-

ность) делают сдерживание в его традиционном понимании (как наказание или воспреещение) неэффективным [Fischerkeller, Harknett 2017: 382, 388]<sup>38</sup>, так как оно предполагает либо осуществление ответных мер в отношении кибератак, достигающих уровня вооружённого конфликта, уже постфактум [Libicki 2017: 2; Goldman 2020]<sup>39</sup>, или же противодействие путём воспреещения — это позволяет злоумышленникам постоянно осуществлять кибератаки в отношении Соединённых Штатов, ставя их в пассивную оборонительную позицию. Тем самым противники оставляют Вашингтон на шаг позади и оспаривают его стратегические преимущества [Harknett, Callaghan, Kauffman 2010: 15, 20; Sulmeyer 2018; Nakasone, Sulmeyer 2020]<sup>40</sup>. На это ещё в 2010 г. обратили внимание Р.Дж. Харкнетт, Джон П. Каллаган и Руди Кауфман, утверждая, что «обеспечение национальной безопасности, базирующаяся на предотвращении войны, является залогом по-

<sup>35</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018: Summary. U.S. Department of Defense. 2018. P. 1, 2; *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* A Response on Persistent Engagement and Agreed Competition // Lawfare. 2019. June 27. URL: <https://www.lawfareblog.com/response-persistent-engagement-and-agreed-competition> (accessed: 08.01.2020).

<sup>36</sup> *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).

<sup>37</sup> См. также: *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* A Response on Persistent Engagement and Agreed Competition // Lawfare. 2019. June 27. URL: <https://www.lawfareblog.com/response-persistent-engagement-and-agreed-competition> (accessed: 08.01.2020); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>38</sup> См. также: *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>39</sup> См. также: The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 24; *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Cost Imposition: Distinguishing Between Cause and Effect // Lawfare. 2020. February 6. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-cost-imposition-distinguishing-between-cause-and-effect> (accessed: 10.02.2020).

<sup>40</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 5, 6. См. также Bebbler R. There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019); Harknett R.J. Progress Is the Promise in National Cybersecurity Strategy // Lawfare. 2020. March 23. URL: <https://www.lawfareblog.com/progress-promise-national-cybersecurity-strategy> (accessed: 15.06.2020).

ражения» [Harknett, Callaghan, Kauffman 2010: 2]. Более того, такая особенность киберпространства, как низкие технологические барьеры для входа и присутствие в нём огромного числа различных субъектов, делает расчёт пропорциональных ответов для осуществления сдерживания путём наказания проблематичным<sup>41</sup>.

Эта проблема усугубляется тем, что в киберпространстве атаковать значительно проще, чем защищаться. Появление всё новых возможностей для осуществления нападений, совершенствование самих киберугроз, а также доступность технологий преобладают над возможностью обороняться, что даёт агрессору возможность быть на шаг впереди [Bebber 2017: 401; Geers 2010: 302; Fischerkeller, Harknett 2017: 386; Harknett, Callaghan, Kauffman 2010: 2, 17, 18, 19, 20; Harknett, Goldman 2019; Lynn 2010; Nye 2011: 21]<sup>42</sup>.

Глубина трансформации американской концепции кибербезопасности проявляется в следующем – в США пришли к выводу, что им нужна стратегия, которая лучше отвечает характеристикам киберпространства, а именно стратегия *постоянной вовлечённости (persistent engagement)* в киберпространстве, которая предполагает под собой постоянное осуществление *упреждающих*

*киберопераций, не достигающих уровня вооружённого конфликта*, в режиме реального времени против потенциальных противников и как можно ближе к источнику предполагаемой агрессии с целью оспорить их превосходство, навязать им дополнительные стратегические затраты и в то же время *подтвердить стратегическое превосходство США в киберпространстве* [Fischerkeller, Harknett 2017: 381, 382, 388–389; 2018: 11; 12–13; 22; 23; Harknett, Callaghan, Kauffman 2010: 15, 20; Nakasone 2019: 13; Goldman 2020]<sup>43</sup>.

Согласно М.П. Фишеркеллеру и Р.Дж. Харкнетту, стратегия сдерживания посредством наказания и воспреещения больше подходила для физических областей военных действий [Fischerkeller, Harknett 2017: 381, 386–387], и «переориентирование киберстратегии США на непрерывные действия в киберпространстве – это не выбор, а структурно и стратегически обусловленный императив»<sup>44</sup>.

Таким образом, новый образ действий, по мнению Вашингтона, гораздо лучше подходит для этого пространства и для существования в условиях долгосрочной стратегической конкуренции.

Важно отметить, что стратегия постоянной вовлечённости является инструмен-

<sup>41</sup> *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019).

<sup>42</sup> *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority...* P. 4; *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019).

<sup>43</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 24. См. также: *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* A Response on Persistent Engagement and Agreed Competition // Lawfare. 2019. June 27. URL: <https://www.lawfareblog.com/response-persistent-engagement-and-agreed-competition> (accessed: 08.01.2020); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Cost Imposition: Distinguishing Between Cause and Effect // Lawfare. 2020. February 6. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-cost-imposition-distinguishing-between-cause-and-effect> (accessed: 10.02.2020).

<sup>44</sup> *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019). См. также: *Harknett R.J.* Progress Is the Promise in National Cybersecurity Strategy // Lawfare. 2020. March 23. URL: <https://www.lawfareblog.com/progress-promise-national-cybersecurity-strategy> (accessed: 15.06.2020).

том для реализации так называемой упреждающей защиты (*defend forward*) [Nakasone, Sulmeyer 2020]<sup>45</sup>, подразумевающей проведение *упреждающих киберопераций* в сетях противника на постоянной основе и, в случае необходимости, — выведение из строя систем и серверов противника ещё до того, как он осуществит кибератаки [Jasper 2017; Sulmeyer 2018]<sup>46</sup>. Так, Пентагон придерживается мнения о том, что «оборонительные» действия могут быть упреждающими только при постоянной вовлечённости<sup>47</sup>.

Что характерно для новой стратегии постоянной вовлечённости? *Во-первых*, постоянное осуществление киберопераций в отношении потенциальных противников, или постоянный контакт с противником [Nakasone, Sulmeyer 2020]. *Во-вторых*, эти кибероперации не должны достигать уровня вооружённого конфликта [Fischerkeller, Harknett 2018: 2, 21, 22]<sup>48</sup>. *В-третьих*, цель применения Соединёнными Штатами стратегии постоянной вовлечённости — создавать тактические препятствия (*tactical friction*) и стратегические издержки у оппонентов [Fischerkeller, Harknett 2018: 4]<sup>49</sup>. *В-четвёртых*, операции, осуществляемые в рамках стратегии постоянной вовлечённости, являются *упреждающими*.

### З

Несмотря на критику со стороны экспертного сообщества, стратегия киберсдерживания по-прежнему продолжает рассматриваться военно-политическим руководством США как могущая достичь своих целей. В этой связи будет полезно рассмотреть, как же стратегия постоянной вовлечённости соотносится со сдерживанием в официальной позиции американского руководства.

Переход к новой стратегии обеспечения кибербезопасности отражён в следующих документах: «Достижение и поддержание превосходства в киберпространстве: Руководство для Киберкомандования» от 23 марта 2018 года, Киберстратегия Министерства обороны от 18 сентября 2018 года, Национальная киберстратегия от 21 сентября 2018 года, а также в опубликованном 11 марта 2020 г. рекомендательном отчёте Комиссии по киберпространству «Солярий».

Впервые новая операционная модель постоянной вовлечённости в киберпространстве была изложена в документе под названием «Достижение и поддержание превосходства в киберпространстве: Руководство для Киберкомандования США». В нём она признавалась новым и необходимым инструментом предотвращения ки-

<sup>45</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 111, 137, 162; *Schneider J.G.* Persistent Engagement: Foundation, Evolution and Evaluation of a Strategy // Lawfare. 2019. May 10. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-foundation-evolution-and-evaluation-strategy> (accessed: 27.11.2020).

<sup>46</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018...; The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 6, 24, 25, 28–30.

<sup>47</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 111, 137, 162; *Schneider J.G.* Persistent Engagement: Foundation, Evolution and Evaluation of a Strategy // Lawfare. 2019. May 10. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-foundation-evolution-and-evaluation-strategy> (accessed: 27.11.2020).

<sup>48</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018. P. 2; Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 6; *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>49</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 6; *Harknett R.J.* United States Cyber Command's New Vision: What It Entails and Why It Matters // Lawfare. 2018. March 23. URL: <https://www.lawfareblog.com/united-states-cyber-commands-new-vision-what-it-entails-and-why-it-matters> (accessed: 06.01.2020); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Cost Imposition: Distinguishing Between Cause and Effect // Lawfare. 2020. February 6. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-cost-imposition-distinguishing-between-cause-and-effect> (accessed: 10.02.2020).

бератак на Соединённые Штаты, а также получила своё концептуальное развитие. В документе утверждалось, что из-за такой особенности киберпространства, как взаимосвязанность, «противники постоянно осуществляют операции [против США], которые не достигают уровня вооружённого конфликта»<sup>50</sup>. Иначе говоря, документ подчёркивал, что в киберпространстве не прекращается стратегическая конкуренция. Исходя из этого предполагалось, что Соединённые Штаты будут постоянно осуществлять кибероперации, не достигающие уровня военной агрессии. Причём проводить их необходимо максимально близко к источнику предполагаемой злонамеренной активности, тем самым изматывая противника и уменьшая число вражеских кибератак, заставляя его сосредоточиваться на обороне собственных систем [Nakasone 2019]<sup>51</sup>. При этом, осуществляя операции в киберпространстве, США собираются «маневрировать между защитой и нападением»<sup>52</sup>.

Такой подход в Руководстве и обозначается как стратегия *постоянной вовлечённости*, которая призвана создавать тактические препятствия и налагать стратегические издержки на противников Соединённых Штатов<sup>53</sup>. Она призвана помочь США сохранить и удерживать долгосрочное преимущество и оперативное превосходство в киберпространстве, которое стало «изменчивой средой постоянного контакта» и «взаимосвязанным пространством боевых действий»<sup>54</sup>. Более того, в документе напрямую заявляется, что США будут действовать «постоянно, формируя пространство боевых действий»<sup>55</sup>.

В Руководстве дальнейшее развитие получил принцип упреждающей защиты. Он подразумевает регулярное вторжение в сети противника с целями проведения в них подрывных операций и выявления его слабых сторон, изучения его намерений и возможностей<sup>56</sup>. Документ уточнял: «Мы [США. — Прим. авт.] будем преследовать злоумышленников во всех сетях и системах, чтобы сделать большинство злонамеренных кибердействий неэффективными»<sup>57</sup>. Из цитаты видно, что американские представления об обороне предусматривают постоянные упреждающие действия (выведение из строя подозрительных серверов до того, как с них попытаются осуществить кибератаки)<sup>58</sup>. Документ при этом продолжал утверждать, что Киберкомандование США и дальше «будет способствовать... национальному стратегическому сдерживанию»<sup>59</sup>. Тем не менее на смену оборонительному подходу пришёл более агрессивный курс.

Существенное смещение в сторону нового стратегического подхода наблюдалось и в Киберстратегии Министерства обороны США, опубликованной в сентябре 2018 года. В ней открыто декларировалось, что Вашингтон участвует в долгосрочной стратегической конкуренции в киберпространстве, но необходимость такого участия навязывается соперниками, которые постоянно осуществляют операции с целью нанести вред благосостоянию Соединённых Штатов<sup>60</sup>. Такого рода соперничество, в свою очередь, обуславливает потребность навязывания уже Вашингтоном *ежедневной киберконкуренции*, которая поможет ему сохранить стратегическое превосходство и противостоять угрозам<sup>61</sup>.

<sup>50</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 3.

<sup>51</sup> Ibid. P. 6, 7.

<sup>52</sup> Ibid. P. 6.

<sup>53</sup> Ibid. P. 6.

<sup>54</sup> Ibid. P. 4, 6, 7.

<sup>55</sup> Ibid. P. 6.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid. P. 7.

<sup>60</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018. P. 1, 2.

<sup>61</sup> Ibid. P. 1, 4, 7.

Стратегия открыто и неоднократно заявляла о том, что США прибегнут к упреждающей защите, которая позволит им осуществлять кибероперации как можно ближе к источнику злонамеренной активности с целью противодействия угрозам<sup>62</sup>. Исходя из документа предполагалось, что Министерство обороны США будет осуществлять «упреждающую защиту, чтобы воспрепятствовать или остановить злонамеренную киберактивность прямо в её источнике, включая ту деятельность, которая не достигает уровня вооружённого конфликта»<sup>63</sup>. Таким образом, наблюдалась существенная эволюция в подходах к обеспечению безопасности относительно предыдущей Киберстратегии Министерства обороны от 2015 года.

*Во-первых*, концепция упреждающей защиты (как и сам термин) полностью отсутствовала в документе администрации Б. Обамы. *Во-вторых*, Киберстратегия от 2018 г. резко изменила подход со сдерживания киберугроз, которое было доминирующей темой в 2015 году, на участие в долгосрочной стратегической конкуренции в киберпространстве (данный термин также полностью отсутствовал в прошлой стратегии)<sup>64</sup>. Таким образом, имели место колоссальные изменения в подходах к обеспечению кибербезопасности.

Тем не менее в документе 2018 г. наравне с участием в стратегической конкуренции декларировалась приверженность киберсдерживанию. Согласно документу Соединённые Штаты должны сдерживать «агрессию, включая кибератаки, которые пред-

ставляют собой применение силы...»<sup>65</sup>. Более того, он демонстрировал, как сдерживание может соотноситься с участием в стратегической конкуренции. В нём открыто говорилось, что основной стратегический подход Министерства обороны США будет состоять в сочетании «усиливающих друг друга» сдерживании и «постоянном противодействии злонамеренной киберактивности в ежедневных соревнованиях»<sup>66</sup>. Комбинация этих *взаимодополняющих действий* позволяла Вашингтону конкурировать, сдерживать и побеждать противников в киберпространстве<sup>67</sup>.

Ещё одним документом, в котором признаётся важность нового подхода, стала Национальная киберстратегия, опубликованная в сентябре 2018 года. Она утверждала, что «новые угрозы и новая эра стратегической конкуренции требуют новой киберстратегии, которая отвечает новым реалиям...»<sup>68</sup>. Тем не менее даже в этом документе сохранялись упоминания киберсдерживания<sup>69</sup>.

Согласно М.П. Фишеркеллеру и Р.Дж. Харкнетту, обновлённые программные документы учитывали такие особенности киберпространства, как взаимосвязанность и условие постоянного контакта, признавали необходимость участия в постоянной стратегической конкуренции в киберпространстве и важность постоянной вовлечённости, а также отражали тот факт, что США видоизменяют свою стратегию обеспечения кибербезопасности [Fischerkeller, Harknett 2018: 9]<sup>70</sup>. Вместе с тем в них

<sup>62</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018. P. 1, 2, 4, 7.

<sup>63</sup> Ibid. P. 1.

<sup>64</sup> Kollars N., Schneider J. Defending Forward: the 2018 Cyber Strategy is Here // War on the Rocks. 2018. September 20. URL: <https://warontherocks.com/2018/09/defending-forward-the-2018-cyber-strategy-is-here/> (accessed: 04.01.2020).

<sup>65</sup> The Department Of Defense Cyber Strategy 2018: Summary. 2018. P. 2.

<sup>66</sup> Ibid. P. 4.

<sup>67</sup> Ibid. P. 4, 7.

<sup>68</sup> National Cyber Strategy of the United States of America. The White House. September 2018. P. 2. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>.

<sup>69</sup> Ibid. P. 2, 3.

<sup>70</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).

обе стратегии описывались совместно. В этой связи логично предположить, что они не просто рассматривались военно-политическим руководством США как взаимодополняющие и взаимозависимые подходы, но и что *постоянная вовлечённость, возможно, воспринималась как разновидность сдерживания, только теперь уже расширенного*.

Основная разница между двумя стратегиями состоит в том, что традиционное киберсдерживание направлено только против тех локализованных во времени атак, которые можно квалифицировать как акт агрессии, а постоянная вовлечённость призвана на основе непрерывающегося контакта с противником в киберпространстве противодействовать тем угрозам, которые не достигают уровня вооружённого конфликта. Вторая стратегия малопригодна для предотвращения масштабных атак в Интернете, приравняемых к вооружённому конфликту. Помимо этого, принятие на вооружение только постоянной вовлечённости в киберпространстве и отказ от сдерживания исключил бы из спектра возможных вариантов реагирования военные, дипломатические, экономические, правовые ответные меры. В этой связи стратегия киберсдерживания предназначена для предотвращения особо опасных атак.

В частности, Джозеф С. Най уверял, что «сторонники стратегии “постоянной вовлечённости” пытаются усилить свои аргументы, утверждая, что сдерживание не работает в киберпространстве. Но это создаёт ложную дихотомию. При правильном использовании новая наступательная доктрина может усилить сдерживание, а не заменить его»<sup>71</sup>. Даже М.П. Фишеркеллер и

Р.Дж. Харкнетт — последовательные критики традиционного подхода — писали, что США необходимо «принятие стратегии сдерживания и стратегии постоянной вовлечённости в качестве двух взаимодополняющих стратегических подходов, основанных и разработанных для различных стратегических ситуаций и одинаково поддерживаемых различными стратегическими процессами»<sup>72</sup>.

Задача по объединению эффектов стратегии постоянной вовлечённости и стратегии киберсдерживания была взята на себя так называемой Комиссией по киберпространству «Солярий», созданной во исполнение соответствующих положений «Национального закона им. Джона С. Маккейна о государственной обороне на 2019 финансовый год» с целью «выработки консенсуса касательно стратегического подхода к защите Соединённых Штатов в киберпространстве от кибератак со значительными последствиями»<sup>73</sup>. Как видно из цитаты, задача Комиссии состояла именно в выработке консенсуса между двумя конкурирующими подходами к обеспечению кибербезопасности США.

Комиссия по киберпространству «Солярий» была создана по образцу проекта «Солярий» 1953 года. В рамках последнего три целевые группы разработали альтернативные стратегии противостояния Советскому Союзу: 1) международное сдерживание на основе развития военно-союзнических отношений со странами Европы; 2) сдерживание с опорой на собственные военные силы США, и прежде всего — на ядерный арсенал; 3) стратегия отбрасывания, цель которой — уменьшение влияния СССР на мировой арене. В отличие от про-

<sup>71</sup> Nye J.S. Deterrence in Cyberspace // Project Syndicate. 2019. June 3. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/deterrence-in-cyberspace-persistent-engagement-by-joseph-s-nye-2019-06?barrier=accesspaylog> (accessed: 25.01.2020).

<sup>72</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).

<sup>73</sup> John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019: Conference Report to Accompany H.R. 5515, 2018. P. 23, 1170, 1276-1292. URL: <https://docs.house.gov/billsthisweek/20180723/CRPT-115hrpt863.pdf>.

екта 1953 года, в рамках которого стратегии формулировались как конкурирующие<sup>74</sup>, Комиссия по киберпространству объединила в одной концепции наработки различных групп.

В итоге 11 марта 2020 г. был опубликован рекомендательный Отчёт Комиссии по киберпространству «Солярий», в котором сказано, что, в то время как сдерживание было эффективно против кибератак с серьёзными последствиями, Соединённые Штаты не разработали никаких подходов для предотвращения тех киберугроз, *которые не достигают уровня вооружённого конфликта*<sup>75</sup>. Теперь же, согласно Отчёту, «киберпространство является ареной стратегической конкуренции, в которой государство проецирует свою мощь, защищают свои интересы и наказывают своих противников»<sup>76</sup>.

Можно предположить, что военно-политическое руководство США осознало назревшую необходимость не только разработать механизмы предотвращения кибератак, не достигающих уровня вооружённого конфликта, но и примирить альтернативные стратегии (киберсдерживание, разработка международных норм, постоянную вовлечённость) в едином универсальном подходе. Эксперты, вошедшие в состав комиссии, стали анализировать противоречия, существующие в концепции кибербезопасности из-за наличия различных подходов, а также изучать то, как США могли бы наилучшим образом объединить их в рамках единого курса. В результате в Отчёте Комиссии по киберпространству «Солярий» постоянная вовлечённость вошла в объединённую стратегию, получившую название «многоуровневое киберсдер-

живание». Она включает в себя три элемента: 1) распространение международных норм; 2) лишение выгод; 3) повышение издержек для оппонентов.

Таким образом, постоянная вовлечённость и киберсдерживание, основанное на наказании, были объединены в подходе, который получил название «повышение издержек для оппонентов» — то есть они были включены в третий уровень как взаимодополняющие стратегии<sup>77</sup>. Важным компонентом многоуровневого сдерживания в отчёте является упреждающая защита, которая «включает в себя упреждающее и комплексное использование всех инструментов мощи» и «требует, чтобы Соединённые Штаты обладали способностями и возможностями для постоянного участия в киберпространстве с целью наложения на противников издержек за участие в злонамеренной кибердеятельности»<sup>78</sup>.

Итак, многоуровневое киберсдерживание предусматривает использование как военной мощи, включающей в себя ответные меры, постоянную вовлечённость и упреждающую защиту, так и комплекс судебных, экономических, дипломатических мер. Оно расширяет спектр возможных вариантов предотвращения киберугроз *разного уровня* (как достигающих порога вооружённого конфликта, так и не достигающих)<sup>79</sup>.

Именно Отчёт Комиссии по киберпространству «Солярий» показал военно-политическому руководству США, как могут соотноситься друг с другом постоянная вовлечённость и сдерживание. При этом многоуровневое сдерживание может являться своего рода «расширенным» сдерживанием, которое постоянно развивается и

<sup>74</sup> В итоге по приказу Д. Эйзенхауэра наработки проекта «Солярий» были переданы в специальную группу Совета национальной безопасности США, в результате чего «всё лучшее» из трёх конкурирующих подходов было объединено в документе СНБ 162/2. Его основу как раз и составляли разработки проекта «Солярий». Но сами эксперты, работавшие в разных группах, изначально не были согласны объединять разработанные ими по отдельности стратегии.

<sup>75</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 24.

<sup>76</sup> Ibid. P. 6.

<sup>77</sup> Ibid. P. 6, 24–25.

<sup>78</sup> Ibid. P. 24–25, 29.

<sup>79</sup> Ibid. P. 6.

включает в себя всё новые инструменты. В своём отчёте Комиссия отмечает: «Стратегические дискуссии слишком часто отдают предпочтение узким определениям сдерживания, которые не учитывают, как технологии меняют общество»<sup>80</sup>.

Из описанных выше документов можно сделать вывод, что постоянная вовлечённость рассматривается военно-политическим руководством США как новая составляющая расширенного сдерживания. Стратегия постоянной вовлечённости нужна США для того, чтобы предотвращать те киберугрозы, на которые не распространяется сдерживание. Несмотря на то что её роль в концепциях кибербезопасности США возросла, Вашингтон не отказывается от использования мер наказания и воспрепятствования для противодействия наиболее серьёзным атакам. Принятие нового стратегического подхода, пусть и в рамках расширенного сдерживания, повлекло за собой практические изменения.

#### 4

Осознание концептуальных отличий киберпространства от традиционных сред противоборства, таких его особенностей, как взаимосвязанность и постоянный контакт [Fischerkeller, Harknett 2017: 391; 2018: 3; Goldman 2020]<sup>81</sup>, заставило политиков, экспертов, исследователей пересмотреть его статус как операционной области. Появилось понимание, что нельзя приравнивать противостояние в киберпространстве к противостоянию в воздухе, на море или суше. В результате оно стало рассма-

триваться как операционное *пространство постоянной стратегической киберконкуренции*, а не поле боевых действий. М.П. Фишеркеллер и Р.Дж. Харкнетт по этому поводу указывали, что «концептуальная основа согласованной конкуренции с динамикой взаимодействия... более точно описывает кибероперационное пространство последних двух десятилетий» [Fischerkeller, Harknett 2018: 15].

В то время как ряд экспертов указывают на отличия киберпространства от традиционных полей действия вооружённых сил [Fischerkeller, Harknett 2017: 382; 2018]<sup>82</sup>, американские официальные документы отмечали, что глобальная стратегическая конкуренция распространяется на все области ведения операций<sup>83</sup>. Получается, что при всей специфике киберугроз стратегия постоянной вовлечённости оказывается востребованной в различных сферах противоборства, а не только в киберпространстве.

Более того, в Стратегии национальной обороны США от 2018 года киберпространство по-прежнему традиционно рассматривалось в качестве военной области<sup>84</sup>. Тем не менее, по американским оценкам, существенным отличием киберпространства от физических областей военных действий стало то, что в последних атаки и уж тем более вооружённые конфликты происходят эпизодически. Взаимосвязанная же структура киберпространства обуславливает постоянные кибероперации. Таким образом, по-прежнему сохраняются противоречия относительно статуса киберпространства в стратегической мысли США.

<sup>80</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 23.

<sup>81</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 4.

<sup>82</sup> См. также: *Bebber R.* There is No Such Thing as Cyber Deterrence. Please Stop // The Cipher Brief's Network. 2018. April 1. URL: [https://www.thecipherbrief.com/column\\_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop](https://www.thecipherbrief.com/column_article/no-thing-cyber-deterrence-please-stop) (accessed: 18.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // *Lawfare*. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019); *Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* What Is Agreed Competition in Cyberspace? // *Lawfare*. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>83</sup> National Security Strategy of the United States of America. The White House. December. 2017. P. 2–3, 27. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America... 2–5.

<sup>84</sup> Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America... P. 6.

Вместе с тем произошедшие концептуальные изменения сопровождались не только попытками пересмотреть статус киберпространства как операционной области, но и изменением политики, а также эволюцией военно-политических институтов. В первую очередь Киберкомандование США было выделено в отдельную, полностью самостоятельную структуру (ранее оно входило в состав Стратегического командования). Другими словами, его статус возрос до полноценного объединённого боевого командования, что поставило его в один ряд с девятью уже существовавшими боевыми командованиями США<sup>85</sup>. Соответствующий указ Дональд Трамп подписал в августе 2017 года<sup>86</sup>.

Ещё одно событие, демонстрирующее, что декларируемая стратегия постоянной вовлечённости нуждается в определённых институтах для её реализации, произошло в апреле 2019 года, когда было объявлено, что так называемая Целевая группа Агентства национальной безопасности (АНБ) и Киберкомандования США (или «Российская малая группа», от англ. Russian Small Group, или RSG), созданная ещё в июле 2018 г. специально для противодействия «вмешательству» России в промежуточные

выборы США 2018 г. с «ограниченным» сроком работы<sup>87</sup>, теперь является постоянно действующим подразделением<sup>88</sup>. Это было сделано на фоне заявлений Вашингтона о том, что кибероперации из России превратились в постоянную угрозу<sup>89</sup>.

Что касается политико-правовых изменений, то важнейшим событием, отражающим концептуальные изменения, стало подписание 16 августа 2018 г. президентом США нового меморандума о национальной безопасности № 13 «О наступательных кибероперациях» (National Security Presidential Memorandum, или NSPM 13). Этот документ полностью засекречен, но, по информации сторонних источников, он существенно расширяет возможности и условия применения кибероружия против потенциальных противников США *в наступательных целях*, отменив предыдущую директиву президента США № 20 «Политика США в отношении киберопераций» (Presidential Policy Directive 20: U.S. Cyber Operations Policy, или PPD-20), которую утвердила администрация Б. Обамы<sup>90</sup>. Предшествующий документ предполагал некоторые ограничения при осуществлении киберопераций и регламентировал порядок применения кибероружия в отноше-

<sup>85</sup> *Garamone J.* Cybercom Now a Combatant Command, Nakasone Replaces Rogers; *Strobel W.* Pentagon's Cyber Command gets upgraded status, new leader // Reuters. 05.05.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-defense-cyber/pentagons-cyber-command-gets-upgraded-status-new-leader-idUSKBN1152MS>; *Spoehr T., Pane J.D.* Elevating Cyber Command: An Overdue Step Towards Enhancing Military Cyber Operations // The Heritage Foundation. 01.10.2018. URL: <https://www.heritage.org/cybersecurity/commentary/elevating-cyber-command-overdue-step-towards-enhancing-military-cyber>.

<sup>86</sup> Statement by President Donald J. Trump on the Elevation of Cyber Command // The White House. 18.08.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-elevation-cyber-command/>.

<sup>87</sup> *Lyngaas S.* NSA chief confirms he set up task force to counter Russian hackers // Cyberscoop. 23.07.2018. URL: <https://www.cyberscoop.com/russia-small-group-paul-nakasone-nsa-aspen/>.

<sup>88</sup> *Vavra S.* SA's Russian cyberthreat task force is now permanent // Cyberscoop. 29.04.2019. URL: <https://www.cyberscoop.com/nsa-russia-small-group-cyber-command/>.

<sup>89</sup> *Barnes J.E., Goldman A.* F.B.I. Warns of Russian Interference in 2020 Race and Boosts Counterintelligence Operations // The New York Times. 26.04.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/04/26/us/politics/fbi-russian-election-interference.html>.

<sup>90</sup> *Volz D.* Trump, Seeking to Relax Rules on U.S. Cyberattacks, Reverses Obama Directive // The Wall Street Journal. 15.08.2018. URL: <https://www.wsj.com/articles/trump-seeking-to-relax-rules-on-u-s-cyberattacks-reverses-obama-directive-1534378721>; *Lyngaas S.* PPD-20 elimination opens arguments over how U.S. should conduct offensive hacking operations // Cyberscoop. 16.08.2018. URL: <https://www.cyberscoop.com/ppd-20-eliminated-cyber-war-donald-trump-mike-rounds/>; *Sanger D.E.* Trump Loosens Secretive Restraints on Ordering Cyberattacks // The New York Times. 20.09.2018. URL: <https://www.nytimes.com/2018/09/20/us/politics/trump-cyberattacks-orders.html>.

нии противников Вашингтона [Зинченко, Толстухина 2018: 85]<sup>91</sup>. Таким образом, меморандум «О наступательных кибероперациях» закрепил ещё один важнейший доктринальный принцип — *возможность активного осуществления наступательных действий в киберпространстве*, в том числе и упреждающих, для предотвращения угроз, *не достигающих уровня вооружённого конфликта*.

Существенно расширились полномочия Министерства обороны США. В этой связи Нина Колларс и Жаклин Шнайдер пришли к выводу, что «в отличие от [«Киберстратегии Министерства обороны США»] 2015 г., которая... делегировала полномочия по обороне критически важной инфраструктуры другим федеральным агентствам, стратегия 2018 г. свидетельствует о том, что Министерство обороны стремится играть более активную роль»<sup>92</sup>. При этом исследователи отмечают, что это расширение полномочий и повышение роли ведомства в обеспечении кибербезопасности тесно связаны именно с концептуальными изменениями в сфере кибербезопасности и новой политикой упреждающей защиты<sup>93</sup>.

Ещё одно важнейшее изменение в 2018 г. коснулось «Национального закона им. Джона С. Маккейна о государственной обороне на 2019 финансовый год» (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, или NDAA). В новой редакции закона были сняты ограничения на осуществ-

ление некоторых видов киберопераций, которые ранее квалифицировались как «тайные», а теперь были приравнены к «традиционной военной деятельности»<sup>94</sup>. Это нововведение позволило Министерству обороны США проводить кибероперации и преследовать злоумышленников вне национальных сетей. Представители Пентагона с позитивом восприняли эти изменения, фактически заявив, что благодаря снятию правовых ограничений у них появилось больше возможностей для осуществления широкого спектра операций в киберпространстве<sup>95</sup>.

Исследователь вопросов кибербезопасности Джейсон Хили утверждает, что стратегия постоянной вовлечённости позволяет военным требовать всё больших полномочий, снятия ограничений на осуществление ряда действий и регулярного повышения оборонного бюджета [Healey 2019]. При этом описанные выше политические трансформации не просто отвечают возникшим концептуальным изменениям, но и предоставляют прочную основу для реализации стратегии *постоянной вовлечённости*.

## 5

Разработанные подходы к стратегической конкуренции автоматически решали проблему пробуксовывающего международного сотрудничества и согласования универсальных правил поведения госу-

<sup>91</sup> Volz D. Trump, Seeking to Relax Rules on U.S. Cyberattacks, Reverses Obama Directive // The Wall Street Journal. 15.08.2018. URL: <https://www.wsj.com/articles/trump-seeking-to-relax-rules-on-u-s-cyberattacks-reverses-obama-directive-1534378721>; Смекалова М. Зажмуриться и действовать: киберитоги 2018 года // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024 / Российский совет по международным делам. 2018. 30 декабря. URL: <https://russiancouncil.ru/2019-globalissues#2> (дата обращения: 08.01.2020).

<sup>92</sup> Kollars N., Schneider J. Defending Forward: the 2018 Cyber Strategy is Here // War on the Rocks. 2018. September 20. URL: <https://warontherocks.com/2018/09/defending-forward-the-2018-cyber-strategy-is-here/> (accessed: 04.01.2020).

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019: Conference Report to Accompany H.R. 5515, 2018. P. 1232. URL: <https://docs.house.gov/billsthisweek/20180723/CRPT-115hrpt863.pdf>.

<sup>95</sup> Pomerleau M. Defense officials taking advantage of new cyber authorities // Fifth Domain. 27.11.2018. URL: <https://www.fifthdomain.com/dod/cybercom/2018/11/27/defense-officials-taking-advantage-of-new-cyber-authorities/>; Pomerleau M. Is Cyber Command really being more 'aggressive' in cyberspace? // Fifth Domain. 25.04.2019. URL: <https://www.fifthdomain.com/dod/2019/04/25/is-cyber-command-really-being-more-aggressive-in-cyberspace/>.

дарств в киберпространстве<sup>96</sup>. В этой связи, по мнению М.П. Фишеркеллера и Р.Дж. Харкнетта, дипломатический подход к разработке норм, как и стратегия сдерживания, не учитывали особенности киберпространства [Fischerkeller, Harknett 2017: 383]. Между тем ряд американских исследователей утверждают, что постоянная вовлечённость позволит прояснить различие между приемлемыми и неприемлемыми действиями и, следовательно, будет способствовать формированию правил поведения де-факто [Fischerkeller, Harknett 2017: 381; 2018: 23; Goldman 2020]<sup>97</sup>.

Возникает вопрос: как постоянная вовлечённость и осуществление киберопераций, не достигающих уровня вооружённого конфликта, в режиме реального времени может привести противоборствующие стороны к выработке критериев приемлемого поведения в киберпространстве? Американская стратегическая мысль даёт неординарный ответ на этот вопрос. Предполагается, что в рамках постоянной вовлечённости противоборствующие стороны будут осуществлять кибероперации разной мощности и интенсивности. Какие-то кибератаки будут рассматриваться как в принципе допустимые, в то время как в отношении других предстоит сигнализировать об их недопустимости. Таким образом, постепенно будет вырабатываться понимание того, что допустимо, а что — нет, и правила приемлемого поведения сформируются в отсутствие дипломатических до-

говорённостей за счёт постепенного накопления эмпирического опыта.

Процесс формирования взаимных представлений о приемлемом и неприемлемом поведении в ходе постоянной вовлечённости получил название *негласных переговоров* (tacit bargaining) и был отражён не только в экспертных мнениях, но и в стратегических документах. Например, в документе «Достижение и поддержание превосходства в киберпространстве» процесс негласных переговоров раскрывается следующим образом: «Благодаря постоянным действиям... ниже уровня порога вооружённого конфликта мы можем влиять на расчёты наших противников, сдерживать агрессию и прояснять различие между приемлемым и неприемлемым поведением в киберпространстве»<sup>98</sup>.

М.П. Фишеркеллер и Р.Дж. Харкнетт утверждают, что «чем интенсивней осуществляется конкурентное взаимодействие в пространстве согласованной конкуренции, тем больше ясности появится относительно разграничения незаконных или законных киберопераций, а также относительно того, что находится в рамках или за рамками правил согласованной конкуренции» [Fischerkeller, Harknett 2018: 16]. По их мнению, выработанные в ходе таких негласных переговоров договорённости впоследствии могут стать официальными международными соглашениями, а постоянная вовлечённость будет стимулировать сам процесс переговоров по вопросу обеспечения кибербезопасности<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Искомые правила поведения принимаются в рамках ООН, но они носят необязательный характер и не всегда исполняются.

<sup>97</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 6; Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019); Fischerkeller M.P., Harknett R.J. What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019); Miller J.N., Pollard N.A. Persistent Engagement, Agreed Competition and Deterrence in Cyberspace // Lawfare. 2019. April 30. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-agreed-competition-and-deterrence-cyberspace> (accessed: 12.01.2020).

<sup>98</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 6.

<sup>99</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).

В отличие от России, которая пытается формировать универсальные правила приемлемого поведения в киберпространстве на основе гласного и официального переговорного процесса в рамках ООН, Соединённые Штаты и их союзники будут «идентифицировать стратегический процесс, с помощью которого они могут разработать *modus vivendi*, не достигающий уровня вооружённого конфликта, в киберстратегическом конкурентном пространстве с теми, кто либо не может, либо не будет вести публичные переговоры, или же в случае прихода к соглашению, но в котором отсутствует взаимное доверие друг к другу»<sup>100</sup>.

Более того, М.П. Фишеркеллер и Р.Дж. Харкнетт идут ещё дальше, заявляя, что если государства хотят активно «разрабатывать международные нормы для киберпространства, то они могут сделать это только посредством активных киберопераций, которые начинают формировать параметры приемлемого поведения. Национальная безопасность, отстаивание своих интересов и разработка международных норм требуют непрерывной кибервовлечённости в условиях постоянной активности, а не оперативных ограничений» [Fischerkeller, Harknett 2017: 382].

По мнению Соединённых Штатов, такой подход приведёт к большей стабильности в киберпространстве, а не к росту эскалации<sup>101</sup>, так как негласные переговоры для формирования приемлемого поведения в нём – это процесс, который структурно согласован с его отличительными

особенностями, такими как взаимосвязанность и постоянный контакт, и поддерживается его стратегической средой [Fischerkeller, Harknett 2017: 381]<sup>102</sup>. Согласно тому же руководству Киберкомандования США, «операции США в киберпространстве могут внести позитивный вклад в дипломатическую мощь... *подавая противнику скрытые сообщения*»<sup>103</sup>.

В то же время старший научный сотрудник Центра исследований безопасности Макс Смитс указывает на ряд очевидных недостатков стратегии постоянной вовлечённости для формирования правил поведения. В частности, в отсутствие юридически закреплённых критериев конкретные действия в киберпространстве сегодня могут быть приемлемыми для одного субъекта, а завтра оказаться недопустимыми и повлечь за собой ответные меры<sup>104</sup>. М. Смитс также говорит, что существуют и двойные стандарты, при которых субъект считает оправданным осуществлять некоторые виды кибероперации в отношении других, но неприемлемым в отношении себя<sup>105</sup>. Например, по словам Дж. Хили, США сами установили нормы кибершпионажа, которые затем посчитали для себя недопустимыми [Healey 2019]. Более того, Хили заявляет, что подобная «риторика создаёт дополнительную неопределённость в отношении намерений США... Даже если противники идентифицируют и поймут сигналы США, они не могут быть уверены в том, что возмездие прекратится, даже если их поведение будет соответствовать предпочтениям США» [Healey, Caudill 2020: 11].

<sup>100</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. Persistent Engagement and Tacit Bargaining: A Path Toward Constructing Norms in Cyberspace // Lawfare. 2018. November 9. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-and-tacit-bargaining-path-toward-constructing-norms-cyberspace> (accessed: 17.12.2019).

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 4.

<sup>104</sup> Smeets M. There Are Too Many Red Lines in Cyberspace // Lawfare. 2019. March 20. URL: <https://www.lawfareblog.com/there-are-too-many-red-lines-cyberspace> (accessed: 25.01.2020).

<sup>105</sup> Smeets M. Cyber Command's Strategy Risks Friction With Allies // Lawfare. 2019. May 28. URL: <https://www.lawfareblog.com/cyber-commands-strategy-risks-friction-allies> (accessed: 25.01.2020).

В любом случае сами американские эксперты отмечают, что на сегодняшний день процесс негласных переговоров всё ещё находится на стадии своего формирования и требует более детального изучения для определения допустимых типов эффектов [Fischerkeller, Harknett 2018: 23]<sup>106</sup>.

Между тем, решая одну проблему, новый стратегический подход одновременно порождает другую — он повышает риски непреднамеренной эскалации<sup>107</sup>. Кибероперации, осуществляемые в рамках постоянной вовлечённости, могут восприниматься оппонентами как акт агрессии и приводить к несопоставимым со стратегической конкуренцией последствиям, побуждая к применению физических ответных мер. Тогда конфликт может выйти за пределы противоборства в киберпространстве и перейти в традиционную область военных действий [Healey 2019]<sup>108</sup>.

При этом у отдельных субъектов может быть совершенно разное понимание приемлемых и неприемлемых действий [Healey 2019]<sup>109</sup>. Что приемлемо для одного, может быть неприемлемо для другого. Американским политикам необходимо учитывать, что противники США могут воспринять их действия как слишком эскалационные.

В результате они могут применить традиционные ответные меры на те действия в киберпространстве, которые покажутся им неприемлемыми.

Другой минус стратегии постоянной вовлечённости состоит в том, что она фокусируется лишь собственно на киберпространстве и разрабатывается без учёта глобального стратегического и политического контекста<sup>110</sup>.

Дж. Хили детально изучил вопрос эскалации и последствия осуществления постоянной вовлечённости в киберпространстве. Он отмечал, что вместо того, чтобы отступить под давлением наложенных Соединёнными Штатами стратегических издержек, противник может попытаться преодолеть американскую упреждающую защиту [Healey 2019]. Это более вероятно в тех случаях, когда стороны стремятся к достижению превосходства, а не к сдержанности и стабильности.

В то время как одни эксперты рассматривают постоянную вовлечённость в качестве универсального подхода, учитывающего особенности киберпространства и реалии сегодняшнего дня, другие заявляют, что «не может быть универсального решения, когда речь заходит о стратегическом постоянстве в киберсфере»<sup>111</sup>. Напри-

<sup>106</sup> Fischerkeller M.P., Harknett R.J. What Is Agreed Competition in Cyberspace? // Lawfare. 2019. February 19. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-agreed-competition-cyberspace> (accessed: 16.12.2019).

<sup>107</sup> Lin H., Smeets M. What Is Absent From the U.S. Cyber Command 'Vision' // Lawfare. 2018. May 3. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-absent-us-cyber-command-vision> (accessed: 10.01.2020).

<sup>108</sup> См. также: Kollars N., Schneider J. Defending Forward: the 2018 Cyber Strategy is Here // War on the Rocks. 2018. September 20. URL: <https://warontherocks.com/2018/09/defending-forward-the-2018-cyber-strategy-is-here/> (accessed: 04.01.2020); Miller J.N., Pollard N.A. Persistent Engagement, Agreed Competition and Deterrence in Cyberspace // Lawfare. 2019. April 30. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-agreed-competition-and-deterrence-cyberspace> (accessed: 12.01.2020).

<sup>109</sup> См. также: Smeets M. There Are Too Many Red Lines in Cyberspace // Lawfare. 2019. March 20. URL: <https://www.lawfareblog.com/there-are-too-many-red-lines-cyberspace> (accessed: 25.01.2020).

<sup>110</sup> Kollars N., Schneider J. Defending Forward: the 2018 Cyber Strategy is Here // War on the Rocks. 2018. September 20. URL: <https://warontherocks.com/2018/09/defending-forward-the-2018-cyber-strategy-is-here/> (accessed: 04.01.2020); Miller J.N., Pollard N.A. Persistent Engagement, Agreed Competition and Deterrence in Cyberspace // Lawfare. 2019. April 30. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-agreed-competition-and-deterrence-cyberspace> (accessed: 12.01.2020).

<sup>111</sup> Lin H., Smeets M. What Is Absent From the U.S. Cyber Command 'Vision' // Lawfare. 2018. May 3. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-absent-us-cyber-command-vision> (accessed: 10.01.2020).

мер, Джеймс Н. Миллер и Нил А. Поллард вообще сомневаются в том, что эта стратегия обеспечит постоянные стратегические преимущества<sup>112</sup>. Ряд специалистов утверждает, что необходимо далее изучать, какие типы целей или эффектов могут привести к эскалации, а также проанализировать ценность других различных подходов к обеспечению кибербезопасности [Healey 2019]<sup>113</sup>.

## Б

Несмотря на то что постоянная вовлечённость — относительно молодая стратегия, уже имеется опыт её апробации. Впервые она была применена на практике в 2018 году, когда, согласно заявлению Киберкомандования США, ему удалось предотвратить вмешательство России в промежуточные выборы в Соединённых Штатах. Вследствие проведённой операции был заблокирован доступ во всемирную сеть так называемому Агентству интернет-исследований<sup>114</sup>. Деятельность этой организации, по мнению Соединённых Штатов, направлена на дезинформацию

населения и подрыв процесса демократических выборов<sup>115</sup>.

По словам американских высокопоставленных лиц, эта кибероперация — всего лишь часть общей *постоянной киберкампании* против «российского вмешательства»<sup>116</sup>. Она стала первой попыткой использовать предоставленные Киберкомандованию меморандумом о национальной безопасности № 13 и изменениями в Национальном законе о государственной обороне наступательные полномочия<sup>117</sup>. В ходе этой операции США сумели, как они полагают, перехватить инициативу в киберпространстве. Американские политики и военные положительно оценили усилия Киберкомандования США по предотвращению «российского вмешательства в выборы» 2018 года<sup>118</sup>.

Другим примером реализации стратегии постоянной вовлечённости служит необъявленное и идущее уже долгое время противостояние между Соединёнными Штатами и Ираном, в котором взаимные кибероперации происходят на постоянной основе в «серой зоне» международного

<sup>112</sup> Miller J.N., Pollard N.A. Persistent Engagement, Agreed Competition and Deterrence in Cyberspace // Lawfare. 2019. April 30. URL: <https://www.lawfareblog.com/persistent-engagement-agreed-competition-and-deterrence-cyberspace> (accessed: 12.01.2020).

<sup>113</sup> Kollars N., Schneider J. Defending Forward: the 2018 Cyber Strategy is Here // War on the Rocks. 2018. September 20. URL: <https://warontherocks.com/2018/09/defending-forward-the-2018-cyber-strategy-is-here/> (accessed: 04.01.2020); Lin H., Smeets M. What Is Absent From the U.S. Cyber Command 'Vision' // Lawfare. 2018. May 3. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-absent-us-cyber-command-vision> (accessed: 10.01.2020).

<sup>114</sup> Barnes J.E. Cyber Command Operation Took Down Russian Troll Farm for Midterm Elections // The New York Times. 26.02.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/02/26/us/politics/us-cyber-command-russia.html>; Nakashima E. U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 midterms // The Washington Post. 27.02.2019. URL: [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-command-operation-disrupted-internet-access-of-russian-troll-factory-on-day-of-2018-midterms/2019/02/26/1827fc9e-36d6-11e9-af5b-b51b7ff322e9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-command-operation-disrupted-internet-access-of-russian-troll-factory-on-day-of-2018-midterms/2019/02/26/1827fc9e-36d6-11e9-af5b-b51b7ff322e9_story.html)

<sup>115</sup> Именно «Агентство интернет-исследований» было обвинено Министерством юстиции США во вмешательстве в выборы американского президента в 2016 г. по результатам расследований спецпрокурора США Роберта Мюллера.

<sup>116</sup> Barnes J.E. Cyber Command Operation Took Down Russian Troll Farm for Midterm Elections; Nakashima E. U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 midterms.

<sup>117</sup> Nakashima E. U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 midterms; Nakashima E. U.S. cyber force credited with helping stop Russia from undermining midterms // The Washington Post. 15.02.2019. URL: [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-force-credited-with-helping-stop-russia-from-undermining-midterms/2019/02/14/ceef46ae-3086-11e9-813a-0ab2f17e305b\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-force-credited-with-helping-stop-russia-from-undermining-midterms/2019/02/14/ceef46ae-3086-11e9-813a-0ab2f17e305b_story.html)

<sup>118</sup> Nakashima E. U.S. cyber force credited with helping stop Russia from undermining midterms.

права и не достигают уровня вооружённого конфликта<sup>119</sup>. В частности, в рамках американо-иранского конфликта США осуществили кибератаки на компьютерную сеть Корпуса Стражей Исламской революции с целью лишить Иран возможности атаковать иностранные танкеры в Персидском заливе<sup>120</sup>.

О соответствии этих примеров стратегии постоянной вовлечённости свидетельствуют следующие признаки: 1) они предусматривали растянутые во времени действия американских служб в отношении противников; 2) они не достигли уровня вооружённого конфликта; 3) они создавали тактические препятствия для оппонентов Соединённых Штатов; 4) они носили «упреждающий» характер.

Означают ли приведённые примеры, что Соединённые Штаты в дальнейшем не намерены вести дипломатический диалог (с Россией, в частности) и добиваться согласования международных норм поведения в киберпространстве? Стоит обратить внимание на то, что в Стратегии национальной безопасности США 2017 г. утверждалось, что политика Соединённых Штатов, направленная на «взаимодействие с конкурентами и включение их в процесс международного сотрудничества с целью превращения их в добросовестных игроков и надёжных партнеров», оказалась ошибочной<sup>121</sup>. А в документе «Достижение и поддержание превосходства в киберпространстве» напрямую сообщается, что, даже если в применении стратегии постоянной вовлечённости международное сообщество увидит попытки Вашингтона милитаризировать киберпространство, Киберкомандование

США «не собирается извиняться за защиту интересов США в соответствии с указанием президента... в области, уже военизированной нашими противниками»<sup>122</sup>. Поэтому, согласно Соединённым Штатам, они и вступают в стратегическую конкуренцию, приняв новую стратегию постоянной вовлечённости.

Согласно описанным ранее документам — Киберстратегии Министерства обороны США 2018 года, Национальной киберстратегии Соединённых Штатов Америки 2018 г. и рекомендательному Отчёту Комиссии по киберпространству «Солярый» — дипломатия и нормотворчество для США — важнейшие инструменты предотвращения киберугроз. Например, в Отчёте Комиссии по киберпространству «Солярый» формирование международных норм названо первым уровнем многоуровневого сдерживания.

В таком случае непонятно, почему США не прибегают к использованию этих методов, а предпочитают в одностороннем порядке сразу же осуществлять упреждающие кибероперации, как в случае с вышеописанным Агентством интернет-исследований. Однако в том же Отчёте Комиссии по киберпространству «Солярый» сообщается, что Соединённые Штаты будут «коллективно разрабатывать и внедрять кибернормы» лишь совместно с американскими «партнёрами и союзниками»<sup>123</sup>. Означает ли это, что Соединённые Штаты не собираются договариваться с другими государствами?

Можно предположить, что, принимая на вооружение стратегию постоянной вовлечённости, Соединённые Штаты надеются оставить себе поле для манёвра и диплома-

<sup>119</sup> Barnes J.E., Gibbons-Neff T. U.S. Carried Out Cyberattacks on Iran // The New York Times. 22.06.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/06/22/us/politics/us-iran-cyber-attacks.html>.

<sup>120</sup> Barnes J.E., Gibbons-Neff T. U.S. Carried Out Cyberattacks on Iran; Barnes J.E. U.S. Cyberattack Hurt Iran's Ability to Target Oil Tankers, Officials Say // The New York Times. 28.08.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/08/28/us/politics/us-iran-cyber-attack.html>; US 'launched cyber-attack on Iran weapons systems' // BBC News. 23.06.2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48735097>; Barnes J.E., Gibbons-Neff T. U.S. Carried Out Cyberattacks on Iran.

<sup>121</sup> National Security Strategy of the United States of America. P. 3, 27.

<sup>122</sup> Achieve and Maintain Cyberspace Superiority... P. 10.

<sup>123</sup> The United States of America Cyberspace Solarium Commission. P. 24.

тического диалога с конкурентами. Эта позиция удобна для Вашингтона. Вместе с тем необходимо помнить, что односторонние кибероперации подобного рода не способствуют укреплению взаимного доверия и диалогу. Более того, Соединённые Штаты должны понимать, что, открыто декларируя применение новой стратегии, они тем самым провоцируют другие государства на принятие схожих подходов.

Приведённые выше примеры свидетельствуют, что США не готовы дожидаться позитивной динамики в переговорном процессе по вопросу обеспечения международной кибербезопасности и уже превращают киберпространство в операционную область, а также милитаризируют его. Таким образом, посредством стратегии постоянной вовлечённости усилия Вашингтона направлены не на поиск компромисса, укрепление доверия и сохранение стабильности в киберпространстве, а прежде всего на достижение собственного превосходства в киберпространстве и завладение инициативой.

В этом отношении политика Соединённых Штатов вступает в явное противоречие с подходами ряда других стран, в том числе и Российской Федерации. Москва выступает за диалог, принятие универсальных международных норм поведения в киберпространстве и урегулирование конфликтов мирными способами [Зиновьева 2019: 60–61; Смирнов 2018: 181; Зинченко, Толстухина 2018: 88–89]<sup>124</sup>.

В связи с принятием Вашингтоном нового, явно более наступательного подхода

рассчитывать на результативное сотрудничество с ним не приходится. США не откажутся от стратегии постоянной вовлечённости и участия в стратегической конкуренции<sup>125</sup>. При этом в документах, закрепляющих этот курс, Россия неизменно обозначается в качестве одного из главных противников США. Как говорят отечественные и американские эксперты, в предстоящее десятилетие Россия и США будут находиться в состоянии ничем не сдерживаемой конкуренции в киберпространстве, и ожидать значительных достижений в переговорном процессе по вопросу обеспечения международной кибербезопасности не стоит, так как «условия для выработки норм поведения, контроля или... мер повышения доверия, а также появления общих целей возникнут нескоро» [Sokolsky, Rumer 2020: 16; Шакиров 2020: 7].

Это не означает, что Вашингтон или тем более Москва должны отказываться от международного сотрудничества по вопросу кибербезопасности и от установления международных норм, так как дипломатия остаётся одним из важнейших инструментов противодействия киберугрозам и гарантом сохранения стабильности. С учётом малой вероятности отказа Соединённых Штатов от новой стратегии, России необходимо минимизировать её применение в отношении себя.

Однако сделать это будет довольно трудно. Дело в том, что сегодня российско-американские отношения в вопросах взаимодействия в киберпространстве находятся на крайне низком уровне. США убеждены

<sup>124</sup> Методологические вопросы применения норм, правил и принципов ответственного поведения государств, призванных способствовать обеспечению открытой, безопасной, стабильной, доступной и мирной ИКТ-среды. Исследовательский проект Международного исследовательского консорциума информационной безопасности / Под ред. А. Стрельцова, Э. Тикк. Национальная ассоциация международной информационной безопасности. 2020. 15 июля. 32 с. URL: [http://namib.online/wp-content/uploads/2020/07/Brochure\\_IKT\\_rus\\_view.pdf](http://namib.online/wp-content/uploads/2020/07/Brochure_IKT_rus_view.pdf) (дата обращения: 06.12.2020); Карасёв П. Кибербой без правил // Российский совет по международным делам. 2019. 24 июля. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kiberboi-bez-pravil/> (дата обращения: 18.06.2020).

<sup>125</sup> Вместе с тем Дж. Хили и Стюарт Кодилл напоминают, что изменения могут произойти в связи с соответствующими изменениями «высшего» кадрового состава. По их словам, в отличие от нынешнего главы Киберкомандования США генерала Пола Накасона, последующие командующие могут не разделять его приверженности стратегии постоянного взаимодействия — следующий командир может быть «военным» в большей степени, придерживающимся более консервативных взглядов, и будет стремиться к ещё более агрессивной позиции в киберпространстве [Healey, Caudill 2020: 10].

в том, что Россия активно осуществляет кибератаки в отношении американского демократического процесса. События последних лет: политический кризис на Украине, обвинения в адрес России во взломе серверов Национального комитета Демократической партии США во время предвыборной кампании 2016 года — обострили градус напряжённости во взаимоотношениях между Россией и США по вопросу взаимодействия в киберпространстве. Один из «свежих» примеров, который свидетельствует о крайне низком уровне доверия по вопросу киберповестки, — обвинения российских хакеров из якобы группировки под кодовым названием АРТ29<sup>126</sup>, в кибератаках на научные организации США, Великобританию и Канады, осуществлённых якобы с целью похищения данных о разработке вакцины против COVID-19<sup>127</sup>.

Запас возможных методов и вариантов по восстановлению этих отношений медленно, но верно иссякает. Так, 25 сентября 2020 г. Президентом России В.В. Путиным была предложена «комплексная программа мер по восстановлению российско-американского сотрудничества в области международной информационной безопас-

ности»<sup>128</sup>. В предложенной «комплексной программе» сформулированы позитивные предложения американской стороне. Однако данная инициатива была отвергнута Соединёнными Штатами<sup>129</sup>. Это говорит об отсутствии у Белого дома желания в ближайшей перспективе договариваться с Россией. Данное предложение по восстановлению российско-американских отношений было воспринято в Вашингтоне как лицемерие: США видят в России непримиримого соперника, который продолжит осуществлять кибератаки, но при этом старается снять с себя все возможные подозрения. Вашингтон считает, что Москва не соблюдает и активно попирает нормы ответственного поведения государств в киберпространстве [Goodman 2020]<sup>130</sup>.

России необходимо постараться восстановить стратегический диалог с Соединёнными Штатами по вопросу взаимодействия в киберпространстве. Однако пока Вашингтон не готов на компромисс с Россией по широкому кругу вопросов — не только касательно киберповестки, но и общих вопросов по контролю над вооружениями<sup>131</sup>. Самая большая трудность, которую стоит преодолеть, — убедить Белый дом на-

<sup>126</sup> На Западе за данной группировкой закрепилось неформальное название «Cozy Bear», или «Уютный медведь». Данное кодовое название было придумано спецслужбами Соединённых Штатов, по заявлению которых хакерская группа связана либо со Службой внешней разведки РФ, либо с Федеральной службой безопасности. АРТ29 была обвинена в кибератаках на серверы Демократической партии США во время предвыборной кампании 2016 г.

<sup>127</sup> Barnes J.E. Russia Is Trying to Steal Virus Vaccine Data, Western Nations Say // The New York Times. 16.07.2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/07/16/us/politics/vaccine-hacking-russia.html>; Nakashima E., Booth W., Coletta A. U.S., Britain and Canada say Russian cyberspies are trying to steal coronavirus vaccine research // The Washington Post. 17.07.2020. URL: [https://www.washingtonpost.com/world/uk-us-and-canada-report-russian-cyberspies-may-be-trying-to-steal-vaccine-research/2020/07/16/d7c0dbd6-c765-11ea-a825-8722004e4150\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/uk-us-and-canada-report-russian-cyberspies-may-be-trying-to-steal-vaccine-research/2020/07/16/d7c0dbd6-c765-11ea-a825-8722004e4150_story.html).

<sup>128</sup> Заявление Владимира Путина о комплексной программе мер по восстановлению российско-американского сотрудничества в области международной информационной безопасности // Президент России. 20.09.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64086>.

<sup>129</sup> Черненко Е. «Не более чем циничная и дешёвая пропаганда»: США отвергли предложение Владимира Путина по кибербезопасности // Коммерсантъ. 20.10.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4539391#id1963636>.

<sup>130</sup> Ford. C.A. International Security in Cyberspace: New Models for Reducing Risk. Arms Control and International Security Papers. Vol. I, No. 20. Department of State. October 20, 2020. P. 2–3. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/T-paper-series-Cybersecurity-Format-508.pdf> (accessed: 11.12.2020).

<sup>131</sup> Лукьянов Ф. К разговору о безопасности никто не готов? // Россия в глобальной политике. 2020. 28 октября. URL: [https://globalaffairs.ru/articles/k-razgovoru-ne-gotov/?fbclid=IwAR1Tz2bQqTj2ZA2Kqomzyjd165\\_HmZtscFkyTlzWOAPxx-exfym85\\_glnEU](https://globalaffairs.ru/articles/k-razgovoru-ne-gotov/?fbclid=IwAR1Tz2bQqTj2ZA2Kqomzyjd165_HmZtscFkyTlzWOAPxx-exfym85_glnEU) (дата обращения: 11.12.2020).

чать диалог по вопросу взаимодействия в киберпространстве и развеять представления о России как о главном киберагрессоре. Весьма показательно, что, игнорируя инициативы Москвы, Вашингтон не предлагает ничего взамен.

Перспективной площадкой для налаживания отношений в рамках киберповестки может представляться переговорный процесс в рамках ООН. С 2018 г. в ООН параллельно функционируют два переговорных формата, в рамках которых ведётся обсуждение вопросов международной информационной безопасности, — Группа правительственных экспертов (ГПЭ) ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности и Рабочая группа открытого состава (РГОС) по обеспечению международной информационной безопасности. В рамках работы этих двух форматов Россия и США пытаются выработать универсальные правила поведения в киберпространстве. При этом и Россия и США принимают участие в работе сразу двух групп.

Вместе с тем факт одновременного функционирования двух альтернативных структур по обеспечению международной информационной безопасности в рамках ООН может являться отражением поляризации подходов России и США в рассматриваемом вопросе. Так, «американская» ГПЭ является закрытой структурой и включает в себя ограниченный круг государств, в то время как «российская» РГОС исповедует мультистейкхолдерный подход и предполагает участие абсолютно всех заинтересованных сторон — как государств, так и академических и бизнес-кругов.

Подтверждением поляризации может служить прошедшее 9 ноября 2020 г. голосование в Первом комитете 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН по российскому проекту резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» и по американскому проекту резо-

люции «Поощрение ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности». Данное голосование обнажило политические разногласия вокруг киберповестки, так как принятие российского проекта резолюции вызвало противодействие со стороны Вашингтона по причине продвижения Россией «авторитарной модели для киберпространства». Более того, в США придерживаются мнения, что «Россия пролоббировала создание Рабочей группы открытого состава в рамках Организации Объединённых Наций — альтернативного нормотворческого формата, который угрожает свести на нет прогресс, достигнутый в рамках работы Группы правительственных экспертов ООН» [Goldman 2020].

США видят в России непримиримого соперника — в том числе и в киберсфере. Соединённые Штаты «плотно» ввязались в стратегическую конкуренцию по всем фронтам — и киберпространство не исключение. К сожалению, киберконкуренция — это то, с чем нам придётся жить, возможно, ближайшее годы [Sokolsky, Rumer 2020: 16].

\*\*\*

Со второй половины 2010-х годов США стали придерживаться более проактивного и агрессивного подхода к обеспечению кибербезопасности. В доктринальных документах Вашингтон закрепил за собой право осуществлять упреждающие кибероперации, не достигающие уровня акта агрессии, на постоянной основе и как можно ближе к источнику предполагаемой атаки. Оформление и актуализация этого подхода, основанного на стратегии постоянной вовлечённости, продолжают до сих пор [Nakasone, Sulmeyer 2020]<sup>132</sup>. Сегодня наблюдается некоторое расхождение в оценках происходящих изменений американских экспертов и официальных лиц. Первые рассматривают постоянную вовлечённость как стратегию, приходящую на смену неэффективному киберсдерживанию, в то время

<sup>132</sup> Kris D. How to Compete in Cyberspace: An Accompaniment // Lawfare. 2020. September 8. URL: <https://www.lawfareblog.com/how-compete-cyberspace-accompaniment> (accessed: 27.11.2020).

как военно-политическим руководством США она признаётся как часть общей стратегии сдерживания в киберпространстве.

Проведённый в настоящей статье анализ продемонстрировал концептуальный конфликт в военно-стратегическом мышлении США относительно перспектив альтернативных подходов к обеспечению кибербезопасности, так как переход к новой политике стал предполагать отказ от традиционных подходов к сдерживанию угроз. Киберпространство перестало рассматриваться как поле боевых действий и стало пониматься как операционная сфера постоянной стратегической конкуренции, что, в свою очередь, поставило под вопрос возможность развития сдерживания киберугроз по аналогии с моделью ядерного сдерживания.

Перспективы новой стратегии остаются туманными. Её эффективность и возможные риски станут известны лишь со временем в ходе дальнейшего накопления эмпирического опыта. Вместе с тем «процесс осмысления и устранения этих рисков будет завершён не через недели или месяцы, а, как и в случае с ядерным оружием, через десятилетия» [Healey 2019]. Джейсон Хили призывает более детально изучить страте-

гию постоянной вовлечённости, так как её последствия могут быть непредсказуемыми.

Более того, он открыто заявляет, что при стратегической конкуренции в киберпространстве неизбежны ошибки как со стороны самих Соединённых Штатов, так и со стороны их противников. Рано или поздно одна из сторон соперничества зайдёт слишком далеко [Healey 2019], что не может не настораживать. Более того, политику в области кибербезопасности администрации Д. Трампа критикуют за то, что в новых стратегических документах США не делается попыток оценить риски эскалации, обусловленные применением новой стратегии<sup>133</sup>.

Россия до сих пор лишь наблюдала за изменением американских подходов, стараясь не совершать опрометчиво рискованных шагов. Тем не менее в период стратегической нестабильности и в то время, пока у Москвы не получается договориться с Соединёнными Штатами относительно единых правил поведения в киберпространстве, ей необходимо учитывать происходящие в стратегии кибербезопасности США изменения, чтобы разрабатывать собственную стратегию противодействия киберугрозам.

## Список литературы

- Зиновьева Е.С. Киберсдерживание и цифровая дилемма безопасности в американском экспертном дискурсе // *Международные процессы*. 2019. № 3 (58). С. 51–65.
- Зинченко А.В., Толстухина А.Ю. Мир или война в киберпространстве? // *Международная жизнь*. 2018. № 9. С. 82–90.
- Кларк Р., Нейк Р. Третья мировая война: какой она будет? СПб.: Питер, 2011. 336 с.
- Смирнов А. Новейшие киберстратегии США — прамбула войны? // *Международные процессы*. 2018. № 4 (55). С. 181–192.
- Шакиров О. Будущее российско-американских отношений: аналитическая записка // *Российский совет по международным делам*. 2020. 15 сентября. 10 с. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-USA-PolicyBrief31.pdf> (дата обращения: 05.12.2020).
- Aggarwal K.V., Reddie A.W. Cyber Industrial Policy in an Era of Strategic Competition. Center for Long-Term Cybersecurity. 2019. May. 17 p. URL: [https://cltc.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/06/CLTC\\_Cyber\\_Industrial\\_Policy.pdf](https://cltc.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/06/CLTC_Cyber_Industrial_Policy.pdf) (accessed: 12.07.2020).
- Bebber R. Treating Information as a Strategic Resource to Win the "Information War" // *Orbis*. 2017. Vol. 61. No. 3. P. 394–403.

<sup>133</sup> Buchanan B. The Implications of Defending Forward in the New Pentagon Cyber Strategy // Council on Foreign Relations. 25.09.2018. URL: <https://www.cfr.org/blog/cyber-week-review-september-21-2018>; Lin H., Smeets M. What Is Absent From the U.S. Cyber Command 'Vision' // *Lawfare*. 2018. May 3. URL: <https://www.lawfareblog.com/what-absent-us-cyber-command-vision> (accessed: 10.01.2020).

- Chilton K., Weaver G.* Waging Deterrence in the Twenty-First Century // *Strategic Studies Quarterly*. 2009. Vol. 3. No. 1. P. 31–42.
- Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Deterrence is Not a Credible Strategy for Cyberspace // *Orbis*. 2017. Vol. 61. Issue 3. P. 381–393.
- Fischerkeller M.P., Harknett R.J.* Persistent Engagement, Agreed Competition, Cyberspace Interaction Dynamics, and Escalation. Institute for Defense Analyses. 2018. May. 23 p. URL: [https://pdfs.semanticscholar.org/832e/16cb7fcd6f732454b26ca86de31f2e8cd7c6.pdf?\\_ga=2.89625439.559095083.1578310623-1262708193.1578310623](https://pdfs.semanticscholar.org/832e/16cb7fcd6f732454b26ca86de31f2e8cd7c6.pdf?_ga=2.89625439.559095083.1578310623-1262708193.1578310623) (accessed: 18.12.2019).
- Jasper S.* Strategic Cyber Deterrence: The Active Cyber Defense Option. N.Y.: Rowman & Littlefield, 2017. 270 p.
- Geers K.* The Challenge of Cyber Attack Deterrence // *Computer Law & Security Review*. 2010. No. 26. P. 298–303.
- Goldman E.O.* From Reaction to Action: Adopting a Competitive Posture in Cyber Diplomacy // *Texas National Security Review*. Special Issue: Cyber Competition. 2020. Fall. URL: <https://tnsr.org/category/special-issue-cyber-competition/> (accessed: 30.11.2020).
- Goodman W.* Cyber Deterrence: Tougher in Theory than in Practice? // *Strategic Studies Quarterly*. 2010. Vol. 4. No. 3. P. 102–135.
- Harknett R.J., Callaghan J.P., Kauffman R.* Leaving Deterrence Behind: Warfighting and National Cybersecurity // *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 2010. Vol. 7. No. 1. P. 1–24.
- Harknett R.J., Goldman E.* The Search for Cyber Fundamentals // *Jiw*. 2016. Volume 15, Issue 2. URL: <https://www.jinfowar.com/journal/volume-15-issue-2/search-cyber-fundamentals> (accessed: 29.12.2019).
- Healey J., Caudill S.* Success of Persistent Engagement in Cyberspace // *Strategic Studies Quarterly*. 2020. Spring. Vol. 14. No. 1. P. 9–15. URL: [https://www.jstor.org/stable/26891881?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26891881?seq=1#metadata_info_tab_contents) (accessed: 30.11.2020).
- Healey J.* The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace // *Journal of Cybersecurity*. 2019. Vol. 5. No. 1. URL: <https://academic.oup.com/cybersecurity/article/5/1/tyz008/5554878> (accessed: 22.01.2020).
- Libicki M.C.* Cyberdeterrence and Cyberwar. Santa Monica: RAND Corporation, 2009. 238 p.
- Libicki M.C.* It Takes More than Offensive Capability to Have an Effective Cyberdeterrence Posture: Testimony presented before the House Armed Services Committee / RAND Corporation. 2017. March 1. 12 p. URL: <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT465.html> (accessed: 29.06.2020).
- Lynn W.J.* Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy // *Foreign Affairs*. 2010. Vol. 89. No. 5. P. 97–108.
- Meakins J.* Living in (Digital) Denial Russia's Approach to Cyber Deterrence. Euro-Atlantic Security Report. European Leadership Network. 2018. July. 14 p. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/Living-in-Digital-Denial-Russia%E2%80%99s-Approach-to-Cyber-Deterrence.pdf> (accessed: 01.12.2019).
- Nakasone P.M.* A Cyber Force for Persistent Operations // *Joint Force Quarterly*. Vol. 92. 1st Quarter 2019. P. 10–14.
- Nakasone P.M., Sultmeier M.* How to Compete in Cyberspace // *Foreign Affairs*. 2020. August 25. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-25/cybersecurity> (accessed: 27.11.2020).
- Nye J.S.* Deterrence and Dissuasion in Cyberspace // *International Security*. 2016. Vol. 41. No. 3. P. 44–71.
- Nye J.S.* Nuclear Lessons for Cyber Security // *Strategic Studies Quarterly*. 2011. Vol. 5. No. 4. P. 18–38.
- Philbin M.J.* Cyber Deterrence: An Old Concept in a New Domain. Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College, 2013. 24 p.
- Snyder G.H.* Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1961. 306 p.
- Sokolsky R., Rumer E.* U.S.-Russian Relations in 2030 // *Carnegie Endowment for International Peace*. 2020. June. 19 p. URL: [https://carnegieendowment.org/files/SokolskyRumer\\_US-Russia-2030\\_final1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/SokolskyRumer_US-Russia-2030_final1.pdf) (accessed: 05.12.2020).
- Stern E.* Retaliatory Deterrence in Cyberspace // *Strategic Studies Quarterly*. 2011. Vol. 5. No. 1. P. 62–80.
- Sultmeier M.* How the U.S. Can Play Cyber-Offense: Deterrence Isn't Enough // *Foreign Affairs*. 2018. March 22. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-03-22/how-us-can-play-cyber-offense> (accessed: 09.01.2020).

# CHOOSING BETWEEN PERSISTENT ENGAGEMENT AND DETERRENCE IN THE AMERICAN CYBERSECURITY STRATEGY

SERGEI SEBEKIN

Irkutsk State University, Irkutsk, 664003, Russian Federation

## Abstract

The article examines the adoption by the United States of a new policy for ensuring cybersecurity, a strategy of persistent engagement in cyberspace, and how it is related to the strategy of cyber deterrence that remained dominant for a long time. The strategy of persistent engagement implies the constant conduct of cyber operations that do not reach the level of an armed conflict and combining purely defensive activities with offense. Such strategy is designed to prevent US rivals from carrying out malicious actions in cyberspace and to preserve strategic advantages of the United States by imposing additional costs on opponents and creating tactical friction for them. According to experts, persistent engagement perfectly suits the unique characteristics of cyberspace (interconnectedness and the condition of constant contact), unlike a strategy of deterrence that is suitable for traditional areas of military operations. Nevertheless, the US leadership is not ready to abandon the cyber deterrence strategy, and it is looking for ways to conceptually combine the two strategies. The paper presents the key characteristics of persistent engagement, some of which are: 1) cyber operations do not reach the level of an armed conflict; 2) persistent engagement is not an armed conflict; 3) creating "tactical friction" and imposing costs on US opponents; 4) preventive defense. Expert opinions on the prospects of persistent engagement are presented and analyzed. The paper demonstrates the analysis potential advantages and drawbacks of this approach. American specialists expect that persistent engagement will lead to an automatic formation of criteria for acceptable behavior in the process of strategic competition. Among the obvious drawbacks of the analyzed approach, one can single out a possible international escalation due to its application. The author analyzes the transformation of the "conceptual" status of cyberspace and the institutional changes, caused by this new strategic approach. The conclusions regarding the prospects for this strategy are ambiguous. Its effectiveness, safety and risks will become known only with time during the actual application of this strategy and the accumulation of empirical experience. The relevance of the work is due to the current strategic situation between the United States and Russia. Understanding the United States' approaches to cybersecurity and the key strategic changes in them is crucial not only to formulate Russia's cybersecurity policy, but also to build a constructive dialogue with the United States on cybersecurity issues.

## Keywords:

persistent engagement; deterrence strategic competition; agreed competition; competitive space; tacit bargaining; cyberspace; defending forward.

## References

- Aggarwal K.V., Reddie A.W. (2019). *Cyber Industrial Policy in an Era of Strategic Competition. Center for Long-Term Cybersecurity*. May. 17 p. URL: [https://cltc.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/06/CLTC\\_Cyber\\_Industrial\\_Policy.pdf](https://cltc.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/06/CLTC_Cyber_Industrial_Policy.pdf) (accessed: 07.01.2020).
- Bebber R. (2017). Treating Information as a Strategic Resource to Win the "Information War". *Orbis*. Vol. 61. No. 3. P. 394–403.
- Chilton K., Weaver G. (2009). Waging Deterrence in the Twenty-First Century. *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 3. No. 1. P. 31–42.
- Clarke R., Knake R. (2011). *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. N.Y.: Ecco. 320 p.
- Fischerkeller M.P., Harknett R.J. (2017). Deterrence is Not a Credible Strategy for Cyberspace. *Orbis*. Vol. 61. No. 3. P. 381–393.

- Fischerkeller M.P., Harknett R.J. (2018). *Persistent Engagement, Agreed Competition, Cyberspace Interaction Dynamics, and Escalation*. Institute for Defense Analyses. 23 p. URL: [https://pdfs.semanticscholar.org/832e/16cb7fcd6f732454b26ca86de31f2e8cd7c6.pdf?\\_ga=2.89625439.559095083.1578310623-1262708193.1578310623](https://pdfs.semanticscholar.org/832e/16cb7fcd6f732454b26ca86de31f2e8cd7c6.pdf?_ga=2.89625439.559095083.1578310623-1262708193.1578310623) (accessed: 18.12.2019).
- Jasper S. (2017). *Strategic Cyber Deterrence: The Active Cyber Defense Option*. N.Y.: Rowman & Littlefield. 270 p.
- Geers K. (2010). The Challenge of Cyber Attack Deterrence. *Computer Law & Security Review*. No. 26. P. 298–303.
- Goldman E.O. (2020). From Reaction to Action: Adopting a Competitive Posture in Cyber Diplomacy. *Texas National Security Review*. Special Issue: Cyber Competition. Fall. URL: <https://tnsr.org/category/special-issue-cyber-competition/> (accessed: 30.11.2020).
- Goodman W. (2010). Cyber Deterrence: Tougher in Theory than in Practice? *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 4. No. 3. P. 102–135.
- Harknett R.J., Callaghan J.P., Kauffman R. (2010). Leaving Deterrence Behind: WarFighting and National Cybersecurity. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. Vol. 7. No. 1. P. 1–24.
- Harknett R.J., Goldman E. (2016). The Search for Cyber Fundamentals. *Jiw*. Vol. 15. No. 2. URL: <https://www.jinfowar.com/journal/volume-15-issue-2/search-cyber-fundamentals> (accessed: 29.12.2019).
- Healey J., Caudill S. (2020). Success of Persistent Engagement in Cyberspace. *Strategic Studies Quarterly*. Spring. Vol. 14. No. 1. P. 9–15. URL: [https://www.jstor.org/stable/26891881?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26891881?seq=1#metadata_info_tab_contents) (accessed: 30.11.2020).
- Healey J. (2019). The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace. *Journal of Cybersecurity*. Vol. 5. No. 1. URL: <https://academic.oup.com/cybersecurity/article/5/1/tyz008/5554878> (accessed: 22.01.2020).
- Libicki M.C. (2009). *Cyberdeterrence and Cyberwar*. Santa Monica: RAND Corporation. 238 p.
- Libicki M.C. (2017). *It Takes More than Offensive Capability to Have an Effective Cyberdeterrence Posture: Testimony presented before the House Armed Services Committee*. RAND Corporation. March 1. 12 p. URL: <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT465.html> (accessed: 29.06.2020).
- Lynn W.J. (2010). Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy. *Foreign Affairs*. Vol. 89. No. 5. P. 97–108.
- Meakins J. (2018). *Living in (Digital) Denial Russia's Approach to Cyber Deterrence*. *Euro-Atlantic Security Report*. European Leadership Network. 14 p. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/Living-in-Digital-Denial-Russia%E2%80%99s-Approach-to-Cyber-Deterrence.pdf> (accessed: 01.12.2019).
- Nakasone P.M. (2019). A Cyber Force for Persistent Operations. *Joint Force Quarterly*. Vol. 92. P. 10–14.
- Nakasone P.M., Sulmeyer M. (2020). How to Compete in Cyberspace. *Foreign Affairs*. August 25. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-25/cybersecurity> (accessed: 27.11.2020).
- Nye J. S. (2016). Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*. Vol. 41. No. 3. P. 44–71.
- Nye J.S. (2011). Nuclear Lessons for Cyber Security. *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 5. No. 4. P. 18–38.
- Philbin M.J. (2013). *Cyber Deterrence: An Old Concept in a New Domain*. Carlisle: U.S. Army War College. 24 p.
- Shakirov O. (2020). Budushchee rossijsko-amerikanskikh otnoshenij: analiticheskaya zapiska [The Future of U.S.–Russia Relations : analytic note]. *Rossiiskij sovet po mezhdunarodnym delam*. September 15. 10 p. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-USA-PolicyBrief31.pdf> (accessed: 05.12.2020).
- Smirnov A. (2018). Novejschie kiberstrategii SSHA – preambula vojny? [Revision of the U.S. cyberstrategy under Donald Trump: preamble for aggression?]. *Mezhdunarodnye processy*. No. 4 (55). P. 181–192.
- Snyder G.H. (1961). *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton: Princeton University Press. 306 p.
- Sokolsky R., Rumer E. (2020). U.S.–Russian Relations in 2030. *Carnegie Endowment for International Peace*. 19 p. URL: [https://carnegieendowment.org/files/SokolskyRumer\\_US-Russia-2030\\_final1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/SokolskyRumer_US-Russia-2030_final1.pdf) (accessed: 05.12.2020).
- Stern E. (2011). Retaliatory Deterrence in Cyberspace. *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 5. No. 1. P. 62–80.
- Sulmeyer M. (2018). How the U.S. Can Play Cyber-Offense: Deterrence Isn't Enough. *Foreign Affairs*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-03-22/how-us-can-play-cyber-offense> (accessed: 09.01.2020).
- Zinchenko A.V., Tolstuhina A.Ju. (2018). Mir ili vojna v kiberprostranstve? [Peace or war in cyberspace?]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 9. P. 82–90.
- Zinovieva E.S. (2019). Kibersderzhivanie i cifrovaya dilemma bezopasnosti v amerikanskom ekspertnom diskurse [Concepts of cyberdeterrence and digital security dilemma in the US academic literature]. *Mezhdunarodnye processy*. No. 3 (58). P. 51–65.

# ГЛОБАЛЬНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МНОГОСТОРОННЯЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ *СОСТОЯНИЕ ПРЕДМЕТНЫХ ОБЛАСТЕЙ*

ЕКАТЕРИНА БЛИЗНЕЦКАЯ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

## Резюме

Термин «управление» (governance) используется в политическом лексиконе и научной литературе, посвящённой глобальной экологической повестке дня, так часто, что практически подменил понятие политики, дипломатии, регулирования и сотрудничества. Тому есть объяснение: экологическая политика и регулирование относятся к разряду самых интернационализированных областей, где правила игры создают не только государства, но и иные субъекты. В исследованиях глобальной экологической политики сложилась уникальная ситуация: при широком признании значения негосударственных, транснациональных субъектов и процессов экологического сотрудничества мало внимания уделяется изучению связи межгосударственных и негосударственных форм взаимодействия для решения глобальных экологических проблем. В связи с этим возникают вопросы: каким образом экологическая дипломатия и экологическое управление увязываются друг с другом в академических исследованиях? Какого рода международные взаимодействия они изучают и что между ними общего?

Настоящая работа представляет ответы на эти вопросы, полученные на основе систематического обзора литературы по международной экологической дипломатии и глобальному экологическому управлению, отобранной из реферативных баз данных *Scopus* и *Web of Science*. В каждой из областей исследований автор обзора выделяет поднаправления и проводит типологизацию публикаций, позволяющую идентифицировать связи между ними. Основными результатами обзора стало подтверждение обособленности каждой из областей исследования по причине различного внимания, которое они уделяют межгосударственным или негосударственным формам взаимодействия, и различной оценки их значимости. Вместе с тем исследование показало необходимость актуализации представлений о международной экологической дипломатии, так как данное направление уже не ограничивается изучением переговоров и иных форм межгосударственного взаимодействия.

## Ключевые слова:

глобальное экологическое управление; международная экологическая дипломатия; экологическая политика; климатическая дипломатия; экологические переговоры; международные экологические соглашения.

---

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-111-50387.

Дата поступления рукописи в редакцию: 13.04.2020

Дата принятия к публикации: 27.06.2020

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: ekate.bliznetskaya@gmail.com

В 2000-х – 2010-х годах литература по международным отношениям, политологии, политэкономии обогатилась множеством работ, посвящённых глобальной экологической политике [O'Neill et al. 2013: 443]. Эти исследования удовлетворяют не только научный, но и практический интерес ввиду того, что международные договорённости по природоохранной тематике всё сильнее влияют на национальное регулирование, корпоративные стратегии и в конечном итоге на качество окружающей среды, здоровье людей и рабочие места. Решением экологических проблем занимаются многочисленные организации, сети, партнёрства, форумы, которые вовлекают наряду с профессиональными дипломатами и политиками широкий круг групп давления. В основе интереса к изучению глобальной экологической политики лежит взаимозависимость между природными и антропогенными системами, которая далеко не всегда адекватно учитывается в политических решениях, особенно если речь идёт о решении глобальных экологических проблем [Cash et al. 2006]. Область изучения глобальной экологической политики характеризуется междисциплинарностью, а также разнообразием теоретических моделей, подходов и методов изучения, что позволяет с разных сторон анализировать сложные социально-природные взаимодействия.

В настоящей статье выделены и рассмотрены два направления исследований: международная экологическая дипломатия и глобальное экологическое управление. Выделение данных направлений основано на наблюдаемом различии в содержании исследований, посвящённых современной экологической дипломатии и экологическому управлению. Работы, обращённые к международной экологической дипломатии, фокусируются преимущественно на межгосударственных отношениях в области окружающей среды, тогда как исследования глобального экологического управления – на изучении совокупности различных участников, формирующих глобальную политику, с большим вниманием к негосударственным участникам.

Обе обозначенные предметные ниши как обособленные направления исследований начали складываться относительно недавно – в рамках области изучения экологической политики, которое охватывает большинство известных проблем антропогенного воздействия на окружающую среду – от охраны отдельных видов животных до смягчения последствий глобального изменения климата. Наличие общей связи с влиянием человека на природу даёт исследователям основание рассматривать существующую совокупность международных соглашений, организаций, партнёрств, программ, сетей, а также национальные механизмы экологического регулирования как целое, обладающее внутренней логикой развития.

Каждое из направлений внутренне неоднородно. Для того чтобы увидеть закономерности, выделить поднаправления и методологические подходы, недостаточно ознакомиться с обзорными работами. В научной литературе по рассматриваемой тематике имеется ряд обобщающих публикаций [Zürn 1998; Lemos et al. 2006; Fahey et al. 2016; Biermann et al. 2019; Kim 2019; Naas et al. 2017], но попыток провести систематический обзор с акцентом на изучении связей между экологическим управлением и дипломатией до сих пор не предпринималось. Прежде чем заняться поиском предметных пересечений в литературе, нам необходимо определить вопросы, по которым эти пересечения в принципе возможны, а затем ответить на основной исследовательский вопрос о том, следует ли разграничивать исследования международной экологической дипломатии и глобального экологического управления.

# 1

Исследования международной экологической политики стали печатать на страницах академических журналов в конце 1970-х годов. Они касались по большей части межправительственных форматов: организаций, договоров и других институтов сотрудничества государств. Экологическая проблематика предоставляла богатый

эмпирический материал для развития теории международных отношений, в первую очередь неоинституционализма.

В 1980-х годах активно разрабатывались вопросы формирования международных экологических режимов [Young 1994; Meyer 1997]. В этих работах слово «управление» нередко использовалось как альтернативный дескриптор [Global governance and diplomacy: 40] для обозначения деятельности международных организаций или многосторонних институтов, а переговоры назывались «основным средством создания международных экологических институтов» [Dimitrov 2013: 339].

В 1990-х концепция глобального управления окончательно размыла границы между традиционными юридически оформленными межгосударственными институтами, с одной стороны, и новыми менее формализованными субъектами — с другой. Она открыла популярное и поныне направление исследований регуляторных механизмов, которые оказывают большое влияние на политику. В русле данного направления проводятся исследования институциональных взаимодействий [Managing institutional complexity... 2011], транснациональных корпоративных сетей [Sapinski 2015], структур научно-политического взаимодействия по вопросам окружающей среды [Morin et al. 2017].

В настоящее время термин «управление» так часто используется в политическом языке и академической литературе, посвящённой международной экологической политике, что практически подменил понятия дипломатии, регулирования и сотруд-

ничества. Управление в смысле *governance*<sup>1</sup> отличается от управления в смысле *governing*, для которого в русском языке есть аналог в виде слов «руководство» или «регулирование», а также от управления в смысле менеджмента (*management*), которое правильнее применять к деятельности на микроуровне, то есть управлению фирмой, проектами, организацией. «Управление — это то, как, через какие типы взаимодействий (обсуждение, переговоры, саморегулирование) осуществляется действие, и степень, в которой участники придерживаются коллективных решений» [Kemp 2005: 17]. В управлении (*governance*) нет иерархии, «осуществление власти происходит через сеть взаимосвязанных субъектов, обладающих властью, через ресурсы знаний, деньги и предоставленные им полномочия и права» [Kemp 2005: 17].

Специалисты в области глобального экологического управления, как правило, обращают внимание на роль негосударственных субъектов и структур и различных механизмов взаимодействия с целью смягчения или предотвращения негативных последствий изменений окружающей среды. Исследования экологической дипломатии сконцентрированы на более узкой области — анализе формальных переговоров по созданию норм международного экологического права и отдельно международных экологических соглашений (МЭС), урегулированию социально-экологических конфликтов на разных уровнях.

В литературе экологическая дипломатия часто понимается как гибридная, с «множеством действующих лиц, множеством

<sup>1</sup> В русском языке наиболее приемлемый вариант перевода — «управление». Прим. ред.: задача корректного переложения в русскоязычный дискурс англоязычного концепта “governance” не первый раз поднимается на страницах «Международных процессов». В примечании к статье М.В. Стрежневой 2008 г. Редколлегия журнала уже высказывала свою позицию по данному вопросу, отстаивая предпочтительность иных, контекстно обусловленных вариантов его перевода, таких как «регламентация», «управляемость», «координация» или «соуправление», подчёркивая не вертикально-директивную, а горизонтально-согласительную природу регулирования процессов на межгосударственном уровне. Это, а также явная полисемантичность термина “governance” в самом английском языке — намного более объёмного по понятийному содержанию и сфере использования, чем в русском, требует в большинстве случаев применения переводческой техники конкретизации и подбора адекватной ситуации варианта передачи смысла (см.: Стрежнева М.В. «Трансправительственные сети» в ЕС // Международные процессы. 2008. Т. 6. № 1. С. 122). Тем не менее мы оставляем за авторами право выражать иную точку зрения.

проблем и множеством практик» [Blaxekjær 2016: 8]. Многосторонность, выходящая за пределы межгосударственных взаимодействий, отмечается во многих работах, посвящённых экологическим переговорам [Chasek 2001; Orsini, Compagnon 2013; Lund 2013]. Признавая значимость негосударственных субъектов и их инициатив, исследователи не спешат с выводом о том, что они способны заменить традиционные — межправительственные — форматы решения экологических вопросов.

С точки зрения теории международных отношений концепты управления и дипломатии содержат отсылки к дискуссиям о «сложной взаимозависимости», открытой Р.О. Кохейном и Дж. Наем, и к концепции Дж. Розенау «управления в отсутствие управляющих». Исследователи неоднократно отмечали, что в реалиях международных отношений обнаруживаются «тысячи точек соприкосновения» межгосударственных и негосударственных форматов, а «сосуществование дипломатии и управления в конкретных проблемных областях политики и процесса вполне убедительно» [Global governance and diplomasy... 2008: 1]. Основываясь на вышеперечисленных идеях и наблюдениях, Ф. Паттберг предложил рассматривать управление в области борьбы с изменением климата как «континуум от санкционированных государствами к совместным государственно-частным полномочиям до полностью негосударственных и частных мер реагирования» [Pattberg 2008: 367].

Есть авторы, предпринявшие попытки обнаружить причинно-следственные связи межгосударственных переговоров в области климатической дипломатии и многоуровневого управления, осуществляемого как государственными, так и негосударственными игроками [Dimitrov 2010]. В последние годы в литературе активно обсуждается вопрос соотношения власти в полицентричных и/или многоуровневых системах экологического управления [Morrison et al. 2017; Heikkilä et al. 2018; Wurzel 2019]. Намечился интерес к исследованию межправительственных форматов взаимодей-

ствия по вопросам экологической повестки как к ценному источнику эмпирических знаний для международных исследований. Анализ переговоров позволяет точнее идентифицировать, кто именно «управляет», «распространяет идеи» и «внедряет нормы». Как показано в ряде работ, международные экологические переговоры представляют ценность для сетевого анализа [Paterson 2019; O'Neill 2019].

С одной стороны, исследователи отмечают важность понимания «организующей роли дипломатии в новых пересекающихся областях экологического управления, если мы хотим объяснить, как формируется и развивается глобальная экологическая политика» [Blaxekjær 2016: 5]. С другой — в публикациях регулярно звучит критика в адрес межправительственных форматов сотрудничества за их неадекватность стоящим перед обществом вызовам.

В академической литературе нет консенсуса по поводу признания международной экологической дипломатии самостоятельной областью исследований. Например, в Оксфордском справочнике дипломатии [Cooper 2013] нет раздела, посвящённого экологической дипломатии, хотя в справочнике издательства SAGE [Ali, Vladich 2016: 601–616] таковой имеется. В связи с этим нами были сформулированы два основных исследовательских вопроса для предлагаемого обзора: (1) разграничены ли в академических исследованиях экологическая дипломатия и экологическое управление, и если да, то каким образом и, в связи с этим, каковы взаимоотношения межгосударственных форм и негосударственных инициатив? (2) В каких именно исследованиях глобальной экологической политики можно наблюдать точки соприкосновения межгосударственных и негосударственных форматов, а также дипломатии и управления?

Основное внимание данной обзорной статьи направлено на маркировку поднаправлений исследований международной экологической дипломатии как по большей части государствоориентированного процесса коллективного решения проблем,

и глобального экологического управления, которое «имеет некоторые связи с межгосударственной политикой, но функционирует в значительной степени независимо от неё» [Pattberg 2015: 689]. Таким образом, основным аспектом, призмой, через которую производился анализ работ, посвящённых экологической дипломатии и управлению, стал весь спектр типов изучаемых в литературе взаимодействий — от формальных межгосударственных до неформальных негосударственных. Общие и различающиеся черты предметных областей выявляются на основе систематического обзора литературы.

## 2

Для проведения систематического обзора литературы в базах *Scopus* и *Web of Science* были отобраны статьи из числа ста самых цитируемых работ, опубликованных за 2000–2020 годы, с использованием в поиске сочетания ключевых слов: ‘global environmental governance’ ИЛИ ‘international

environmental governance’ (‘глобальное экологическое управление’ ИЛИ ‘международное экологическое управление’), ‘multilateral environmental diplomacy’ ИЛИ ‘international environmental negotiation’ (‘международная экологическая дипломатия’ ИЛИ ‘международные экологические переговоры’). Процедура исследования состояла из нескольких этапов, содержание действий схематично отображено в табл. 1.

На первом этапе — при формировании массива данных — производился отбор статей из баз *Scopus* и *Web of Science* по отдельности в соответствии с выделенными критериями. В авторскую базу включались статьи, рассматривающие международные институты и учреждения или любые другие взаимодействия субъектов международных отношений, а также теоретические концепции в области международного экологического сотрудничества. Из числа рассматриваемых публикаций исключались монографии, статьи, посвящённые корпоративному управлению, аналитиче-

Таблица 1  
Этапы проведения систематического обзора

|                        | Формирование базы данных статей                                                                                                                                                                | Анализ статей                                                                                                                                                                          | Составление списка статей с межпредметным фокусом                                                                                                                 | Количественный анализ                                                                                                                                  |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Критерии отбора</b> | индексация в базах <i>Scopus</i> и <i>WoS</i> ; период 2000–2020; входение в число 100 наиболее цитируемых работ за всё время в каждой из баз; исследования многосторонних форм взаимодействий | обзорные статьи, посвящённые рассмотрению глобального экологического управления (ГЭУ) и многосторонней экологической дипломатии (МЭД) в целом, а также подходам, методам в их изучении | статьи, в которых изучались межгосударственные (например, переговоры в рамках конвенций) и негосударственные взаимодействия (например, участие НПО в переговорах) | тематическое распределение статей (климат, биоразнообразие, лесопользование, водные ресурсы, загрязнения, химические вещества, озоновый слой и другие) |
| <b>Результат</b>       | выборка из 176 статей                                                                                                                                                                          | выделены направления исследований глобальной экологической политики; маркировка предметных полей с определением направлений исследований; типологизация и классификация статей выборки | выборка из 20 статей; определение и описание областей пересечения экологической дипломатии с экологическим управлением в исследованиях                            | тематическое распределение внутри каждой предметной области                                                                                            |

Источник: составлено автором.

Таблица 2  
Кодировка статей

| Ключевые слова поиска                                                           | Анализ статей                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                     | Экологические проблемы                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Global environmental governance OR international environmental governance       | <b>тип взаимодействий:</b><br>межправительственный, частно-государственный (гибридный), неправительственный, исследования Европейского Союза, субнациональный, рыночный                                          | <b>характеристика управления:</b><br>государствоцентричное, фрагментированное, многоуровневое, полицентричное, сетевое              | <b>тематическая область:</b><br>климат, биоразнообразие, леса, водные ресурсы, земельные ресурсы, устойчивое развитие, химические вещества, загрязнения, озоновый слой, окружающая среда |
|                                                                                 | <b>теоретическая концепция управления:</b> глобальное экологическое управление, системы управления Землёй                                                                                                        |                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                          |
| Multilateral environmental diplomacy OR international environmental negotiation | <b>направление исследований экологической дипломатии:</b><br>международные отношения, анализ переговоров, исследование международных экологических соглашений (МЭС), исследования ЕС, конфликты и миротворчество | <b>тип взаимодействий:</b><br>межгосударственный, негосударственный, субнациональный (возможны парные конфигурации указанных типов) |                                                                                                                                                                                          |

Источник: составлено автором.

ские эссе по эколого-экономическим и эколого-социальным процессам, двусторонним отношениям и национальной политике, не связанные с многосторонними форматами взаимодействий, а также правовые и экономические исследования. В результате в базу статей попали 176 публикаций.

На втором этапе для того, чтобы выделить имеющиеся подходы и концепции в изучении рассматриваемых направлений, был произведён анализ обзорных статей по глобальному экологическому управлению и международной экологической дипломатии. На этом же этапе каждая статья выборки была кодирована для облегчения навигации по массиву данных. Так как в изучении рассматриваемых направлений используются разные подходы, кодировка статей производилась по несколько отличающимся основаниям, которые тем не менее позволяли позже сопоставить результаты. По выборке по глобальному экологическому управлению статьи анализировались по следующим признакам: какой тип взаимодействия исследуется, на какую характеристику управления и какую теоретическую концепцию управления опираются авторы. Кодировка статей, посвящённых экологической дипломатии, производилась по общим направлениям исследований эко-

логической дипломатии, а также по типам рассматриваемых взаимодействий. Более подробная информация по кодировке представлена в табл. 2.

На третьем этапе на основе авторской базы данных был составлен список статей с межпредметным фокусом, и каждая из них была проанализирована. Идентификация статей с межпредметным фокусом производилась на основании обнаружения несоответствия выделенным для конкретного направления критериям. Например, в статье могли рассматриваться одновременно два типа взаимодействий — межгосударственный и негосударственный; или статья могла быть основана на концепции глобального экологического управления, однако в ней изучались исключительно межгосударственные отношения; или статья, входящая в категорию «анализ переговоров», изучала роль негосударственных субъектов. Таким образом были определены области пересечения литературы по экологической дипломатии и по экологическому управлению.

В связи с тем что глобальная экологическая политика фрагментирована и во многом контекстуальна (то есть в зависимости от экологической проблемы существует множество значительно отличающихся друг от друга методов регулирования и сложив-

Таблица 3  
Направления исследований глобальной экологической политики

| Направление                                 | Определение                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Авторы                                                                                                                   |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Глобальное экологическое управление         | «Сумма организаций, политических инструментов, механизмов финансирования, правил, процедур и норм, которые регулируют процессы глобальной охраны окружающей среды» [Najam 2004: 1].<br>«Совокупность институтов, процессов, инициатив, акторов и организаций, которые принимают участие в охране окружающей среды и чьи действия имеют последствия глобального масштаба» [O'Neill et al. 2013: 443]                                                                                                                                                                                                                                          | Ф. Бирман, П. Паттберг, Дж. Гупта, О. Янг, Р. Бернштейн, М. Патерсон, Дж. Клэпп, Б. Кашор, Дж. Дрызек                    |
| Управление земной системой (субнаправление) | «Взаимосвязанная и всё более интегрированная система, состоящая из формальных и неформальных правил, механизмов выработки норм, сетей на всех уровнях общества (от местного до глобального), созданных для того, чтобы направлять общества на предотвращение, смягчение последствий и адаптацию к глобальным и локальным изменениям окружающей среды» [Biermann F. et al. 2010: 279]                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                          |
| Международная экологическая дипломатия      | «Междисциплинарный подход к анализу вопросов урегулирования экологических конфликтов, переговоров между различными заинтересованными сторонами, а также изучение случаев вовлечения темы окружающей среды в миротворческую деятельность» [Al-Saidi 2019: 546].<br>«Практика переговоров между представителями государств с целью согласования юридически обязательных договоров или относящихся к “мягкому праву” планов действий или руководящих принципов для решения экологических проблем, требующих принятия мер как в рамках национальных границ, так и вне их; группой стран или всеми заинтересованными странами» [Berglund 2004: 3] | Р. Митчелл, Р. Бенедик, Л. Сусскинд, Али Салим Х., Скюдвин, Р. Клеменсон, Р. Дольер, М. Разман, Р. Дэт, Авдеева, Э. Лунд |

Источник: составлено автором.

шихся практик международных взаимодействий по решению проблем), необходимо также выделять то, какой экологической проблеме она посвящена — тематическую область исследований. Таким образом, каждая статья выборки кодировалась в соответствии с её тематической областью. В силу того что основная цель состоит в установлении областей пересечения дипломатии и управления, тематический (проблемный) разрез литературы из выборки не рассматривался детальнее, чем это возможно на основе собранных данных и дизайна исследования. На завершающем этапе исследования данные были интерпретированы и визуализированы.

### 3

Анализ обзорных статей, проведённый на втором этапе, позволил определить, что понимается под глобальным экологическим управлением и международной экологической дипломатией, а также авторов,

занимающихся соответствующими исследованиями (табл. 3).

Каждое из указанных направлений внутренне неоднородно, объединяя множество подходов и теоретических концепций, так что и границы между ними во многом условны. Часто авторы легко перемешаются между несколькими направлениями. Разграничение служит поставленной научной задаче: определить, где и как пересекаются исследования традиционных и вновь возникающих форматов политики.

Ряд исследователей пишут о глобальном экологическом управлении как о фактически сформировавшейся системе регулирования. Другие указывают, что оно ещё находится в стадии становления — «Институты, организации и институциональные механизмы, с помощью которых люди в настоящее время регулируют свои отношения с природной средой и глобальными биохимическими системами, не только недостаточны: отсутствует и их адекватное понимание» [Biermann et al. 2010: 278]. Глобальное

экологическое управление иногда считают «синонимом международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также сети международных экологических организаций и конвенций, и того пространства взаимодействий, которое находится между ними» [Vogler 2005: 835].

Между тем Ф. Паттберг отмечает, что «Стремление изучать широкий институциональный аспект глобального управления с заимствованием концепций из естественных наук является отличительной чертой теории глобального экологического управления» [Pattberg 2015: 686]. В исследованиях активно используются термины «эпоха антропоцен»<sup>2</sup>, «планетарные границы»<sup>3</sup>, «экологическая модернизация»<sup>4</sup>.

Паттберг и Стрипл [Pattberg 2008] полагают, что ввиду активной транснационализации экологического управления необходимо пересмотреть существующее в политической науке и исследованиях международных отношений жёсткое разделение между публичными (связанными с государством) и частными (негосударственными) институтами, представляя управление как континуум, на котором расположены самые различные способы управления — от государственноцентричных до сетевых. Они полагают полезным различать способ управления и источник власти, то есть если источником власти не обязательно выступает государство, значит, и публичное управление не обязательно должно быть связано только и именно с государственным управлением.

Моррисон [Morrison et al. 2017: 1–8] такой континуум называет полицентризмом — моделью управления, которое осуществляется через автономные единицы, действующие независимо друг от друга на разных уровнях. Вместе с тем эта модель

управления недооценивает то обстоятельство, что многие системы управления, описываемые как полицентричные, фактически были встроены в иерархию централизованного управления государства, хотя это не означает, что у таких структур нет собственных интересов. Он обращает внимание, что управление не просто совокупность институтов, учреждений и участников, взаимодействующих через обмен опытом и знаний, но как выражение властных отношений. Он отмечает существование трех типов власти: формальной (*power by design*), практической (*pragmatic power*) и формулирующей (*framing power*) — и все они динамичны по своей природе и распределены неравномерно. Асимметрия распределения власти становится ещё менее заметной на фоне таких современных процессов децентрализации, технократизации и маркетизации экологического управления.

Проведённый анализ обзорных статей позволил выделить несколько направлений исследований экологического управления, и был предложен такой критерий сравнения концепций управления, как источник власти в международном управлении (табл. 4).

#### *Глобальное экологическое управление*

Участники исследовательской сети *Earth System Governance* [Bloomfield 2018] в понятие «управление» включают все взаимодействия в решении экологических проблем, независимо от их юрисдикции, уровня и сферы охвата. Ключевая задача глобального экологического управления, по мнению О. Янга, состоит в «разработке интегрированных систем управления, от локального до глобального уровня, которые бы обеспечивали устойчивое развитие той социоэкологической системы, которой

<sup>2</sup> Название ещё не принятой официально в научных кругах новой геологической эпохи, в которой человек стал движущей силой происходящих в природе изменений.

<sup>3</sup> Концепция, указывающая на наличие циклов земной системы, имеющих экологические границы, пересечение которых угрожает разбалансировкой всех систем жизнеобеспечения на планете. Концепция была предложена в 2009 году.

<sup>4</sup> Подход, в соответствии с которым решение экологических проблем рассматривается как технологическая задача, исходя из постулата, что экономическое развитие и охрана окружающей среды не противостоят друг другу.

Таблица 4  
Области исследований глобального экологического управления

| Характеристика управления               | Источник власти в международном управлении                                                                      | Тип взаимодействий                                                                         | Авторы                                                      |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Государствоцентричное управление        | Государственная власть, международные режимы, международные организации                                         | Межгосударственный                                                                         | О. Янг, К. Эбботт                                           |
| Полицентричное экологическое управление | Частные инициативы, частно-государственные партнёрства, государственное управление и политика, местная политика | Частно-государственный (гибридный), межгосударственный, субнациональный, транснациональный | Е. Остром, В. Галаз, Моррисон, Р. Вюрцел, Хейккиля, М. Дорш |
| Многоуровневое экологическое управление | Исследования ЕС, частно-государственные партнёрства                                                             | Транснациональный, межправительственный, субнациональный                                   | А. Джордан, Г. Хомси                                        |
| Сетевое экологическое управление        | Частные инициативы, частно-государственные партнёрства, сети городов, экспертов, гражданского общества          | Негосударственный, частный, частно-государственный, рыночный, субнациональный              | М. Бетсилл, Х. Булки                                        |

Источник: составлено автором на основе [Pattberg 2008: 367–388; Morrison et al. 2017: 1–8].

становится планета Земля» [Young 2017: vii]. Оно основано на таких категориях, как система управления; международные институты; международные режимы; экологические режимы и режимы природопользования; эффективность указанных режимов [Young 2017].

Ф. Паттберг ключевыми трендами глобального экологического управления называет появление новых субъектов (таких как организации добровольной сертификации и раскрытия информации), бизнес-инициативы, глобальные сети городов; появление новых механизмов управления и инструментов и осуществление ими новых функций управления; распространение и усиление взаимодействия между субъектами на разных уровнях управления и в разных функциональных сферах (публичное право и частное право) [Pattberg 2015: 686].

#### Полицентричное управление

Характеристика экологической политики как многосубъектной и многоуровневой достаточно давно присутствует в рамках политэкономических исследований коллективного управления общими ресурсами. Авторы такого рода работ полагают, что институты могут приспосабливаться и

самокорректироваться вслед за новыми целями, которые общество перед ними ставит. Под полицентричным управлением понимают «неиерархический комплекс взаимодействий между государственными и частными субъектами, действующими на различных уровнях (например, наднациональном, национальном и субнациональном), без доминирующего центрального органа власти» [Skelcher 2005: 1].

Исследователи показали, что любым коллективным действиям на международном уровне сопутствуют несогласованность действий, дублирование усилий и программ. Сегодня термин «фрагментированность» часто используется при описании глобального экологического управления [Dauvergne 2018; Zelli, van Asselt 2013; Managing institutional complexity... 2011; Biermann 2009]. Вместе с тем появлялись работы, показывающие, что несогласованность зачастую удаётся преодолеть с помощью «горизонтальных институциональных взаимодействий» [Zelli, van Asselt 2013; Oberthür 2009], позволяющих заполнять пробелы в регулировании, устранять или смягчать конфликты между регулирующим воздействием различных международных институтов. Цели устойчивого развития,

принятые Генеральной Ассамблеей ООН, иногда рассматривают как инструмент осуществления глобального экологического управления [Governing through goals... 2017].

#### *Многоуровневое управление*

Ещё одна концепция, в рамках которой исследуется глобальное экологическое управление, — это многоуровневое управление, когда подразумевается существование «множества систем управления от глобальных институтов до субнациональных учреждений, через которые происходит горизонтальное и вертикальное перераспределение власти» [Schakel 2016: 106]. Многоуровневое управление не обязательно означает пространственное измерение политики, в котором все уровни иерархично выстроенных систем необходимо рассматривать как части целого. В частности, в некоторых работах по городской политике системы управления рассматриваются изолированно друг от друга [Bulkeley, Betsill 2005]. Многоуровневое управление может также включать внепространственные объединения разных государственных и негосударственных организаций, инициатив, движений, создающих отдельную область регулирования, так что это понятие зачастую используют как синоним «сетевого управления», применяя его к исследованиям транснациональных партнёрств [Maresh 2009; Pattberg, Strippel 2008].

Под **международной экологической дипломатией** в литературе понимают *практику взаимодействия государств друг с другом, а также с негосударственными игроками, с целью согласования юридически обязательных договоров или относящихся к «мягкому праву» планов действий/руководящих принципов для решения экологических проблем, требующих принятия мер как внутри национальных границ, так и вне их*. Ключевым признаком международной экологической дипломатии считается степень участия государств и межправительственных организаций во всех взаимодействиях, имеющих глобальный масштаб. В литературе термин «экологическая дипломатия» трактуют по-разному: применительно к конференциям

ООН по окружающей среде, либо к переговорам по разработке международных экологических соглашений (МЭС) [Susskind, Ali 2014], либо к разрешению любых международных споров по глобальным экологическим проблемам или по управлению природопользованием [Al-Saidi 2019: 602].

П. Часек выделила следующие черты международных экологических переговоров: им обычно предшествует обширный научный поиск фактов; взаимодействие развивается вокруг различных вариантов решения проблемы; любое решение ограничено затратами, обусловленными переходом на новые технологии, и тесно увязано с решением проблемы справедливого распределения издержек; обсуждение оптимальных способов соблюдения договоров часто затемняет политическое соперничество и обеспокоенность некоторых стран-участниц угрозами нарушения национального суверенитета [Chasek 2001: 2].

В рамках традиционного рассмотрения дипломатии как межгосударственного сотрудничества выделяют три направления: рационалистское, конструктивистское и описательные работы инсайдеров процесса [Dimitrov 2013: 340]. Работы в рамках первого описывают поведение государств как рациональных субъектов. Их задача заключается в определении условий, способных принести переговорам успех, в поиске вариантов итоговых решений на основе анализа конфигураций интересов [Keohane, Victor 2016], а также в установлении природы лидерства в многосторонних взаимодействиях [Skodvin, Andresen 200]. Влияние конструктивизма отмечается в работах, посвящённых распространению экологических норм и значению коммуникации между делегациями. Академические работы инсайдеров экологической дипломатии встречаются редко [Mrema 2006; International environmental law-making... 2016].

#### *Международные отношения*

Литература в рамках направления «международные отношения» сфокусирована на интересах государств в международном экологическом сотрудничестве, способах

Таблица 5  
Направления исследований экологической дипломатии

| Направление                                               | Предмет исследований                                                                                                                                                                                                                                                                      | Тип взаимодействия                     | Авторы                |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|
| Международные отношения                                   | Внешняя политика, международные экологические режимы. Национальные интересы по вопросам окружающей среды. Вопросы лидерства в многосторонних институтах. Связь внешней и внутренней политики государств в области окружающей среды                                                        | Межгосударственный                     | Г. Банг, Скюдвин      |
| Анализ переговоров                                        | Поведение участников переговоров как на уровне отдельных лиц, так и делегаций, переговорных групп, роль негосударственных субъектов, в том числе учёных, в переговорах. Опции переговорного процесса по различным конвенциям. Моделирование переговоров как метод исследований и обучения | Межгосударственный                     | Б. Андерсон, Р. Албин |
| Исследования международных экологических соглашений (МЭС) | Выполнение экологических соглашений. Научное обеспечение переговоров по соглашениям. Эффективность МЭС с точки зрения изменения политики государств или прогресса в решении экологической проблемы. Принципы международного экологического права                                          | Межгосударственный                     | Р. Митчелл, Б. Макки  |
| Исследования ЕС                                           | Развитие европейского экологического сотрудничества, механизмы экологической и климатической политики ЕС, процесс принятия решений внутри Евросоюза, деятельность институтов ЕС                                                                                                           | Межгосударственный, надгосударственный | Т. Делре, К. Шульце   |

Источник: составлено автором.

достижения лидерства, продвижения идей справедливости, двусторонних отношениях, взаимовлиянии экономического (торгового) и экологического регулирования в широком политическом, институциональном контексте формирования глобальной экологической политики. Авторы большинства статей изучают стратегии обеспечения интересов в многосторонних форматах трёх влиятельных игроков глобальной экологической политики: США, Европейского Союза и Китая. В работах показано, что интересы определяются одновременно и внутренней политикой, и стремлением сохранить международную репутацию. Сосредоточиваясь на вкладе отдельных государств, авторы выделяют разные формы обеспечения лидерства: путём «опоры на силу, директивную и предпринимательскую» [Skodvin, Andresen 2006: 14], в случае с ЕС — на «комбинацию амбициозных политических целей и способность их достичь во внутренней политике» [Oberthür, Rabitz 2014: 41]. Вместе с тем характер внешней экологической по-

литики государств, природа лидерства и способы его достижения контекстуальны и различаются в зависимости от форума экологического сотрудничества. В литературе о глобальном экологическом управлении эта эмпирическая реальность находит отражение в концепции «поиска удобного форума» для реализации государствами национальных интересов или решения какого-либо вопроса с учётом выгод, обусловленных институциональными характеристиками международных учреждений (в английском языке обычно обозначается как *forum shopping*). В литературе иногда это обстоятельство расценивают как недостаток международного экологического сотрудничества, тогда как некоторые авторы считают его естественным следствием разнородности государств и имеет ряд преимуществ для самого международного управления [Kellow 2012]. Публикации, попадающие в данную категорию, обычно обходят вниманием взаимодействие государств с негосударственными или субнациональными участниками.

### *Анализ переговоров*

При анализе переговоров изучается поведение их участников — отдельных лиц и делегаций [Odell 2010: 620; Martinez et al. 2019]. Как достигаются соглашения, когда происходят поворотные моменты, от каких факторов, внешних или внутренних, зависит исход переговоров — подобные вопросы лежат в основе большинства исследований. Публикации можно разделить на две группы: в одних объясняются результаты переговоров, в других — сам процесс.

Работы, в которых дипломатия рассматривается как процесс, на эмпирическом материале выделяют этапы, периоды, внешние и внутренние факторы поворотных моментов. Приоритетное внимание уделяется институциональной структуре переговоров. В частности, П. Часек по итогам анализа процесса подготовки 11 экологических конвенций предложила модель переговорного процесса в экологической дипломатии. А. Орсини и Д. Компаньон, доказывая неадекватность рассмотрения переговоров как линейного, поэтапного процесса, в котором результат определяется стабильными национальными интересами, привели следующие аргументы. *Во-первых*, соглашение было бы невозможным или оно не имело смысла (из-за эффекта низкого общего знаменателя, который возникает, когда из-за кардинально различающихся интересов государства могут согласовать только набор очень слабых обязательств), если бы национальный интерес был неизменен. Между тем он формируется под воздействием групп давления и потому может меняться в ходе переговоров. *Во-вторых*, результат переговоров отражает консенсус, достигнутый в ходе длительных раундов обмена аргументацией на основе разделяемых всеми знаний и информации. Таким образом, переговоры — это место, где происходит социальное обучение, то есть «налаживаются связи между членами делегаций, меняются взгляды постоянных участников, социализируются аутсайдеры и оппозиционно настроенные группы, создаётся общий язык между экспертами из разных областей» [Orsini, Compagnon 2013: 275].

Анализ переговоров включает в себя исследование вовлечённости в переговорный процесс экспертного сообщества. Экспертов и учёных нельзя отнести к негосударственным субъектам, потому что зачастую их назначают правительства и/или это члены официальных делегаций. Влияние экспертного сообщества на принятие решений оценивается в литературе неоднозначно. С одной стороны, во многих работах отмечено конструктивное значение научного консенсуса для выработки политики, с другой — наблюдается скепсис по поводу нейтральности и объективности экспертов [Rietig 2014]. Исследователи указывают на сложности с формированием научных консультативных органов из-за многочисленных критериев, которые к ним предъявляются [Kohler 2006].

Специалисты приходят к выводу, что значение переговоров выходит далеко за рамки принятия или непринятия государствами некоего международного соглашения. Сами международные экологические конференции включают разные формы взаимодействия: и закрытые заседания ограниченного количества делегаций, и марши протестующих активистов, и консультации разного уровня до и после конференции.

Изучение вовлечённости негосударственных участников в экологическую дипломатию имеет длительную традицию ввиду их исторически сложившейся роли в международных переговорах. Как показали П. Часек [Chasek 2001] и Д. Панке [Panke 2020], государства существенно отличаются друг от друга по своему переговорному потенциалу. Делегации некоторых развивающихся стран слишком малы и не располагают возможностями принимать участие во всех встречах. Таким странам приходится полагаться либо на другие государства и переговорные группы, либо на экспертизу неправительственных организаций. В таких случаях последние напрямую влияют на переговорный процесс.

Регулярное взаимодействие между официальными и неформальными, государственными и негосударственными игроками А. Орсини и Д. Компаньон помещают в

«серую зону» переговорного процесса [Orsini, Compagnon D 2013: 276]. На примере переговоров по Картахенскому протоколу по биобезопасности или программе СВОД+ (REDD+<sup>5</sup>) было показано [Schroeder 2010: 317–332], что такие взаимодействия не оказали серьёзного влияния на исход работы, но привлекли к ситуации общественное внимание. Исследование параллельных мероприятий Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) показало, что «взаимодействие между формальной и неформальной площадками на Конференции сторон довольно разнообразно»; они «представляют скользящую шкалу значимости для РКИК ООН и в некоторой степени являются независимыми от межгосударственного процесса форумами» [Schroeder, Lovell 2012: 34].

#### *Исследования МЭС*

Международные экологические соглашения – «это юридически обязывающие межправительственные меры, направленные на снижение воздействия человека на окружающую среду» [Mitchell 2003: 429]. Несмотря на чёткое определение и наличие нескольких баз данных документов<sup>6</sup>, в литературе нет консенсуса относительно критериев принадлежности к МЭС договоров, конвенций, соглашений или протоколов и не существует полного списка международных экологических соглашений. Некоторые авторы рассматривают только юридически обязывающие соглашения, тогда как другие учитывают итоговые решения конференций, кодексы, декларации и иные источники мягкого права. Ряд публикаций посвящены вопросам взаимосвязи между жёстким и мягким правом [Skjærseth, Stokke, Wettestad 2006: 104–120]. Возникают научные споры и

относительно правового статуса конвенций как формата многостороннего сотрудничества, однако в целом наличествует согласие относительно того, что МЭС служат форумами для мониторинга выполнения договорённостей и дальнейшего развития международно-правового регулирования.

Работы, посвящённые МЭС, отличаются от исследований переговоров акцентом на результатах дипломатических встреч, а не на их процессе. Исследователи обращаются к проблеме совершенствования механизмов реализации МЭС, например: измерению, предоставлению информации, проверке (в английском языке именуется как MRV – monitoring, reporting, verification – мониторинг, отчетность и верификация) [Baker 2010: 249–260], механизм обеспечения доступа к биологическим ресурсам и совместного использования выгод от их внедрения (в английском языке именуется как ABS – access and benefit-sharing, доступ и совместное использование выгод) [Rosendal 2006: 428–447].

Большое внимание в литературе уделяется изучению интересов государств в разработке механизмов выполнения МЭС, закреплённых в тексте соглашений [Templeton, Kohler 2014: 211–220], научному обеспечению МЭС [Brook et al. 2016: 803–813], влиянию отдельных конвенций на международное регулирование [Martinez Romero 2016: 215–227], оценке эффективности МЭС с точки зрения изменения политики государств или прогресса в решении экологической проблемы [Gotor 2010; Koloutsou-Vakakis 2011], принципам международного экологического права [Razman et al. 2010], включая вопросы этики и справедливости [Okereke, Dooley 2010].

Подавляющее число исследователей рассматривают МЭС в качестве форматов

<sup>5</sup> Сокращение выбросов парниковых газов вследствие борьбы с обезлесением в развивающихся странах – Reducing Emission from Deforestation in Developing Countries (REDD+) – Программа ООН, которая поддерживает лесные проекты на национальном уровне, направленные на прекращение сведения тропических лесов и деградации земель в развивающихся странах и способствует информированному и конструктивному участию всех заинтересованных сторон, в том числе коренных народов и местных общин, в реализации страновой программы REDD+.

<sup>6</sup> К наиболее крупным относятся: International Environmental Agreements Data Base (IEADB); United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements.

межправительственного сотрудничества. Слабое внимание к иным субъектам решения экологических проблем объясняется, с одной стороны, тем, что субъектами международного права остаются государства, а с другой — «вертикальной дезинтеграцией политики», когда согласованные на многосторонних конференциях решения сталкиваются с трудностями их реализации на национальном уровне [Kellow 2006: 294].

### *Исследования ЕС*

Направление исследований Европейского Союза охватывает эволюцию экологического сотрудничества в рамках интеграционного объединения, функционирование Европейской системы торговли выбросами парниковых газов, процесс формирования единой политики ЕС в природоохранных соглашениях, влияние Брюсселя на переговоры и решения о ратификации того или иного соглашения третьими сторонами.

Европейский Союз — уникальный субъект экологической дипломатии, поэтому основное внимание исследователи уделяют изучению вопросов взаимоотношений Брюсселя с государствами-членами [Delreux 2019: 719–737] и прочими государствами [Schulze, Tosun 2013: 581–607]. Широкий контекст, включающий в себя наднациональные структуры Европейского Союза, государства и негосударственных субъектов (промышленность), охватывается в работах по вопросам функционирования системы торговли выбросами парниковых газов.

Таким образом, несмотря на фиксируемый в последние годы повышенный интерес к исследованиям экологической дипломатии и переговоров, в литературе экологическая дипломатия изучается преимущественно как сфера межгосударственных взаимодействий по согласованию коллективных действий в решении общих экологических проблем и отражает преимущественно государствоцентричный подход к международному сотрудничеству. Исключением являются исследования по направлению анализа переговоров, которые обращают внимание на то, как разнородные участники переговоров влияют на их ре-

зультаты. Из-за небольшого количества работ, в которых проводится обобщение и осмысление накопленного академического знания об экологической дипломатии, эта область исследований глобальной экологической политики остаётся узкоспециализированной, несмотря на потенциал существенно расширить понимание «чёрного ящика» политического процесса выработки решений на международном уровне.

Проведённый анализ обзорных статей с последующим выделением и описанием направлений исследований позволил детальнее разобраться с тем, что находится в фокусе исследований и как их можно сопоставить для того, чтобы ответить на основной исследовательский вопрос о наличии или отсутствии межпредметных связей между экологическим управлением и дипломатией.

Далеко не все статьи выборки, посвящённые глобальному экологическому управлению, укладывались в описанную в табл. 4 схему типологию. Некоторые авторы обращают внимание либо на тип взаимодействий, либо на характеристику управления, либо на его качество. Один и тот же механизм или инициатива могут быть названы по-разному: сетевым или транснациональным — например, в исследованиях городского сотрудничества; рыночной негосударственной системой управления, транснациональной организацией, вовлечённой в нормотворчество, частной негосударственной — например, применительно к системе сертификации продукции.

В работах по глобальному экологическому управлению нередко присутствует элемент нормативности, который выражается в предписаниях, каким управлению следует быть, чтобы адекватно реагировать на вызовы и предотвращать их. Углубление в экологическом управлении процессов «приватизации», которые выражаются в развитии негосударственных механизмов сертификации и маркировки продукции, корпоративной отчётности и раскрытия информации, привело к исследованиям проблем подотчётности и легитимности [Cashore 2002; Neuner 2020; Kramarz 2016].

Международная экологическая дипломатия как область исследования довольно слабо концептуализирована по сравнению с глобальным экологическим управлением. По этой причине выделение направлений исследований стало результатом авторского анализа статей из собранной базы данных. Первое, на что обращалось внимание, был предмет исследования, который и давал название направлению. Затем, для того чтобы можно было обнаружить области пересечения экологической дипломатии с управлением, определялся тип изучаемых взаимодействий (см. табл. 5). Более подробный анализ статей каждого из направлений экологической дипломатии позволил существенно расширить представление об изучаемых взаимодействиях и выявить области пересечения с предметом экологического управления.

Однако следует сделать важную оговорку. Анализ статей авторской базы данных показал, что содержание отобранных статей нечасто совпадает с видением предмета исследования, содержащегося в обзорных публикациях. Не каждую статью выборки можно было кодировать так, чтобы соблюсти чистоту критерия, и это сильно ограничивало при определении межпредметных областей. Так, типы изучаемых взаимодействий в литературе о глобальном экологическом управлении пополнились такими категориями, как взаимодействия между системами знаний, межгосударственных структур с негосударственными рыночными структурами. К концепциям управления добавились транснациональное управление, транснациональное корпоративное управление.

#### 4

#### **Межпредметные области исследования по направлению международной экологической дипломатии**

Несмотря на терминологические и словоупотребительные различия, исследователи в двух предметных областях зачастую задаются схожими вопросами. Вместе с тем были обнаружены ряд исследований, которые обладают межпредметным фокусом, то

есть в них можно определить «соприкосновение» различных типов взаимодействий для решения экологических проблем.

Первый случай: *экологическая дипломатия субнационального уровня.*

Тип взаимодействий: *негосударственный/субнациональный.*

Направление исследования: *субнациональные соглашения.*

В статье «Участие коренных народов в экологическом управлении горнодобывающими проектами: роль согласованных договоренностей» [O'Faircheallaigh 2005] изучается практика соглашений между коренными народами и горнодобывающими компаниями в Австралии для оценки реального потенциала участия коренных народов в принятии решений. Фокусируясь на субнациональных, а не международных соглашениях, данная работа «выпала» из общей выборки, однако она вызывает интерес анализом содержания достигнутых соглашений на предмет того, насколько прочно и широко тому или иному коренному народу удалось зафиксировать возможности для участия в экологическом управлении при реализации горнодобывающего проекта (автор вводит собственную градацию соглашений). Изучаемая практика заключения соглашений служит обозначением экологической дипломатии субнационального уровня в отношении участия тех или иных социальных групп в экологическом управлении.

Второй случай: *участие городов в реализации международных экологических соглашений.*

Тип взаимодействий: *межгосударственный/субнациональный.*

Направление исследования: *исследования МЭС.*

В статье «Города и биоразнообразие: Перспективы и проблемы управления для реализации Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) на городском уровне» [de Oliveira et al. 2011] исследуется потенциал участия городов, местных правительств в реализации международного экологического соглашения. Само по себе рассмотрение вопроса об имплементации

той или иной конвенции на национальном или местном уровне не является новаторским, но в данном исследовании авторы обращаются к проблематике эффективного городского управления, в том числе к концепции многоуровневого управления и каналов участия городов в процессе выработки международной политики в области биоразнообразия; имеющих ограниченный и возможностей городов внести свой вклад в искоренение причин глобальной потери биоразнообразия.

Третий случай: *участие негосударственных субъектов в международных экологических переговорах.*

Тип взаимодействия: *межгосударственный/негосударственный.*

Направление исследования: *анализ переговоров.*

В статьях «Роль негосударственных субъектов и параллельных мероприятий в международных переговорах по климату» и «Бизнес, активисты и СМИ: роль неправительственных организаций в дебатах об изменении климата» [Schroeder, Lovell 2012; Carpenter 2001] рассматриваются взаимодействия между формальными и неформальными площадками климатического управления на конференциях сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, изучаются мотивы участия негосударственных участников в переговорах и то, какое влияние параллельные мероприятия конференции сторон оказывают на официальные переговоры. Растущее с каждым годом число участников-наблюдателей климатических конференций относительно численности официальных делегаций государств и характер организуемых ими параллельных мероприятий позволяют говорить о конференциях как о глобальных политических форумах. На них происходит не только межправительственный диалог и принятие имеющих юридическую силу решений, но и в некотором смысле координация действий по смягчению изменения климата, реализуемых различными участниками на иных уровнях управления — от местного до корпоративного. В то же время исследование обнару-

жило, что тесного взаимодействия между формальными (межгосударственными) и неформальными площадками климатической дипломатии на конференциях сторон не происходит, что ставит вопрос о том, имеет ли в действительности какое-либо значение для формирования политики пересечение традиционной многосторонней дипломатии с широким спектром негосударственных действий и инициатив.

Четвёртый случай: *участие отраслевой бюрократии и промышленных групп в международных экологических переговорах.*

Тип взаимодействий: *межгосударственный/бюрократический (отраслевой), межгосударственный-отраслевой.*

Направление исследований: *анализ переговоров, международные отношения, исследования МЭС.*

Статьи, входящие в эту группу, объединяет внимание к таким участникам переговоров или управления, которые не являются ни государственными, ни негосударственными, но представляют интересы той или иной отраслевой бюрократии или промышленных групп. В статье «Расширение представительства государств природоресурсной относительно природоохранной бюрократии на переговорах по вопросам международной лесной и экологической политики» [Giessen 2014] рассматривается профессиональный (тип отраслевой бюрократии) состав делегаций государств и возможные последствия изменения представительства для многостороннего сотрудничества по вопросам, связанным с использованием и сохранением лесов. Авторы полагают, что под национальными интересами обычно скрываются организационные или бюрократические (отраслевые) интересы и что было бы неправильно ставить между ними знак равенства. Международная дипломатия представляет собой площадку согласования интересов различных конкурирующих отраслей в большей степени, нежели политических, государственных интересов. В статье [Martinez Romera 2016] показано, что неполный охват значимых для регулирования отраслей в рамках одного международного экологического согла-

шения (проблемы морского и авиационного транспорта, оказавшиеся вне компетенции РКИК ООН), что приводит к появлению разрозненных механизмов регулирования как межгосударственных, так и частных, негосударственных — то, что в литературе о ГЭУ указывается как признаки формирующегося глобального управления.

В контексте этого случая изучается влияние однородности/гетерогенности коалиций как государственных и негосударственных, представляющих национальное или международное лобби, на исход переговоров по гармонизации углеродного налогообложения в рамках РКИК ООН [Grazia C. et al. 2014: 579–603]. Анализ переговорного процесса по формированию европейской системы торговли выбросами демонстрирует, что «правительства сохраняют полную ответственность за национальные схемы торговли квотами на выбросы, их осторожность на международных переговорах предоставляет промышленным группам возможности формировать “территориальные” альянсы, чтобы действовать против наднациональных органов власти» [Bailey 2009: 457]. Несмотря на то что этот вывод был сформулирован на материале периода активного становления европейской системы торговли выбросами (2003–2007), степень влияния промышленных групп на регулирование рынка квот на выбросы парниковых газов не изменилась, но заметно выросло влияние экологически настроенных групп.

Пятый случай: *вопросы справедливости в реализации проектов в рамках международных экологических соглашений.*

Тип взаимодействия: *негосударственный/субнациональный.*

Направление исследований: *исследования МЭС.*

В статье «Опыт общин в реализации рыночных углеродных проектов: к многоуровневой климатической справедливости» изучаются вопросы справедливости при реализации на местах проектов, разработанных в рамках международных экологических соглашений, к примеру, по проектам чистого развития [Mathur et al. 2014].

Обеспокоенность местных сообществ тем, будут ли учтены их потребности, связывает межгосударственные договорённости со спецификой многоуровневого управления. Более того, вопрос справедливости (процедурной справедливости в процессе принятия решения и в распределении выгод) рассматривается как особо важный компонент экологической дипломатии.

Шестой случай: *легитимность и подотчётность механизмов глобального экологического управления.*

Характеристика управления: *глобальное управление, глобальное экологическое управление, сетевое управление.*

Тип взаимодействий: *межгосударственный/частный (рыночный), межгосударственный/негосударственный, межгосударственный/частно-государственный.*

Несколько статей выборки касались вопросов легитимности и публичной подотчётности, разрабатываемых на межправительственном уровне или негосударственными участниками, механизмов, направленных на решение экологических проблем. Появление таких механизмов авторы связывают с неспособностью межправительственных институтов предложить решение той или иной проблемы и ответом на запрос на повышение «инклюзивности» процессов разработки международных норм. В то же время уже созданные государствами международно-правовые нормы служат благодатной почвой для появления негосударственных рыночных механизмов. Бернштейн и Кашор в своих работах [Bernstein S., 2011: 17–51; Cashore B. 2002: 503–529] рассматривают процесс обретения политической легитимности негосударственными рыночными механизмами управления (например, системы сертификации древесины Лесного попечительского совета (FSC), рыбной продукции Морского попечительского совета (MSC)), которые создают добровольные нормы и правила для компаний, поставляющих продукцию на международный рынок.

Карин Бэкстранд [Bäckstrand K. 2008: 74–102] исследует особенности легитимности и подотчётности международных

климатических государственно-частных партнёрств, и для этого она вводит классификацию партнёрств: гибридные партнёрства с участием различных заинтересованных сторон, иницилируемые обычно международными организациями, правительственные сетевые партнёрства, которые нередко создаются каким-либо государством, частные партнёрства (партнёрства частного сектора), создаваемые бизнесом или НПО. Эти партнёрства располагаются на «стыке климатической дипломатии и глобального углеродного рынка», но ни один тип партнёрств не устанавливает международных норм или стандартов, что указывает на неготовность государств делить право устанавливать нормы с негосударственными субъектами. Распространение такого рода механизмов предлагается рассматривать как трансформацию многосторонности, а не её замену.

Анализируя дискурс вокруг партнёрств в целях устойчивого развития<sup>7</sup>, связанный с идеями партиципаторной демократии и приватизации управления, и то, насколько он находит выражение в реалиях международной политики [Mert A. 2009: 326–339], авторы статьи пришли к заключению, что у такого рода механизмов практически нет потенциала ни в создании более демократичного глобального экологического управления, ни в содействии выполнению задач устойчивого развития частным или некоммерческим сектором, но вместо этого создание партнёрств успешно решает политические задачи отдельных государств и переговорных блоков. Если говорить об «институционализации» дискурса, идея партнёрств служит противоположным целям, нежели тем, что декларируются. Несмотря на то что популярность и политическое значение государственно-частных партнёрств в целях устойчивого развития к нашим дням значительно сократились,

сама идея вовлечения негосударственных участников в выполнение международно согласованных целей в области окружающей среды по-прежнему развивается уже в виде совместных инициатив и действий (пример – поддерживаемая секретариатом РКИК база «Глобальных климатических действий» /NAZCA/).

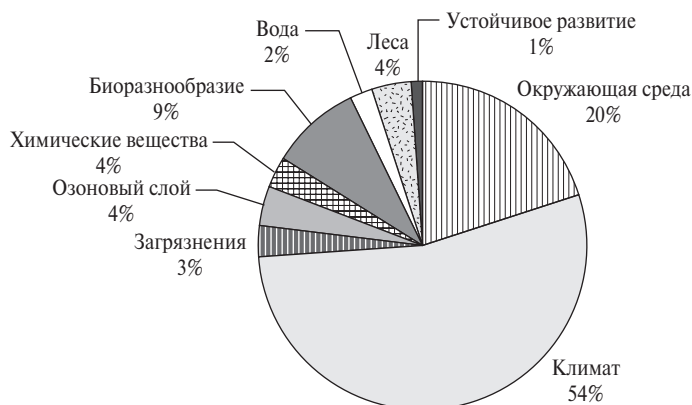
Хотя проведённый систематический обзор литературы позволил обнаружить работы с межпредметным фокусом, их количество относительно всей выборки составляет менее десятой части. Более того, в выборке статей по глобальному экологическому управлению относительно меньшее количество работ с межпредметным фокусом, чем в направлении по экологической дипломатии. Отчасти это связано с тем, что чёткой границы, даже терминологической, между экологической дипломатией и управлением в современных исследованиях не существует либо использованный метод не позволяет её обнаружить. Таким образом, можно зафиксировать значительный пробел в изучении того, как взаимосвязаны значительно изменившиеся к настоящему времени форматы «традиционной» экологической дипломатии со многоликими форматами негосударственных механизмов глобального управления.

## 5

Как отмечалось выше, глобальная экологическая политика вбирает в себя взаимодействия в решении различных проблем, для которых существуют свои, во многом уникальные, решения и институциональная структура. Так, международное регулирование по сохранению биоразнообразия и озонового слоя значительно отличается от регулирования воздействия на климат и торговли химическими веществами. Рисунки 1 и 2 отображают процентное соотноше-

<sup>7</sup> Партнёрства в целях устойчивого развития – добровольные инициативы с участием многих заинтересованных сторон, которые способствуют выполнению межправительственных обязательств по Повестке дня на XXI век и последующих итоговых документов конференций по устойчивому развитию. Партнёрства признавались как «итоговые решения конференций второго типа», где к «первому типу» относятся международные договоры.

Рисунок 1  
Темы статей выборки многосторонней экологической дипломатии



Источник: составлено автором.

ние различных тем (на примере какой экологической проблематики основано исследование) статей в авторской базе.

Климатическая проблематика и климатическая дипломатия являются самой актуальной и изучаемой областью: более половины всех статей выборки посвящены переговорам в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата и реализации договорённостей на разных уровнях (см. рис. 1). Статьи на тему «окружающая среда», как правило, представляют обобщённую специфику экологического сотрудничества, осно-

ванную на анализе нескольких соглашений или организаций. Оставшаяся треть работ исследует многостороннюю дипломатию по сохранению биоразнообразия, лесов и лесопользования, сохранению озонового слоя, химическим веществам, загрязнению и водотокам.

Глобальное экологическое управление менее чувствительно к разнообразию конкретных областей сотрудничества, но и в этом направлении почти половина (46%) всех статей основана на климатической проблематике (см. рис. 2).

Рисунок 2  
Темы статей выборки по глобальному экологическому управлению



Источник: составлено автором.

Пристальное внимание к климатической проблематике объясняется сочетанием факторов, среди которых и комплексность самой проблемы, которая затрагивает большинство отраслей экономики и оказывает влияние на развитие всех государств, и сложившийся в научной среде консенсус, служащий основой для формирования общественных, академических и лоббистских групп. Значительно большее количество исследований ГЭУ, посвящённых устойчивому развитию, связано с предписывающим характером понятия (принципа, концепции), который изначально подразумевал широкое участие различных субъектов в его внедрении в практику государственного и корпоративного управления, а также с отсутствием юридически обязательных международных соглашений по устойчивому развитию в целом. В случае с тематикой лесов и лесопользования распространение негосударственных форм международного регулирования (сертификация, форумы заинтересованных сторон) объясняется тем же: ограниченностью и слабостью межгосударственного регулирования.

\* \* \*

Целью статьи было найти ответ на вопрос, разграничены ли в академических исследованиях экологическая дипломатия и экологическое управление, и если да, то каким образом в них трактуются взаимоотношения межгосударственных форм и негосударственных инициатив. Систематический обзор литературы позволил определить, в каких исследованиях глобальной экологической политики можно наблюдать точки соприкосновения межгосударственных и негосударственных форматов, а дипломатия сосуществует с управлением. Обзор литературы помог разграничить предметные поля глобального экологического управления и дипломатии и критически осмыслить развиваемые сегодня в зарубежной науке концепции, идеи и подходы.

Результаты проведённого исследования двояки. С одной стороны, наличие несопадающих направлений исследований и разная степень их концептуализации под-

тверждают наличие двух параллельных традиций изучения глобальной экологической политики — экологической дипломатии и экологического управления, а о подмене дипломатии управлением речь не идёт. С другой стороны, анализ статей выборки показал необходимость актуализации представлений о международной экологической дипломатии. Очевидно, что она уже не ограничивается изучением переговоров и иных форм межгосударственного взаимодействия. В выборке статей по экологической дипломатии значительно чаще встречаются работы с межпредметным фокусом, нежели в выборке литературы по глобальному экологическому управлению. Научный дискурс глобального экологического управления отражает тот факт, что политический консенсус между задачами сохранения окружающей среды при одновременном повышении благополучия людей ещё не достигнут и поиск этого консенсуса можно обнаружить на всех уровнях властных отношений.

В литературе, посвящённой глобальному экологическому управлению, широко признано, что «системы, которые мы создаём для управления отношениями человека и окружающей среды, могут быть и зачастую являются такими же сложными и динамичными, как и те социально-экологические системы, которыми они призваны управлять» [Young 2010: 379]. Концепция «управления», включающая в себя самые разные типы регулирования и по масштабам, и по природе его участников, с начала 2000-х годов применяется для описания и объяснения новых форм взаимодействий, выходящих за пределы традиционного понимания дипломатии и сотрудничества государств. Вместе с тем появляются вопросы о легитимности и подотчётности негосударственных форм управления и о том, действительно ли они могут заполнить дефицит демократии, характерный для традиционной международной дипломатии при формировании международных политик. Возможно, расширенное понимание экологической дипломатии могло бы послужить основой для

разработки менее противоречивой концепции для объяснения глобальных политических процессов в области окружающей среды. Это новое понимание должно учитывать тесную взаимосвязь межгосударственных форм сотрудничества и негосударственных форм управления как в вопросах выработки глобальных политик, так и их осуществления на разных уровнях; обращать внимание на социальные характеристики субъектов международных экологических отношений.

Выбранный метод систематического обзора не лишён недостатков. В частности, он не позволяет оценить самую современную литературу, а также статьи, которые

были проиндексированы в базах, не попавших в поле рассмотрения или в другое время. Выбранный критерий – цитируемость – оставил вне изучения оригинальные работы авторов, известных лишь узкому кругу специалистов. Вместе с тем задача состояла не в том, чтобы представить самые интересные трактовки и концепции, а в том, чтобы зафиксировать самые признанные. Выявленные взаимосвязи между исследованиями экологической дипломатии и управления могут быть использованы в качестве будущих направлений научного поиска для понимания вопросов формирования, динамики и перспектив глобальной экологической политики.

### Список литературы

- Ali S., Vladich H. *Environmental Diplomacy* // The SAGE Handbook of Diplomacy / ed. by C. Constantinou, P. Kerr, & P. Sharp. Sage, 2016. P. 601–616.
- Al-Saidi M., Zaidan E., Hammad S. Participation modes and diplomacy of Gulf Cooperation Council (GCC) countries towards the global sustainability agenda // *Development in Practice*. 2019. Vol. 29. No. 5. P. 545–558.
- Bailey I., Maresh S. Scales and networks of neoliberal climate governance: the regulatory and territorial logics of European Union emissions trading // *Transactions of the Institute of British Geographers*. 2009. Vol. 34. No. 4. P. 445–461.
- Baker D.J. et al. Achieving forest carbon information with higher certainty: A five-part plan // *Environmental science & policy*. 2010. Vol. 13. No. 3. P. 249–260.
- Bäckstrand K. Accountability of networked climate governance: The rise of transnational climate partnerships // *Global environmental politics*. 2008. Vol. 8. No. 3. P. 74–102.
- Bernstein S. Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance // *Review of international political economy*. 2011. Vol. 18. No. 1. P. 17–51.
- Biermann F. et al. Earth system governance: a research framework // *International environmental agreements: politics, law and economics*. 2010. Vol. 10. No. 4. P. 277–298.
- Biermann F. et al. The Earth System Governance Project as a network organization: a critical assessment after ten years // *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 2019. Vol. 39. P. 17–23.
- Biermann F. et al. The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis // *Global Environmental Politics*. 2009. Vol. 9. No. 4. P. 14–40.
- Blaxekjær L.Ø. New practices and narratives of environmental diplomacy // *Environment, climate change and international relations* / ed. by G. Sosa-Nunez, E. Atkins. E-International Relations Publishing, 2016. P. 143–161.
- Brook B.W. et al. Energy research within the UNFCCC: a proposal to guard against ongoing climate-deadlock // *Climate Policy*. 2016. Vol. 16. No. 6. P. 803–813.
- Bulkeley H., Betsill M. Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the urban politics of climate change // *Environmental politics*. 2005. Vol. 14. № 1. P. 42–63.
- Cash D.W. et al. Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world // *Ecology and society*. 2006. Vol. 11. No. 2 [online].
- Cashore B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority // *Governance*. 2002. Vol. 15. No. 4. P. 503–529.
- Chasek P.S. NGOs and state capacity in international environmental negotiations: The experience of the Earth Negotiations Bulletin // *Review of European Community & International Environmental Law*. 2001. Vol. 10. P. 168–176.
- The Oxford handbook of modern diplomacy / ed. by A. F. Cooper et al. Oxford: Oxford University Press, 2013. 953 p.

- Dauvergne P.* Why is the global governance of plastic failing the oceans? // *Global Environmental Change*. 2018. Vol. 51. P. 22–31.
- de Oliveira J.A.P. et al.* Cities and biodiversity: Perspectives and governance challenges for implementing the convention on biological diversity (CBD) at the city level // *Biological Conservation*. 2011. Vol. 144. No. 5. P. 1302–1313.
- Delreux T.* The EU negotiates multilateral environmental agreements: explaining the agent's discretion // *Journal of European Public Policy*. 2009. Vol. 16. No. 5. P. 719–737.
- Dimitrov R.S.* Inside Copenhagen: the state of climate governance // *Global environmental politics*. 2010. Vol. 10. No. 2. P. 18–24.
- Dimitrov R.S.* International negotiations // *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. Wiley-Blackwell, 2013. P. 339–357.
- Earth System Governance: Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. Earth System Governance, 2018. 128 p.
- Fahey B.K., Pralle S.B.* Governing Complexity: Recent Developments in Environmental Politics and Policy // *Policy Studies Journal*. 2016. Vol. 44. No. S1. P. 28–49.
- Giessen L., Krott M., Möllmann T.* Increasing representation of states by utilitarian as compared to environmental bureaucracies in international forest and forest–environmental policy negotiations // *Forest Policy and Economics*. 2014. Vol. 38. P. 97–104.
- Global governance and diplomacy: worlds apart? / ed. by A. F. Cooper, B. Hocking, W. Maley. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. 330 p.
- Gotor E., Caracciolo F., Watts J.* The perceived impact of the in-trust agreements on CGIAR germplasm availability: an assessment of bioersity international's institutional activities // *World Development*. 2010. Vol. 38. No. 10. P. 1486–1493.
- Haas P.M.* International environmental governance. Oxon: Routledge, 2017. 618 p.
- Heikkilä T., Villamayor-Tomas S., Garrick D.* Bringing polycentric systems into focus for environmental governance // *Environmental Policy and Governance*. 2018. Vol. 28. No. 4. P. 207–211.
- Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation / ed. by N. Kanie, F. Biermann. Cambridge: MIT Press, 2017. 353 p.
- Grazia C., GUSDORF F., Hammoudi A.* Climate change, heterogeneities, and stability of international fiscal harmonization // *Environmental and Resource Economics*. 2014. Vol. 58. №. 4. P. 579–603.
- Kellow A.* A new process for negotiating multilateral environmental agreements. The Asia–Pacific climate partnership beyond Kyoto // *Australian Journal of International Affairs*. 2006. Vol. 60. No. 2. P. 287–303.
- Kellow A.* Multi-level and multi-arena governance: the limits of integration and the possibilities of forum shopping // *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 2012. Vol. 12. No. 4. P. 327–342.
- Kemp R., Parto S., Gibson R.B.* Governance for sustainable development: moving from theory to practice // *International journal of sustainable development*. 2005. Vol. 8. № 1–2. P. 17.
- Keohane R.O., Victor D.G.* Cooperation and discord in global climate policy // *Nature Climate Change*. 2016. Vol. 6. No. 6. P. 570–575.
- Kim R.E.* Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach // *International Studies Review*. 2019. Vol. 22. Issue 4. P. 903–931.
- Kohler P.M.* Science, PIC and POPs: negotiating the membership of chemical review committees under the Stockholm and Rotterdam conventions // *Review of European Community & International Environmental Law*. 2006. Vol. 15. No. 3. P. 293–303.
- Koloutsou-Vakakis S., Chinta I.* Multilateral environmental agreements for wastes and chemicals: 40 years of global negotiations. 2011. Vol. 45. No. 1. P. 10–15.
- Kramarz T., Park S.* Accountability in global environmental governance: A meaningful tool for action? // *Global Environmental Politics*. 2016. Vol. 16. No. 2. P. 1–21.
- International environmental law-making and diplomacy: Insights and overviews / ed. by T. Kuokkanen et al. Oxon: Routledge, 2016. 329 p.
- Lemos M.C., Agrawal A.* Environmental Governance // *Annual Review of Environment and Resources*. 2006. Vol. 31. P. 297–325.
- Lund E.* Environmental diplomacy: comparing the influence of business and environmental NGOs in negotiations on reform of the clean development mechanism // *Environmental Politics*. 2013. Vol. 22. No. 5. P. 739–759.
- Maley W.* Global governance and diplomacy: worlds apart? Springer, 2008. 330 p.
- Managing institutional complexity: regime interplay and global environmental change / ed. by S. Oberthür, O.S. Stokke. Cambridge: MIT Press, 2011. 371 p.
- Martinez G.S. et al.* Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues // *Carbon Management*. 2019. Vol. 10. No. 4. P. 431–435.

- Martinez Romera B.* The Paris agreement and the regulation of international bunker fuels // Review of European, Comparative & International Environmental Law. 2016. Vol. 25. No. 2. P. 215–227.
- Mathur V.N. et al.* Experiences of host communities with carbon market projects: towards multi-level climate justice // Climate Policy. 2014. Vol. 14. No. 1. P. 42–62.
- Mert A.* Partnerships for sustainable development as discursive practice: Shifts in discourses of environment and democracy // Forest Policy and Economics. 2009. Vol. 11. No. 5–6. P. 326–339.
- Meyer J.W. et al.* The structuring of a world environmental regime, 1870–1990 // International organization. 1997. Vol. 51. No. 4. P. 623–651.
- Mitchell R.B.* International environmental agreements: a survey of their features, formation, and effects // Annual Review of Environment and Resources. 2003. Vol. 28. No. 1. P. 429–461.
- Morin J.F. et al.* Boundary organizations in regime complexes: a social network profile of IPBES // Journal of International Relations and Development. 2017. Vol. 20. No. 3. P. 543–577.
- Morrison T.H. et al.* Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals // Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. 2017. Vol. 8. No. 5. P. 1–16.
- Morrison T.H. et al.* The black box of power in polycentric environmental governance // Global Environmental Change. 2019. Vol. 57. P. 1–8.
- Mrema E.M.* Cross-cutting issues related to ensuring compliance with MEAs // Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements / ed. by U. Beyerlin, P. T. Stoll, R. Wolfrum. Brill Nijhoff, 2006. P. 201–228.
- Najam A., Christopoulou I., Moomaw W. R.* The emergent “system” of global environmental governance // Global Environmental Politics. 2004. Vol. 4. No. 4. P. 23–35.
- Neuner F. G.* Public Opinion and the Legitimacy of Global Private Environmental Governance // Global Environmental Politics. 2020. Vol. 20. No. 1. P. 60–81.
- O’Faircheallaigh C., Corbett T.* Indigenous participation in environmental management of mining projects: The role of negotiated agreements // Environmental Politics. 2005. Vol. 14. No. 5. P. 629–647.
- Oberthür S.* Interplay management: enhancing environmental policy integration among international institutions // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2009. Vol. 9. No. 4. P. 371.
- Oberthür S., Rabitz F.* On the EU’s performance and leadership in global environmental governance: the case of the Nagoya Protocol // Journal of European Public Policy. 2014. Vol. 21. No. 1. P. 39–57.
- Odell J.S.* Three islands of knowledge about negotiation in international organizations // Journal of European Public Policy. 2010. Vol. 17. No. 5. P. 619–632.
- Okereke C., Dooley K.* Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation: towards a post-Kyoto climate agreement // Global Environmental Change. 2010. Vol. 20. No. 1. P. 82–95.
- O’Neill K. et al.* Methods and global environmental governance // Annual Review of Environment and Resources. 2013. Vol. 38. P. 441–471.
- O’Neill K., Haas P.M.* Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics // Global Environmental Politics. 2019. Vol. 19. No. 2. P. 4–13.
- Orsini A., Compagnon D.* From logics to procedures: arguing within international environmental negotiations // Critical policy studies. 2013. Vol. 7. No. 3. P. 273–291.
- Panke D.* Inside international environmental organizations. Negotiating the greening of international politics // Cambridge Review of International Affairs. 2020. Vol. 33. No. 3. P. 365–384.
- Paterson M.* Using Negotiation Sites for Richer Collection of Network Data // Global Environmental Politics. 2019. Vol. 19. No. 2. P. 81–92.
- Pattberg P., Strippel J.* Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21<sup>st</sup> century // International environmental agreements: Politics, law and economics. 2008. Vol. 8. No. 4. P. 367–388.
- Pattberg P., Widerberg O.* Theorising global environmental governance: Key findings and future questions // Millennium. 2015. Vol. 43. No. 2. P. 684–705.
- Razman M.R. et al.* A study on the precautionary principle by using interest approach in the negotiations of the Montreal Protocol focusing on the international environmental governance and law // Journal of Food, Agriculture and Environment. 2010. Vol. 8. No. 1. P. 372–377.
- Rietig K.* ‘Neutral’ experts? How input of scientific expertise matters in international environmental negotiations // Policy Sciences. 2014. Vol. 47. No. 2. P. 141–160.
- Rosendal G.K.* Balancing access and benefit sharing and legal protection of innovations from bioprospecting: Impacts on conservation of biodiversity // The journal of environment & development. 2006. Vol. 15. No. 4. P. 428–447.
- Sapinski J.P.* Climate capitalism and the global corporate elite network // Environmental Sociology. 2015. Vol. 1. No. 4. P. 268–279.
- Schakel A.H.* Applying multilevel governance // Keman H., Woldendorp J. J. (ed.). Handbook of research methods and applications in political science. Edward Elgar Publishing, 2016. P. 97–110.

- Schroeder H.* Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation // *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 2010. Vol. 10. No. 4. P. 317–332.
- Schroeder H., Lovell H.* The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations // *Climate Policy*. 2012. Vol. 12. No. 1. P. 23–37.
- Schulze K., Tosun J.* External dimensions of European environmental policy: An analysis of environmental treaty ratification by third states // *European Journal of Political Research*. 2013. Vol. 52. No. 5. P. 581–607.
- Skelcher C.* Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance // *Governance*. 2005. Vol. 18. No. 1. P. 89–110.
- Skjærseth J.B., Stokke O.S., Wetttestad J.* Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms // *Global Environmental Politics*. 2006. Vol. 6. No. 3. P. 104–120.
- Skodvin T., Andresen S.* Part one: Negotiating international environmental regimes // *Leadership revisited*. *Global Environmental Politics*. 2006. Vol. 6. No. 3. P. 13–27.
- Susskind L.E., Ali S.H.* *Environmental diplomacy: negotiating more effective global agreements*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 256 p.
- Templeton J., Kohler P.* Implementation and compliance under the Minamata Convention on Mercury // *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2014. Vol. 23. No. 2. P. 211–220.
- Vogler J.* The European contribution to global environmental governance // *International Affairs*. 2005. Vol. 81. No. 4. P. 835–850.
- Wurzel R. KW, Liefferink D., Torney D.* Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance // *Environmental Politics*. 2019 Vol. 28. No. 1. P. 1–21.
- Young O.R.* *Governing complex systems: social capital for the anthropocene*. Cambridge: MIT Press, 2017. 295 p.
- Young O.R.* Institutional dynamics: resilience, vulnerability and adaptation in environmental and resource regimes // *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. No. 3. P. 378–385.
- Young O.R.* *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994. 244 p.
- Zelli F., van Asselt H.* The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses: Introduction // *Global Environmental Politics*. 2013. Vol. 13. No. 3. P. 1–13.
- Zürn M.* The rise of international environmental politics: a review of current research // *World Politics*. 1998. Vol. 50. No. 4. P. 617–649.

# GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL DIPLOMACY\*

EKATERINA BLIZNETSKAYA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

## Abstract

Governance is so commonly used in academic literature and policy papers in the field of international environmental politics and as such has overtaken the words “policy”, “diplomacy” and “cooperation”. This phenomenon has empirical support – environmental policy is one of the most internalized areas of regulation, and states were no longer the sole subject of international rulemaking. The current state of the

\* The study was funded by RFBR, project number 19-111-50387.

art in studying global environmental politics is quite paradoxical. Notwithstanding the increased recognition of the importance of non-state, transnational actors and mechanisms to solve global environmental problems, little attention is been paid to the study of the relationship between interstate and non-state forms of interaction. That raises the question of how multilateral environmental diplomacy and global environmental governance are connected with each other in the academic peer-reviewed journals. What kind of international interactions do they study and what links them? To answer these questions, the peer-reviewed articles from SCOPUS and Web of Science databases on multilateral environmental diplomacy and global environmental governance analyzed through a systematic literature review. To understand the nature of the two approaches in studying global environmental politics, I summarize the differences and then identify the links between them. In each of the research areas, sub-directions and the related content were identified, while the typology of the articles allowed to identify the relationships between them. In each of the research areas, sub-directions and the related content were identified, while the typology of the articles helped to highlight the relationships between them. The main finding includes the confirmation that environmental diplomacy and environmental governance studying mostly in isolation from each other. The main finding includes the confirmation that environmental diplomacy and environmental governance studying mostly in isolation especially regarding the interplay between interstate or non-state forms of cooperation as well as assessments of their significance. Two dimensions of the politics – formal negotiations on collective actions and weakly institutionalized public space that involves various stakeholders, movements and initiatives – exists in parallel to each other. At the same time, the study demonstrated the need to develop more responsive notions of international environmental diplomacy, since it is no longer specific only to the study of negotiations and other forms of interstate interaction.

#### Keywords:

global environmental governance; multilateral environmental diplomacy; literature review; environmental policy; climate diplomacy; environmental negotiations; international environmental agreements.

#### References

- Al-Saidi M., Zaidan E., Hammad S. (2019). Participation modes and diplomacy of Gulf Cooperation Council (GCC) countries towards the global sustainability agenda. *Development in Practice*. Vol. 29. No. 5. P. 545–558.
- Bäckstrand K. (2008). Accountability of networked climate governance: The rise of transnational climate partnerships. *Global environmental politics*. Vol. 8. No. 3. P. 74–102.
- Bailey I., Maresh, S. (2009). Scales and networks of neoliberal climate governance: the regulatory and territorial logics of European Union emissions trading. *Transactions of the Institute of British Geographers*. Vol. 34. No. 4. P. 445–461.
- Baker D. J., Richards G., Grainger A., Gonzalez P., Brown S., DeFries R., ... & Stolle F. (2010). Achieving forest carbon information with higher certainty: A five-part plan. *Environmental science & policy*. Vol. 13. No. 3. P. 249–260.
- Bernstein S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of international political economy*. Vol. 18. No. 1. P. 17–51.
- Biermann F., Betsill M. M., Burch S., Dryzek J., Gordon C., Gupta A., ... & Scobie M. (2019). The Earth System Governance Project as a network organization: a critical assessment after ten years. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. Vol. 39. P. 17–23.
- Biermann F., Pattberg P., Van Asselt H., Zelli F. (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global environmental politics*. Vol. 9. No. 4. P. 14–40.
- Blaxekjær L.Ø. (2016). New practices and narratives of environmental diplomacy... P. 143–161. URL: <http://www.e-ir.info/2016/05/29>
- Brook B.W., Edney K., Hillerbrand R., Karlsson R., Symons J. (2016). Energy research within the UNFCCC: a proposal to guard against ongoing climate-deadlock. *Climate Policy*. Vol. 16. No. 6. P. 803–813.
- Bulkeley H., Betsill M. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the urban politics of climate change. *Environmental politics*. Vol. 14. No. 1. P. 42–63.
- Burch S., Gupta A., Inoue C., Kalfagianni A., Persson A., Gerlak A. (2018). *Earth System Governance. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. 128 p. URL: <https://collections.unu.edu/view/UNU:7727>
- Cash D., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., ... Young O. (2006). Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*. Vol. 11. No. 2. URL: <http://www.jstor.org/stable/26265993>

- Cashore B. (2002). Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. *Governance*. Vol. 15. No. 4. P. 503–529.
- Chasek P.S. (2001). NGOs and state capacity in international environmental negotiations: The experience of the Earth Negotiations Bulletin. *Review of European Community & International Environmental Law*. Vol. 10. P. 168–176.
- Cooper A. F., Heine J., Thakur R. (Eds.). (2013). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press. 953 p.
- Dauvergne P. (2018). Why is the global governance of plastic failing the oceans? *Global Environmental Change*. Vol. 51. P. 22–31.
- de Oliveira J. P., Balaban O., Doll C. N., Moreno-Peñaranda R., Gasparatos A., Iossifova D., Suwa A. (2011). Cities and biodiversity: Perspectives and governance challenges for implementing the convention on biological diversity (CBD) at the city level. *Biological Conservation*. Vol. 144. No. 5. P. 1302–1313.
- Delreux T. (2009). The EU negotiates multilateral environmental agreements: explaining the agent's discretion. *Journal of European Public Policy*. Vol. 16. No. 5. P. 719–737.
- Dimitrov R. S. (2010). Inside Copenhagen: the state of climate governance. *Global environmental politics*. Vol. 10. No. 2. P. 18–24.
- Dimitrov R. S. (2013). International negotiations in *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. Wiley-Blackwell. P. 339–357. DOI:10.1002/9781118326213
- Fahey B. K., Pralle S. B. (2016). Governing complexity: recent developments in environmental politics and policy. *Policy Studies Journal*. Vol. 44. No. S1. P. 28–49.
- Giessen L., Krott M., Möllmann T. (2014). Increasing representation of states by utilitarian as compared to environmental bureaucracies in international forest and forest-environmental policy negotiations. *Forest Policy and Economics*. Vol. 38. P. 97–104.
- Gotor E., Caracciolo F., Watts J. (2010). The perceived impact of the in-trust agreements on CGIAR germplasm availability: an assessment of bioversity international's institutional activities. *World Development*. Vol. 38. No. 10. P. 1486–1493.
- Grazia C., Gusdorf F., Hammoudi A. (2014). Climate change, heterogeneities, and stability of international fiscal harmonization. *Environmental and Resource Economics*. Vol. 58. No. 4. P. 579–603.
- Haas P. (Ed.). (2017). *International environmental governance*. Routledge. 618 p.
- Heikkilä T., Villamayor-Tomas S., Garrick D. (2018). Bringing polycentric systems into focus for environmental governance. *Environmental Policy and Governance*. Vol. 28. No. 4. P. 207–211.
- Kanie N., Biermann F. (Eds.). (2017). *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation*. MIT Press. 353 p.
- Kellow A. (2006). A new process for negotiating multilateral environmental agreements? The Asia-Pacific climate partnership beyond Kyoto. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 60. No. 2. P. 287–303.
- Kellow A. (2012). Multi-level and multi-arena governance: the limits of integration and the possibilities of forum shopping. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 12. No. 4. P. 327–342.
- Kemp R., Parto S., Gibson R. B. (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *International journal of sustainable development*. Vol. 8. No. 1–2. P. 12–30. DOI: 10.1504/IJSD.2005.007372
- Keohane R. O., Victor D. G. (2016). Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change*. Vol. 6. No. 6. P. 570–575.
- Kim R. E. (2020). Is global governance fragmented, polycentric, or complex? The state of the art of the network approach. *International Studies Review*. Vol. 22. Issue 4. P. 903–931.
- Kohler P. M. (2006). Science, PIC and POPs: negotiating the membership of chemical review committees under the Stockholm and Rotterdam conventions. *Review of European Community & International Environmental Law*. Vol. 15. No. 3. P. 293–303.
- Koloutsou-Vakakis S., Chinta I. (2011). Multilateral environmental agreements for wastes and chemicals: 40 years of global negotiations. *Environmental Science and Technology*. Vol. 45. No. 1. P. 10–15. <https://doi.org/10.1021/es101373n>
- Kramarz T., Park S. (2016). Accountability in global environmental governance: A meaningful tool for action? *Global Environmental Politics*. Vol. 16. No. 2. P. 1–21. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00349](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00349)
- Kuokkanen T., Couzens E., Honkonen T., Lewis M. (Eds.). (2016). *International environmental law-making and diplomacy: Insights and overviews*. Routledge. 329 p.
- Lemos M. C., Agrawal A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*. Vol. 31. P. 297–325.

- Lund E. (2013). Environmental diplomacy: comparing the influence of business and environmental NGOs in negotiations on reform of the clean development mechanism. *Environmental Politics*. Vol. 22. No. 5. P. 739–759.
- Maley W. (2008). *Global governance and diplomacy: worlds apart?* Springer. 325 p.
- Martinez Romera B. (2016). The Paris agreement and the regulation of international bunker fuels. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 25. No. 2. P. 215–227.
- Martinez G.S., Hansen J.I., Olsen K.H., Ackom E.K., Haselip J.A., Bois von Kursk O., Bekker-Nielsen Dunbar M. (2019). Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues. *Carbon Management*. Vol. 10. No. 4. P. 431–435.
- Mathur V.N., Afionis S., Paavola J., Dougill A. J., Stringer L. C. (2014). Experiences of host communities with carbon market projects: towards multi-level climate justice. *Climate Policy*. Vol. 14. No. 1. P. 42–62.
- Mert A. (2009). Partnerships for sustainable development as discursive practice: Shifts in discourses of environment and democracy. *Forest Policy and Economics*. Vol. 11. No. 5–6. P. 326–339.
- Meyer J. W., Frank D. J., Hironaka A., Schofer E., Tuma N. B. (1997). The structuring of a world environmental regime, 1870–1990. *International organization*. Vol. 51. No. 4. P. 623–651.
- Mitchell. R. B. (2003). International environmental agreements: a survey of their features, formation, and effects. *Annual review of environment and resources*. Vol. 28. No. 1. P. 429–461.
- Morin J.F., Louafi S., Orsini A., Oubenal M. (2017). Boundary organizations in regime complexes: a social network profile of IPBES. *Journal of International Relations and Development*. Vol. 20. No. 3. P. 543–577.
- Morrison T.H., Adger W.N., Brown K., Lemos M.C., Huitema D., Hughes T.P. (2017). Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. Vol. 8. No. 5. P. 1–16.
- Morrison T.H., Adger W.N., Brown K., Lemos M.C., Huitema D., Phelps J., ... Hughes T.P. (2019). The black box of power in polycentric environmental governance. *Global Environmental Change*. Vol. 57. P. 1–8.
- Mrema E. M. (2006). Cross-cutting issues related to ensuring compliance with MEAs. In *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*. Brill Nijhoff. P. 201–228.
- Najam A., Christopoulou I., Moomaw W. R. (2004). The emergent “system” of global environmental governance. *Global Environmental Politics*. Vol. 4. No. 4. P. 23–35.
- Neuner F. G. (2020). Public Opinion and the Legitimacy of Global Private Environmental Governance. *Global Environmental Politics*. 2020. Vol. 20. No. 1. P. 60–81.
- O'Neill K., Haas P. M. (2019). Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics. *Global Environmental Politics*. Vol. 19. No. 2. P. 4–13.
- Oberthür S. (2009). Interplay management: enhancing environmental policy integration among international institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 9. No. 4. P. 371.
- Oberthür S., Rabitz F. (2014). On the EU's performance and leadership in global environmental governance: the case of the Nagoya Protocol. *Journal of European Public Policy*. Vol. 21. No. 1. P. 39–57.
- Oberthür S., Stokke O. S. (Eds.). (2011). *Managing institutional complexity: regime interplay and global environmental change*. MIT Press. 371 p.
- Odell J. S. (2010). Three islands of knowledge about negotiation in international organizations. *Journal of European Public Policy*. Vol. 17. No. 5. P. 619–632.
- O'Faircheallaigh C., Corbett T. (2005). Indigenous participation in environmental management of mining projects: The role of negotiated agreements. *Environmental politics*. Vol. 14. No. 5. P. 629–647.
- Okereke C., Dooley K. (2010). Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation: towards a post-Kyoto climate agreement. *Global Environmental Change*. Vol. 20. No. 1. P. 82–95.
- O'Neill K., Weinthal E., Marion Suiseeya K.R., Bernstein S., Cohn A., Stone M.W., Cashore B. (2013). Methods and global environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*. Vol. 38. P. 441–471.
- Orsini A., Compagnon D. (2013). From logics to procedures: arguing within international environmental negotiations. *Critical policy studies*. Vol. 7. No. 3. P. 273–291.
- Panke D. (2020). Inside international environmental organizations. Negotiating the greening of international politics. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 33. No. 3. P. 365–384.
- Paterson M. (2019). Using Negotiation Sites for Richer Collection of Network Data. *Global Environmental Politics*. Vol. 19. No. 2. P. 81–92.
- Pattberg P., Strippel J. (2008). Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21<sup>st</sup> century. *International environmental agreements: Politics, law and economics*. Vol. 8. No. 4. P. 367–388.

- Pattberg P., Widerberg O. (2015). Theorising global environmental governance: key findings and future questions. *Millennium*. Vol. 43. No. 2. P. 684–705.
- Razman M.R., Hadi A.S., Jahi J.M., Shah A.H.H., Sani S., Yusoff G. (2010). A study on the precautionary principle by using interest approach in the negotiations of the Montreal protocol focusing on international environmental governance and law. *Journal of Food, Agriculture & Environment*. Vol. 8. No. 1. P. 372–377.
- Rietig K. (2014). 'Neutral' experts? How input of scientific expertise matters in international environmental negotiations. *Policy Sciences*. Vol. 47. No. 2. P. 141–160.
- Rosendal G. K. (2006). Balancing Access and Benefit Sharing and Legal Protection of Innovations From Bioprospecting: Impacts on Conservation of Biodiversity. *The Journal of Environment & Development*. Vol. 15. No. 4. P. 428–447. <https://doi.org/10.1177/1070496506294799>
- Sapinski J. P. (2015). Climate capitalism and the global corporate elite network. *Environmental Sociology*. Vol. 1. No. 4. P. 268–279.
- Schakel A. H. (2016). Applying multilevel governance. In *Handbook of research methods and applications in political science*. Edward Elgar Publishing. P. 97–110.
- Schroeder H. (2010). Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 10. No. 4. P. 317–332.
- Schroeder H., Lovell H. (2012). The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations. *Climate Policy*. Vol. 12. No. 1. P. 23–37.
- Schulze K., Tosun J. (2013). External dimensions of European environmental policy: An analysis of environmental treaty ratification by third states. *European Journal of Political Research*. Vol. 52. No. 5. P. 581–607.
- Skelcher C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*. Vol. 18. No. 1. P. 89–110.
- Skjærseth J. B., Stokke O. S., Wettestad J. (2006). Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms. *Global Environmental Politics*. Vol. 6. No. 3. P. 104–120.
- Skodvin T., Andresen S. (2006). Part one: Negotiating international environmental regimes. Leadership revisited. *Global Environmental Politics*. Vol. 6. No. 3. P. 13–27.
- Susskind L. E., Ali S. H. (2014). *Environmental diplomacy: Negotiating more effective global agreements*. Oxford: Oxford University Press. 256 p.
- Templeton J., Kohler P. (2014). Implementation and compliance under the Minamata Convention on Mercury. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 23. No. 2. P. 211–220.
- Vogler J. (2005). The European contribution to global environmental governance. *International Affairs*. Vol. 81. No. 4. P. 835–850.
- Wurzel R. K., Liefferink D., Torney D. (2019). Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance. *Environmental Politics*. Vol. 28. No. 1. P. 1–21.
- Young O. R. (1994). *International governance: Protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University Press. 244 p.
- Young O. R. (2010). Institutional dynamics: resilience, vulnerability and adaptation in environmental and resource regimes. *Global Environmental Change*. Vol. 20. No. 3. P. 378–385.
- Young O. R. (2017). *Governing complex systems: social capital for the anthropocene*. MIT Press. 295 p.
- Zelli F., Van Asselt H. (2013). Introduction: The institutional fragmentation of global environmental governance: Causes, consequences, and responses. *Global environmental politics*. Vol. 13. No. 3. P. 1–13.
- Zürn M. (1998). The rise of international environmental politics: a review of current research. *World Politics*. Vol. 50. No. 4. P. 617–649.



ВАЛЕРИЙ МИХАЙЛЕНКО

## «У СТАНДАРТА ЦИВИЛИЗОВАННОСТИ НЕТ АЛЬТЕРНАТИВЫ...»

Валерий Иванович Михайленко — один из ведущих отечественных историков международных отношений. Заслуженный деятель науки Российской Федерации В.И. Михайленко окончил исторический факультет Уральского государственного университета им. А.М. Горького в 1968 г. В 1988-м защитил диссертацию на соискание степени доктора исторических наук на тему «История итальянского фашизма в национальной историографии». В.И. Михайленко — автор большого числа научных трудов, в которых он затрагивает проблемы тоталитаризма в истории XX века, вопросы эволюции Европейского Союза, итальянской внешней политики, развития различных направлений теории международных отношений. В 1990-х годах он выступил одним из основателей екатеринбургской школы международных отношений, возглавив кафедру теории и истории международных отношений Уральского государственного университета. В 2001 г. основал факультет международных отношений, заработавший авторитет как одна из крупных отечественных школ

подготовки международных кадров. В ходе реформы Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина факультет был преобразован в Департамент международных отношений. В настоящее время В.И. Михайленко продолжает активную научную и преподавательскую деятельность.

В конце 2019 г. профессор кафедры новой, новейшей истории и международных отношений Национального исследовательского Томского государственного университета Елена Владимировна Хахалкина встретила с Валерием Ивановичем и взяла у него интервью для журнала «Международные процессы».

**Е.Х.:** Валерий Иванович, мой первый вопрос касается научных школ. Какова их роль в познании современного мира? К какой научной школе Вы себя причисляете?

**В.М.:** Когда я в 1977 г. с гордостью проговорил руководителю моей стажировки в Риме Ренцо Де Феличе<sup>1</sup>, что коллектив кафедры занимается комплексной разра-

Данная публикация подготовлена при поддержке Программы повышения конкурентоспособности ТГУ (№8. 01.08.2020). В материале использована фотография В.И. Михайленко, размещённая на его персональной странице на сайте Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина. URL: <https://science.urfu.ru/ru/persons/валерий-иванович-михайленко>.

<sup>1</sup> Ренцо Де Феличе (1929–1996) — авторитетный итальянский историк, специалист по изучению фашистского периода в истории Италии, автор биографии Бенито Муссолини.

боткой научной темы, он с иронией спросил: «Как это? Один пришивает лацкан, другой рукав, третий пуговицы?» Сам Де Феличе, оказавший влияние на формирование научной тематики двух десятков учеников и изменивший историографический ландшафт в Италии, исповедовал сугубо индивидуальный ревизионистский метод постижения истины. Его ученики были объединены темой, но не научным инструментарием.

Сейчас мало кто помнит отчаянные слова Ю.Н. Афанасьева<sup>2</sup> в период горбачёвской перестройки о том, что советские учёные даже не понимают «научный язык забугорной науки». Я придерживаюсь мнения о безусловном существовании единого мирового научного пространства, в котором могут присутствовать национальные идеи, различные теории, методологические подходы, научные школы, исследовательские темы. Именно филиация идей, обмен практическим опытом обеспечивают движение науки.

Абсолютизация одной концепции, а ещё хуже её государственно-охранительная поддержка ведут к окукливанью идей и зачастую к общественному застою. Сошлюсь на судьбы оптимистических теорий «модернизации» и «демократического транзита», господствовавших на постсоветском пространстве. Как сейчас выясняется, без подключения теорий элит, психоанализа и других смежных научных подходов невозможно понять политические процессы в новых развивающихся государствах. Для себя я сформулировал принцип «эклектики в мире ускользающих истин».

**Е.Х.:** У меня вопрос «глобального» масштаба. Как бы Вы определили современный мировой порядок и можно ли говорить сегодня о кризисе глобальной управляемости?

**В.М.:** Здесь важно, кто и с какой точки зрения смотрит на мировой порядок. В годы

Второй мировой войны сложился мировой порядок, управляемый четырьмя государствами. Система международных отношений меняла свою конфигурацию неоднократно: кондоминиум четырёх держав, биполярная система, американский глобализм, постгегемонистический глобальный порядок... В данном случае во главу угла ставятся изменения баланса сил. Всё верно, но это не единственный критерий. Я неоднократно пытался привлечь внимание к *ценностным основаниям* Ялтинского мирового порядка [Михайленко 2016], формулирование которых и их имплементация в международно-правовые нормы, международные и национальные институты происходила, начиная с Атлантической хартии. Именно они сформировали и обосновали *стандарт цивилизованности*. Фундамент цивилизованности составили примат человека над государством и права человека. Так, мировое сообщество, включая Советский Союз, реагировало на нацифашистский массовый геноцид, страшную мировую войну. В 1945 г. США и Советский Союз сошлись на концепте демократии как универсальной ценности, которую подкрепляют Всеобщая декларация прав человека, ООН, ЮНЕСКО.

Этот стандарт цивилизованности нашёл отражение в послевоенных конституциях практически всех стран. Под его лозунгами шёл антиколониальный процесс. Предвижу ваше возражение относительно того, что за демократическим фасадом во многих странах происходили отклонения от общепризнанных норм. Да, это так. Но для того и служат типологически обоснованные стандарты, чтобы по ним делать замеры.

Всё-таки придётся в этом месте отвлечься на одну принципиально важную тему. Как правило, этот цивилизационный стандарт умышленно называют *либеральным*. Для одних это имеет стратегическое значение при осуществлении экспансионист-

<sup>2</sup> Афанасьев Юрий Николаевич (1934–2015) — специалист по социальной истории и новейшей истории России. Занимался изучением французской «школы Анналов». Известен в том числе острой критикой советской исторической науки. В конце 1980-х — начале 1990-х годов вёл активную политическую деятельность.

ских намерений, для других используется как фетиш с негативным оттенком. На мой взгляд, вклад в послевоенный цивилизационный стандарт теорий и практики либерализма не больший, чем у идей социального государства, тред-юнионизма и др., практиковавшихся в тоталитарных государствах. В качестве примера сошлюсь на то, что в «самой прогрессивной Конституции Итальянской Республики» вы найдёте следы преемственности фашистского корпоративизма [Парлато 2010].

В области международных отношений отступление от таких цивилизационных стандартов, как уважение суверенитета государств, невмешательство во внутренние дела, неприменение силы, влечёт за собой имиджевые потери, санкции, гуманитарные интервенции и др. Совет Безопасности обладает консенсусным механизмом реагирования на отклонения от международного стандарта. Базовые принципы остаются неизменными, однако появление новых угроз (например, гибридные войны, международный терроризм, кибератаки) влечёт за собой внесение изменений в международно-правовую базу безопасности. В качестве примера могу сослаться на материалы монографии, изданной под редакцией А. Ланчиотти и А. Танци, в которой итальянские международники-правоведы разбирают кейсы использования силы и легитимной обороны в современном международном праве [Uso della forza... 2012]. Речь идёт о правоприменении в ситуациях с гуманитарной интервенцией, в отношении негосударственных игроков, борьбе против международного пиратства, противодействию вооружённым силам, используемым в рамках миротворческих операций. Другими словами, с 1945 г. идёт рутинная работа по корректировке системы глобального управления. Истерика по поводу её кризиса возникает в тех странах, которые в силу собственных просчётов

или внешних факторов утрачивают глобальное влияние.

**Е.Х.:** *Между тем в настоящий момент наблюдается множество публикаций и дискуссий на тему кризиса либерального миропорядка.*

**В.М.:** Действительно, на эту тему шумят больше всего либеральные конструктивисты и традиционалисты. Начну со вторых, которые используют критику «либерального миропорядка» исключительно для внутреннего потребления. Никаких рациональных предложений относительно нового миропорядка у них нет. Всё сводится к изменению баланса сил в управлении существующим миропорядком. Но для этого необходимо реальное изменение баланса сил, а не словесная дуэль.

Сложнее обстоит дело с дискуссиями между неолибералами и неореалистами. На этом и остановимся. Чтобы проникнуть в суть дискуссий и сэкономить время, сошлюсь на публикацию этого года американского неореалиста Дж. Миршаймера [Mearsheimer 2019]. Я комментировал недавно эту публикацию на электронном ресурсе Российского совета по международным делам<sup>3</sup>.

После распада СЭВ, Варшавского пакта и Советского Союза изменился мировой баланс сил в пользу Соединённых Штатов Америки. Руководство США и либеральные конструктивисты попытались обосновать и реализовать гегемонию Америки под видом однополярного «либерального порядка». С точки зрения происхождения концепции она имела примерно ту же самую логику, что и «мировой коммунистический порядок», «фашистский порядок», «нацистский порядок». Речь шла об игре человеческого ума, формирующего некий политический конструкт, опирающийся на социальный или политический запрос. Если излагать подходы в упрощё-

<sup>3</sup> Михайленко В.И. По ком звонит колокол? (заметки на страницах статьи Дж. Миршаймера о крахе либерального международного порядка)// <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/po-komu-zvonit-kolokol/?fbclid=IwAR0zCcBBK-CwccqoMllcz1CXpxa3BVxvc0h9a2oM8UgvQGbir5E8nAYIVFCM>

ном виде, то реализовывался утопический проект «демократического мира», в котором однотипные государства не воюют между собой.

Согласно точке зрения Дж. Миршаймера, в 1990-е годы США предприняли попытку вовлечь в этот однополярный «либеральный порядок», как в воронку, и Китай, и Россию. Однако попытка установить либеральную демократию в Китае и в России не удалась. Китаю помогли войти в систему международного разделения труда, ВТО, открыли американские рынки и доступ к современным технологиям, рассчитывая, что он будет трансформироваться. В каком-то смысле это было продолжением использования применительно к Китаю теории конвергенции. Но после того как стало ясно, что Китай не собирается играть по американским планам «однополярного мира», а превратился в реального оппонента США со своими видами на мировую гегемонию, новая властная элита в лице президента Соединённых Штатов Д. Трампа начала политику сдерживания Китая. Аналогичную позицию США заняли в отношении России, рассматривая воссоединение Крыма с нашей страной как нарушение международного права и проявление экспансионизма.

Какую позицию я занимаю в отношении дискуссии о кризисе «либерального порядка»? Есть кризис глобального управления, который связан с изменением баланса сил между ведущими игроками: усилением Китая и свертыванием трансформационной повестки в США. Мир перестаёт быть однополярным, и вряд ли с этим кто-то будет спорить. Но нет никакого кризиса либеральных ценностей, поскольку не существует функционирующего либерализма. В уже упомянутой статье о Дж. Миршаймере я отмечал, что классический либерализм не выдержал столкновения с «вос-

ставшими» массами и «государством-левиафаном» и ушёл с политической сцены по-английски, уступив место противостояния между прямой и представительной демократией, различия между которыми определяются реальной иерархией понятий «личность», «общество» (коммунитарность), «государство»<sup>4</sup>.

Нет чистой демократии в Китае, но нет её и в США. В Индии, например, демократия уживается с кастовой системой. Во всех странах существует своя специфика. Можем найти таких примеров огромное количество, и говорить, где система демократичнее, сложно. Про Британию можем сказать, что в парламенте не так сидят, не так голосуют. А вот у стандарта цивилизованности, несмотря на разнообразие политических режимов и систем, нет альтернативы.

**Е.Х.:** *В какую сторону меняется мировой порядок?*

**В.М.:** Если брать ценностные основания мирового порядка, то происходит переход к неидеологическому состоянию. Если обратиться к глобальному управлению, то, несомненно, в центре изменений находится Китай. Но Китай не готов и не будет брать на себя инициативу полюса. Китай сильно выигрывает от глобализации. Если говорить о самой инфраструктуре современного миропорядка, то будет происходить фрагментация, движение к миру регионов. Регионы будут брать на себя больше ответственности за окружающую среду, за безопасность, за то, чтобы обезопасить себя от всевластия ТНК, от всевластия крупных государств вроде США, Китая, Индии. В Центральной Азии, я прогнозирую, будет усиливаться внутрорегиональная интеграция, на которую будут накладываться интеграционные проекты США, России, ЕС и других крупных региональных игроков. Что-то похо-

<sup>4</sup> Михайленко В.И. По ком звонит колокол? (замечки на страницах статьи Дж. Миршаймера о крахе либерального международного порядка) // <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/po-komu-zvonit-kolokol/?fbclid=IwAR0zCcBBK-CwcqoMllcz1CXpax3BVxvc0h9a2oM8UgvQGbir5E8nAYIVFCM>

жее на «мягкий регионализм» АСЕАН. В рамках Европейского Союза национальные интересы будут пересекаться с общеевропейской солидарностью.

**Е.Х.:** *Валерий Иванович, Вы заговорили о борьбе регионов за свою суверенизацию как реакцию на глобализацию, а как Вы смотрите на перспективы деглобализации?*

**В.М.:** Полной деглобализации не будет. Суверенизация и регионализация — это некая подушка, которая смягчит глобализационные тренды, но они никуда не уйдут. От Интернета не отказаться, как и от мировой торговли. Китай — сторонник глобализации, и он первый сломает любую суверенизацию. Китай уже начинает доминировать на Балканах, где традиционно сильные позиции имели ЕС и Россия. Как изолировать эти страны, если в них присутствует Китай, который заинтересован в источниках сырья, рынках сбыта? В Соединённых Штатах Америки глобализация сломала американскую экономику, стали закрываться крупные города, металлургические предприятия, автомобильные заводы. Капитал ищет там, где выше извлечение прибыли.

**Е.Х.:** *С политической точки зрения, если говорить о Европейском Союзе, возможно ли в будущем, что он станет проводить более независимую от Соединённых Штатов политику?*

**В.М.:** Именно этот вопрос был основной темой на недавней международной конференции в Гааге. Российская делегация именно об этом и говорила европейцам: вам надо быть более независимыми. Я бы выделил два момента. Первый. Когда наш президент сказал, что Европа «подхрюкивает» Соединённым Штатам, то он говорил, на мой взгляд, иронично. Иначе он не пытался бы наладить сотрудничество с отдельными странами, не поехал бы в Италию. Путин обращается к новым руководителям ЕС с предложением активизировать участие России. Европейский Союз — это гигант, огромная структура в политическом и экономическом отноше-

нии. В военном отношении он также имеет мощные программы; он не пытается наращивать количество вооружений, но вкладывает немалые средства в технологии, которые сегодня дают другое качество. Например, мы использовали технологический прорыв для ведения гибридной подрывной политики в отношении ЕС. Европейский Союз ответил тем же. Поэтому надо иметь в виду, что в целом это достаточно самостоятельная структура, имеет свою позицию, например, по Ближнему Востоку. Европейские и американские интересы на Ближнем Востоке не совпадают. Европейцы заинтересованы в стабилизации ближневосточной ситуации, в снижении миграционных потоков, вкладывают огромные средства в решение этих задач. США заинтересованы в усилении геополитического влияния, а миграционные проблемы их не интересуют.

**Е.Х.:** *Вы заговорили про Россию, что она пытается наладить отношения, но мы видим, что, например, на Ближнем Востоке в отношении Сирии ЕС и США солидаризировались друг с другом против России. Москва пыталась спасти режим Б. Асада, а ЕС и США преследовали цель свергнуть режим. На данном примере мы видим, что попытки России встроиться в мировой порядок не очень успешны.*

**В.М.:** Мир несправедлив. Когда вы играете в какую-то игру, вы должны понимать, что есть глобальные тренды. В 1941–1945 годах какой был главный тренд? Антифашистская борьба. И Советский Союз, который в 1939–1941 годах сотрудничал с Гитлером, затем успешно вошел в антифашистский тренд и стал победителем в войне в составе антифашистской коалиции. Не только сыграл важную роль в войне, но и в послевоенном устройстве.

Сегодня мы пытаемся противостоять главному тренду. Какой главный тренд? Международная и европейская безопасность. В Стратегии по безопасности ЕС 2003 г. записано, что никогда ещё Европа не была столь безопасной, как в этот пери-

од. А в 2016 г. в новой Глобальной стратегии были зафиксированы новые угрозы, связанные с односторонними действиями России. Неважно, справедливой или несправедливой позиции мы придерживаемся, но нас рассматривают как ревизионистов. А как реагировать на слова о том, что Россия как медведь, для которого не существует границ? Или недавно введённое на официальном уровне понятие «историческая Россия». Вы не можете одновременно использовать «мягкую силу» в виде интеграционных проектов и оставлять двусмысленность относительно использования «жёсткой силы».

Относительно европейской безопасности, это прежде всего проблемы стабильности в «серых зонах». Для ЕС «серые зоны» безопасности — это Украина, Молдова, Грузия, Армения, Белоруссия. Мы воспринимаем расширение НАТО как угрозу нашей безопасности. Одна из первых задач строительства европейской безопасности должна заключаться в том, чтобы достичь некоего компромисса, соглашений по сохранению статус-кво в этих «серых зонах» безопасности.

Если НАТО, например, возьмёт Украину под своё крыло, то мы будем расценивать это как угрозу нашей безопасности. Наша реактивная политика связана с недопущением Украины в НАТО и Европейский Союз. В Гааге, например, шёл спор о важности соблюдения Минских соглашений, о Нормандском формате. Это полезно, но мелко. На мой взгляд, необходима новая европейская конференция по типу Хельсинки-2, чтобы разграничить зоны безопасности.

**Е.Х.:** *Возможен ли такой компромисс в ближайшей или среднесрочной перспективе?*

**В.М.:** Думаю, в ближайшее время маловероятно. Любые переговоры, кроме актов о капитуляции, как мы знаем, это компромисс. Чего ждёт Европа? Она ждёт предложений по Украине и по Крыму с нашей стороны. Референдум в Крыму уже проведён, но может быть мониторинг, опрос под международным контролем, чтобы

убедились, что 60 или 70 процентов крымчан выступают за вхождение в Россию. И таким образом на международном уровне легализовать принадлежность Крыма и нормализовать отношения с ЕС. Если кто-то всерьёз рассчитывает расшатать единство ЕС по российскому вопросу, то это приведёт к выброшенным на ветер деньгам.

В условиях, когда мы поддерживаем конфронтацию с США, их позиция по Украине будет отличаться от европейской. Они будут стремиться поддерживать российско-украинские отношения в «раскалённом состоянии». В чём не заинтересован ЕС. Для США их проблемы европейской безопасности являются не столь важными, они заинтересованы в том, чтобы держать на крючке Европейский Союз. Поэтому нам надо продолжать выстраивать отношения с отдельными европейскими странами. Сейчас новое руководство ЕС, оно свободно от тех решений, которые были приняты ранее по санкциям.

**Е.Х.:** *Валерий Иванович, я бы хотела перейти от современных глобальных вопросов к межвоенному времени, поскольку Вы являетесь специалистом и по этим сюжетам. Тем более истоки многих происходящих событий лежат именно в межвоенном времени. Какой момент Вы бы назвали точкой бифуркации в повороте мира ко Второй мировой войне?*

**В.М.:** Я бы назвал Рурский кризис 1923 года. С него начинается умиротворение. Умиротворение — это то, что у нас называли: «Западный капитал вскормил Гитлера и Муссолини». На самом деле, когда мы видим политику американских банков по восстановлению Германии («План Дауэса» и «План Юнга») в рамках Веймарской республики, Советский Союз также поддерживал тесные связи, в том числе военные, с Германией и Италией. Переломный же момент — это кризис 1929–1933 годов. Он фрагментировал мир. Практически Лига Наций перестала выполнять роль гаранта безопасности. Формально она продолжала существовать,

но исчез сам смысл Лиги Наций как организации, которая осуществляла глобальное регулирование.

Мир в то время был европоцентричен. Применялись санкции к государствам-агрессорам Японии и Италии. Из-за этого кризиса американские банки ушли из Европы, США замкнулись в Доктрине Монро, в изоляционизме. В 1929–1932 годах министр иностранных дел Италии уговаривал США вернуться в Европу. Почему? Германия и Италия оказались один на один с кризисом, без финансовых заимствований. У них не было своих сфер влияния, колоний. У Великобритании и Франции были колониальные империи, оставлявшие им возможности для экономического манёвра. Германия и Италия приступают к реализации собственных планов борьбы за «жизненное пространство».

**Е.Х.:** *Как раз про Италию хотелось бы поговорить отдельно. Известно, что Рим пытался дипломатическим путём в 1920-х — начале 1930-х годов пересмотреть территориальные условия Версальской системы в свою пользу, но потом перешёл к агрессивной политике. В чём причина? Не смог договориться?*

**В.М.:** До 1934 г. Италия была одним из наиболее стабильных сторонников Лиги Наций, и она действительно пыталась мирным путём добиться изменения Версальской системы. Было несколько соглашений по пересмотру территориальных итогов Первой мировой войны в пользу Италии в 1920-х годах. В 1937 г. было достигнуто «Пасхальное» соглашение о разделе сфер влияния между Италией и Великобританией. Почему всё-таки ничего не вышло? Потому что на фоне Германии итальянские интересы были вторичны для Франции и Великобритании, и итальянцы понимали, что договориться мирным путём уже не удастся.

**Е.Х.:** *Было ли проитальянское лобби в этот период в Великобритании и во Франции?*

**В.М.:** Глава правительства Н. Чемберлен был сторонником соглашения с Муссоли-

ни. У итальянцев было, как минимум, 3–4 закрытых канала, по которым шли переговоры между Лондоном и Римом. Это было почти все 1930-е и продолжалось до вступления Италии в войну, а возможно, даже позже. В сентябре 1945 г. Черчилль искал на берегу озера Комо чемоданы с перепиской с Муссолини, которая могла бы его скомпрометировать. Время от времени в Италии появляются то дневники Муссолини, то отдельные документы якобы из найденных чемоданов. Были группы поддержки в США. Сам фашистский режим претендовал на универсальный характер своей идеологии.

**Е.Х.:** *Известно, что Муссолини не симпатизировал Гитлеру и его режиму, однако всё-таки пошёл на сближение с Германией. В чём причина? В том, что не удалось договориться с Францией и Великобританией и не осталось альтернатив?*

**В.М.:** Да. Это был чистый прагматизм. Муссолини смотрел на Гитлера как на выскочку. Себя считал интеллектуально выше.

**Е.Х.:** *Валерий Иванович, Вы не считаете, что если бы не произошло сближения Берлина и Рима, то фашизм остался бы в Италии надолго?*

**В.М.:** Вполне возможно. Фашистский режим осуществил достаточно глубокую экономическую, социальную и политическую модернизацию, которую не решила незавершённая буржуазно-демократическая революция (Рисорджименто). Он создал систему социальных и политических связей между массами и властью, придал вес государству. Как сформулировал Муссолини «всё в государстве, ничего вне государства и ничего против государства». Тем не менее исторически подобные государства-монстры имеют ограниченный ресурс жизни. Не важно, под какими лозунгами. Вступление Италии во Вторую мировую войну усугубило кризис фашистского государства, рассыпался консенсус между режимом и массами. Кем был свернут Муссолини? Своими едино-

мышленниками, военными и королевским двором.

**Е.Х.:** Почему?

**В.М.:** Много государства не означает сильное государство. Такие государства могут сделать экономический прорыв, быть эффективными в экстремальных ситуациях через мобилизацию масс. Но перенапряжение ресурсов, особенно человеческих, обескровливает государство, и оно перестаёт быть эффективным.

**Е.Х.:** В 1995 г. итальянский писатель У. Эко сформулировал 14 признаков фашизма. Но многие можно отнести и к дофашистскому периоду. В чем, на Ваш взгляд, специфика фашистской Италии?

**В.М.:** Скажу сначала словами братьев Стругацких: «Фашизм — это просто». У Р. Дарендорфа есть книга «Квадратура круга». В ней он обращает внимание на то, что во многих странах существует только фасад демократии. Отсюда, возможно, единственным признаком демократии становится свободная добровольная смена властвующих элит.

Как я уже отмечал ранее, известны два вида демократии: представительная демократия и прямая демократия. Фашизм, национал-социализм, коммунизм — это претензия на прямую демократию. Связь лидера (дуче, фюрера, каудильо, вождя) с народом осуществляется напрямую, а в итало-фашистском варианте — через корпорации. На первый взгляд прямая демократия более эффективна. Но она нигде не показала полную эффективность. Она либо скатывалась в авторитарный режим, либо в другие разновидности таких систем. Это почти всегда милитаризация, почти всегда концепция осаждённой крепости, потому что задача таких государств — поддерживать массы всё время в напряжённом состоянии.

**Е.Х.:** А с чем связана, на Ваш взгляд, популярность нынешних неофашистских организаций в Италии, популистских партий?

**В.М.:** Моя принципиальная позиция — классический фашизм закончился в 1945

году. То, что сегодня называют неофашизмом, — это определённые проявления популизма, расизма, в Италии это и антимиграционная мобилизация. Я бы не стал огульно критиковать те популистские движения, которые появились. Это явление связано с естественной сменой политических концепций, уходом классических партий с политической сцены, ротацией политических элит. В послевоенной Италии было несколько таких волн. Одна волна прокатилась в конце 1970-х — начале 1980-х годов, когда в состояние кризиса вступили классические партии. Перед этим было чёткое деление на левых и правых. Социальные изменения привели к тому, что ослабла зависимость политических партий от определённых социальных слоёв. Сейчас большую роль играют индивидуальные пристрастия, проблемы, которые предлагают решить партии. На каком-то этапе это может быть экология, тогда зелёные идут вверх. В каких-то странах, как в Италии или Британии, например, проблемы нелегальной миграции являются чувствительными. Движение Пяти звёзд — это даже не популистская партия, это некий микс. В Великобритании классические партии оказались в состоянии глубокого кризиса. Идут новые процессы, это надо понять.

**Е.Х.:** Валерий Иванович, в конце позвольте несколько личных вопросов. Как Вы сами себя идентифицируете: Вы в большей степени учёный или преподаватель?

Большую часть жизни, проведённой в университете, я выступал в качестве организатора. В армии я получил организационный опыт и затем занимал должности замдекана истфака, декана рабфака. Открыл Итальянский колледж как структурное подразделение университета для детей 10–11-х классов. Открыл направление международных отношений и реализовал его в успешный факультет. 1990-е годы были для меня самыми плодотворными, я организовал более 100 рабочих мест. И только вот сейчас освободился. А в душе я человек науки.

**Е.Х.:** Если говорить о преподавательской работе, сейчас очень много дискуссий, что поколение студентов другое, так называемое поколение Z, которое нужно учить по другим форматам. Вы ощущаете, что студенты другие и качественно другие?

**В.М.:** Да, они действительно другие. Когда вы приходите в аудиторию, где 150 человек, вы должны понимать, что есть студенты с очень высоким интеллектуальным уровнем и есть студенты с недостаточной подготовкой. Большой разрыв. И задача состоит в том, чтобы и тем и другим было интересно. Самое главное — надо быть честным с аудиторией. Студенты очень чувствительны к фальши. Сегодня это достаточно сложно. Если ты честно работаешь с аудиторией, то ты не можешь обойти острые темы. Вот и балансируешь на острие ножа. Наконец, ты должен понимать, что по политическим пристрастиям современная аудитория является крайне противоречивой. Важно убедить студентов в необходимости диалога с любой точкой зрения. Я изначально говорю, что излагаю авторскую позицию, и студенты могут вступать со мной в диалог, необязательно публичный, по вещам, с которыми не согласны. Важно сформировать у студентов культуру диалога. Но в целом у меня нет ощущения неудовлетворённости от работы со студентами. Я не чувствую себя устаревшим. А для этого надо держать себя в тонусе.

**Е.Х.:** Вторая дискуссионная тема — наступление новой цифровой эпохи. По всему миру идут дебаты о смене акцентов в парадигме обучения, об изменении роли гуманитарных наук. Вы ощущаете какие-то изменения в образовательном процессе в этой связи?

**В.М.:** В своём университете я это не ощущаю. Но если выйти за пределы, то в Японии, например, закрыли гуманитарные факультеты. У нас любят ругать, например, Болонскую систему, даже уничижительно «болонкой» называют, но это происходит потому, что мы используем только часть Болонского процесса. В Италии, например, тот уровень подготовки, который у нас на 1–2-м курсе в бакалавриате, осуществляется за пределами университета в так называемых институтах. Там функционирует система, которая напоминает техникумы. В Италии профессора часто спрашивают: ты университетский или институтский профессор? Философия в институте преподаётся на самом серьёзном уровне. И если в вузе нет общеобразовательных дисциплин, то не потому, что они второстепенны, а потому что они реализованы на предшествующем уровне обучения.

**Е.Х.:** Какое будущее у гуманитарной сферы, на Ваш взгляд?

**В.М.:** Я думаю, что только глупые руководители недооценивают гуманитарную сферу — это культура, этика, взаимоотношения между людьми. Да, можно выстроить, например, систему, как у нас, проектной деятельности. Она имеет положительные моменты, но ушло в сторону индивидуальное обучение написанию научных работ. С одной стороны, мы учим, как работать в группе, коллективе, с другой — навыков индивидуальной работы не хватает. Должен делаться упор на разные виды работ, на углубление гуманитарных предметов.

**Е.Х.:** Валерий Иванович, будем надеяться, что Ваши слова будут услышаны. Спасибо!

## Список литературы

- Михайленко В.И. Ценностные основания ялтинского и нового мирового порядка // 70 лет Ялтинской конференции стран антигитлеровской коалиции: Материалы международной научной конференции, Екатеринбург, 24 декабря 2015 г. Екатеринбург: Изд-во Уральск. ун-та, 2016. С. 136–142.
- Парлато Дж. От фашизма к постфашизму: преемственность и отличия // Известия Уральского государственного университета. Сер. 1, Проблемы образования, науки и культуры. 2010. № 2 (75). С. 120–130.

Mearsheimer J.J. Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order // *International Security*. 2019. Vol. 43. No. 4. P. 7–50.

Uso della forza e leggitima difesa nel diritto internazionale contemporaneo / a cura di A. Lanciotti e A. Tanzi. Napoli: Jovene ed., 2012. 504 p.

## References

Mearsheimer J.J. (2019). Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*. Vol. 43. No. 4. P. 7–50.

Mikhailenko V.I. (2016). Tsennostnye osnovaniya yaltinskogo i novogo mirovogo poryadke [Axiological Foundations of Yalta and New World Orders]. *70 let Yaltinskoj konferentsii stran antigitlerovskoj koalitsii. Materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferentsii, Yekaterinburg, 24 dekabrya 2015 g.* Yekaterinburg: Ural'skij universitet. P. 136–142.

Parlato G. (2010). Ot fashizma k postfashizmu: preemstvennost' i otlichiya [From Fascism to Post-Fascism: Continuity and Differences]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser 1, Problemy obrazovaniya, nauki i kul'tury*. No. 2 (75). P. 120–130.

Lanciotti A., Tanzi A. (2012). *Uso della forza e leggitima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*. Napoli: Jovene ed. 504 p.

# **ПРОЕКТ СТАМБУЛЬСКОГО КАНАЛА В ФОКУСЕ РОССИЙСКИХ И ТУРЕЦКИХ ПУБЛИКАЦИЙ**

**АНДРЕЙ БОЛДЫРЕВ**

Институт востоковедения РАН, Москва, Россия

## **Резюме**

Примечательным явлением в сфере морских транспортных коммуникаций в наше время стало расширение узловых глобальных коридоров. В июле 2015 г. была введена в строй вторая ветка построенного в 1869 г. Суэцкого канала. Через год заработала вторая линия Панамского канала, сооружённого в 1920 году. Теперь настала очередь Босфорского пролива: параллельно ему турецкое правительство намерено проложить Стамбульский канал. Если это произойдёт, в Черноморском регионе кардинально изменится международно-правовая ситуация. Последнее напрямую затрагивает интересы России, что вынуждает её определить свою позицию по отношению к проекту. В целях выяснения степени изученности описанной проблемы, а также для оценки адекватности прогнозов в настоящей статье дан анализ основных российских и турецких публикаций по главному турецкому мегапроекту за 2011 — 2020 годы. Оценка степени изученности проблемы позволит ограничить количество «повторяющихся» статей и наметить новые направления исследований. Особенно это актуально сейчас, когда Россия отказалась от оппозиции Стамбульскому каналу. В отличие от турецких экспертов российские исследователи фокусируют внимание на внешнеполитических последствиях строительства канала и приходят к зачастую необоснованным выводам. Более перспективным представляется нам изучение экономической составляющей строительства канала, поскольку судьбу любого проекта определяет финансовая сторона вопроса. Это особенно важно после переноса сдачи Стамбульского канала с юбилейного 2023 г. на более поздний срок, в результате чего проект стал одним из наиболее заметных факторов во внутривосточной жизни Турции.

## **Ключевые слова:**

проект Стамбульского канала; СК-23; канал «Стамбул»; конвенция Монтрё; КМ-36; российско-турецкие отношения; Босфор; Чёрное море.

Примечательным явлением в сфере морских транспортных коммуникаций 2010-х годов стало расширение узловых глобальных коридоров. В июле 2015 г. была пущена в строй вторая ветка сооружённого

в 1869 г. Суэцкого канала. В июне 2016 г. заработала вторая линия Панамского канала, введённого в эксплуатацию в 1920 году. Теперь настала очередь Босфорского пролива: параллельно ему турецкое правитель-

---

Дата поступления рукописи в редакцию: 03.09.2020

Дата принятия к публикации: 27.11.2020

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: boldirew.andrei2011@yandex.ru

ство намерено проложить Стамбульский канал, который в соответствии с первоначальным планом должен был принять первые суда в 2023 году — к 100-летию со дня основания Турецкой Республики<sup>1</sup>. В 2020 г. это гидротехническое сооружение вышло из фазы «проектного долгостоя». 26 марта, после девятилетнего периода громких деклараций, состоялся первый тендер на перенос и реконструкцию исторических мостов Одабашы и Дурусукёй, находящихся на маршруте будущего канала<sup>2</sup>.

В настоящей статье дан анализ российских и турецких публикаций, посвящённых проекту Стамбульского канала, с целью оценить степень изученности проблемы и адекватность существующих прогнозов. Такая работа позволит сопоставить существующие представления относительно этого проекта, охарактеризовать состояние дискуссии специалистов и наметить новые перспективы исследований.

До введения в строй Стамбульского канала маршрут, пролегающий через проливы Босфор и Дарданеллы, остаётся единственной судоходной коммуникацией, связывающей Черноморский регион со Средиземным морем и через него с Мировым океаном. Её использование регулируется Конвенцией Монтрё, принятой в 1936 году. Целью этого документа было обеспечить политическое равновесие в Черноморском регионе, а также упорядочить судоходство в проливах Босфор и Дарданеллы и в Мраморном море. Из 29 статей Конвенции 16 относятся к военным кораблям, 6 — к гражданским, а из четырёх приложений (вместе с протоколом) военный характер носят три. Она обеспечивает черноморским государствам свободу военного и торгового транзита (ст. 1), но в случае, если Турция находится в состоянии войны или считает, что по отношению к ней существует военная угроза, проход военных кораблей любой стра-

ны зависит исключительно от воли турецкого правительства (ст. 20–21). В отношении торгового мореплавания действует ст. 2, которая гарантирует свободу торгового судоходства через проливы и бесплатный транзит. В отличие от военных экономические статьи менее разработаны, что позволяет Турции в течение ряда лет корректировать режим торгового мореплавания в свою пользу. Принцип свободы прохода и мореплавания в проливах, согласно ст. 28, устанавливается навечно.

Контроль Турции над проливами не абсолютен. В отношении военного транзита положениями ст. 21 (абзац 4) предусматривалось, что в случае, если большинство стран-участниц Конвенции сочтёт действия Турции необоснованными, последняя должна отказаться от применения ст. 20 (то есть правила прохода через проливы должны подчиниться законам мирного времени). Согласно ст. 29 пересмотр постановлений Конвенции может осуществляться только на международной конференции подписавших её стран. Скрытые механизмы воздействия на Турцию включены также в ст. 25, в которой зафиксированы обязательства Турции к странам-подписантам Конвенции, являющимся членами Лиги Наций (с 1945 г. — членами ООН). Формально эта статья подразумевала право участников Конвенции на проход через проливы в Чёрное море для выполнения обязательств в рамках Статута Лиги Наций (например, для оказания помощи жертве агрессии, предоставления гуманитарной помощи). В то же время расширительное толкование этой статьи означает, что Конвенция не должна наносить ущерб какой-либо державе, её подписавшей, в том случае если последняя состоит членом Лиги Наций. Таким образом, в случае если бы Турция разрешила проход через проливы военных кораблей какой-либо враждебной страны, каждая держава может заявить, что

<sup>1</sup> Де-факто завершение строительства Стамбульского канала перенесено на 2025 год, но официально прежняя дата осталась неизменной.

<sup>2</sup> Kanal İstanbul'da inşaat 2020'de başlıyor! Emlakkulisi.com. 19.12.2019. URL: <https://emlakkulisi.com/kanal-istanbulda-insaat-2020de-basliyor/623854> (дата обращения: 08.10.2020).

её права, в соответствии с Уставом ООН, ущемлены [Турция между Европой и Азией 2001: 520–532].

Неразработанность и противоречивость ряда положений Конвенции (в том числе относящихся к экономическому блоку, статьям о военном транзите через проливы в условиях военного времени) позволяют Турции широко трактовать свои полномочия как регулятора.

В настоящее время в международных перевозках грузов по общему объёму доминирует морской транспорт. В силу своей мобильности, сравнительно доступных цен и возможности доставить груз в любую точку планеты морские перевозки остаются самым востребованным видом транспортировки. Одна из целей постройки Стамбульского канала состоит в разгрузке проливов и перенаправлении самых опасных грузов (прежде всего нефтяного транзита) по маршруту, спроектированному с учётом экологических рисков. Немаловажную роль играет заинтересованность Турции в транзитных поступлениях, поскольку предполагается, что судоходство через Стамбульский канал будет платным. До сих пор суда проходили через проливы практически бесплатно. В этом отношении перспектива строительства невыгодна России — более 93% поставок российской нефти в западном направлении приходится на европейские страны, и проливы играют в транспортировке ключевую роль.

Реализация турецких планов строительства наталкивается на правовые препятствия, поскольку перенаправление водного транспорта в искусственный пролив есть не что иное, как изменение Конвенции 1936 года, на что, как отмечалось выше, у Анкары нет исключительного права. Неясна и географическая сфера действия новых правил, которые должны стать основой правового регулирования судоходства «второго Босфора». Перспектива введения новых правил судоходства ставит под вопрос судьбу самой Конвенции.

Появление нового водного пути, прохождение через который будет определяться

законодательством Турции, создаёт условия для легитимации в Чёрном море двух параллельных правовых режимов: Конвенции Монтрё и Национального регламента Турецкой Республики. В этой связи появление на карте канала «Стамбул» — это юридический повод для корректировки документа 1936 года. В Конвенции нет положений, касающихся того, как именно Анкара собирается распределять судоходное движение при появлении альтернативных маршрутов следования между Мраморным и Чёрным морями. Поскольку на сегодняшний день Турция не предложила новой правовой модели регулирования судоходства в Стамбульском канале, неопределённый международный правовой статус будущего канала может создать опасную юридическую пустоту.

В этой связи в экспертных дискуссиях, посвящённых перспективам строительства Стамбульского канала, значимое место занимают вопросы влияния проекта на существующие правовые режимы, порядок осуществления торгового судоходства и присутствия в Чёрном море военно-морских сил неприбрежных государств. В следующем разделе будет рассмотрен опыт отечественной дискуссии по этим вопросам, а после этого будут представлены оценки турецких экспертов. Парадоксальным образом значительная часть турецких специалистов разделяет ряд опасений, которые высказывают российские коллеги.

# 1

Первой публикацией, специально посвящённой проблеме Стамбульского канала, стал историко-аналитический очерк В. Заниной, второго секретаря Историко-дипломатического департамента МИД России. В то же время несколько ранее её касался политолог И.И. Стародубцев, рассматривавший планы строительства гидротехнического сооружения в контексте других мегапроектов Анкары [Стародубцев 2011: 126, 183, 185]. В. Занина исходила из того, что инициатива по строительству канала нацелена прежде всего на расширение Турцией своих полномочий в отношении

проливов по сравнению с теми, которые даёт Конвенция Монтрё. Как она полагала, «мало кто рискнёт вкладывать деньги в проект канала с неопределённым статусом, на который не распространяются никакие международные договорённости, а регулирование судоходства зависит от воли турецкой стороны» [Занина 2014]. В. Занина ограничилась изучением геополитической стороны вопроса, затронув при этом такие проблемы, как опасность размывания международного статуса Конвенции Монтрё, неясность правового статуса Стамбульского канала. Она также обратила внимание на возможности сотрудничества России и Турции по реализации проекта.

Несколько позднее А.В. Болдырев указывал, что анализ деталей проекта Стамбульского канала может прояснить, насколько реально само строительство [Болдырев 2017: 83–104]. Он пришёл к выводу, что проект был представлен обществу в сыром варианте, поскольку политическая сторона вопроса довлела над практической. В особенности это касалось проблем с экологией, которые со временем стали отрицательным «фирменным» знаком проекта. По мнению А.В. Болдырева, именно оппозиция экологов притормозила реализацию проекта турецкого президента Реджепа Тайипа Эрдогана.

Неудавшийся военный переворот 15–16 июля 2016 г. оживил проект, вызвав волну публикаций, в которых эксперты рассматривали ход подготовки к строительству в новых условиях. И.Г. Саетов отмечал, что благодаря инвестициям в проект переживающая не лучшие времена экономика Турции получит «искусственную дозу адреналина», а бюджет страны – дополнительные поступления за счёт платы за проход через канал; «... единственный и самый главный вопрос – смогут ли турки физически построить канал и хватит ли у них на это ресурсов»<sup>3</sup>. Эта проблема была рассмотрена в статье Г. И. Соснова, изучившего

влияние Стамбульского канала и прочих мегапроектов на турецкую экономику в условиях кризиса. По мнению эксперта, принятие мер по контролю над инфляцией, ростом дефицита бюджета, падением курса лиры позволит Анкаре реализовать мегапроекты, пусть и более медленными темпами, чем это было запланировано изначально [Соснов 2018: 187–199].

Эксперты сходились во мнении, что подавление путча развязало Эрдогану руки для реализации наиболее проблемных проектов. Между тем А.В. Болдырев обращал внимание на недостаточную проработанность маршрута гидротехнического сооружения, обнародованного Министерством транспорта и морских коммуникаций Турции 15 января 2018 года [Болдырев 2018: 132–133], и на исчерпанность идеологического концепта Стамбульского канала [Болдырев 2019d: 29]. По мнению автора, именно опасная юридическая пустота заставила турецкое правительство вплоть до введения национальных правил судоходства сохранить в будущем канале режим КМ-36 [Болдырев 2019b: 223–234]. Болдырев отметил, что позиция большинства военных и гражданских турецких экспертов относительно СК-23 расходится с линией президента Турции [Болдырев 2019c: 10–26; Болдырев 2019a: 188–197]. Полемизируя с экспертами, которые допускают возможность финансового содействия России в строительстве Стамбульского канала [Занина 2014; Стародубцев 2018a; 2019b; 2020], А.В. Болдырев указывает, что эта перспектива для Турции неприемлема. В этом случае Россия (пусть и гипотетически) могла бы претендовать на участие в регулировании грузопотоков в Стамбульском канале [Болдырев 2020: 271–280].

Специалисты ИМЭМО полагают, что Стамбульский канал может перейти в категорию водных путей с международным судоходством, и тогда, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 года<sup>4</sup>, этот

<sup>3</sup> Саетов И.Г. Остров Стамбул. Новый Босфор — национальный проект Эрдогана для «новой Турции» // Новая газета. 05.02.2018. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/02/05/75391-ostrov-stambul> (дата обращения: 11.08.2020).

водный путь станет свободным для торгового и военного транзита без каких бы то ни было ограничений [Современная Турция 2019: 48–50]. Свои выводы авторы доклада базируют на прецедентах с Суэцким, Панамским и Кильским каналами, национальные регламенты которых делают проливы открытыми для прохода судов всех наций. Автор настоящей публикации не разделяет мнение коллег, поскольку именно опасение «интернационализировать» Босфор и Дарданеллы обуславливает ограниченный формат участия Турции в Конвенции 1982 года [Болдырев 2019b: 233–234].

В российской экспертной среде интерес к проекту Стамбульского канала ограничен ввиду уверенности в том, что скудность ресурсов не позволит Турецкой Республике его реализовать. Поэтому многие эксперты ограничиваются изложением геополитических последствий проекта [Стародубцев 2019b; Куликов 2020]<sup>5</sup>. В связи с этим представляют интерес публикации, авторы которых детально прослеживают ход его реализации и исследуют турецкий взгляд на проблему.

В частности, А. Габриелян связывает постройку Стамбульского канала со стремлением Анкары выдавить бесплатный трафик судов из Босфора, убедительно доказывая лукавство довода об экологической разгрузке проливов: «Если бы для Турции эта проблема (экологии. — А. Б.) была главной, то она уже реализовала бы проект нефтепровода «Самсун–Джейхан»... Нефтепровод «Самсун–Джейхан» позволил бы транспортировать нефть из Чёрного моря в Средиземное море в обход черноморских проливов» [Габриелян 2018]. За строительством Стамбульского канала А. Габриелян справедливо не видит намерения Турции отказаться от Конвенции Монтрё. Он высказы-

вается в пользу версии о желании Анкары скорректировать некоторые экономические статьи документа 1936 г. после запуска канала [Габриелян 2017]. А. Габриелян отмечает, что реализация проекта перешла в деловую фазу, а сдача канала рассчитана по годам [Габриелян 2019].

Между тем И.И. Стародубцев отмечает, что свой проект турки планируют вписать в китайскую инициативу «Пояса и пути». 4 ноября 2019 г. первый поезд из Китая прошёл через Босфор по подводному железнодорожному пути «Мармара», открыв «Железный Шёлковый путь» из Китая в Европу (в данном случае в Прагу. — А. Б.). Благодаря этому проекту китайские товары в короткие сроки могут быть транспортированы в страны Азии, Африки и Европы. По мнению эксперта, «значительный рост трафика товаров, в случае реализации китайской инициативы, через пролив Босфор даст основание турецкой стороне ... волевым решением начать перенаправлять судоходный трафик с пролива Босфор на Канал “Стамбул”» [Стародубцев 2018a]. Как и А. Габриелян, И.И. Стародубцев исходит из того, что канал предоставит Анкаре возможность подправить в свою пользу Конвенцию Монтрё и начать получать средства от грузового потока, следующего из Чёрного моря [Стародубцев 2018b].

В.И. Ковалёв главной «ахиллесовой пятой» проекта называет возврат инвестиций [Ковалёв 2018c]. По мнению эксперта, «турецкое руководство настроено самым решительным образом на создание новой судоходной артерии, поэтому проект, невзирая на очевидные трудности, имеет хорошие шансы на реализацию... Ключевой вопрос заключается в том, как переключить трафик с условно бесплатного по проливу Босфор на безусловно платный по каналу “Стамбул”» [Ковалёв 2018b]<sup>6</sup>. Турец-

<sup>4</sup> См.: Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву. ООН, 1982. URL: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_r.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf) (дата обращения: 12.08.2020).

<sup>5</sup> См. также: Куликов В. Канал «Стамбул»: ждёт ли России авианосцы США в Чёрном море. Правда. Ру. 11.03.2020 URL: <https://www.pravda.ru/world/1480283-stambulcanal/> (дата обращения: 12.08.2020).

<sup>6</sup> См. также: [Ковалев 2018a].

кая сторона попытается привлечь возможных инвесторов идеями фандрайзинга — сбором средств населения в обмен на акции будущего предприятия [Ковалёв 2020а; 2020b]. Эксперты едины в одном: канал «Стамбул» — прежде всего, личный имиджевый проект президента Турции, и не спешат с выводами об экономических и геополитических последствиях строительства, при том что его перспектива представляется им вполне реальной.

Из других публикаций следует выделить статью И. Стародубцева, который полагает, что России надлежит высказать свою позицию турецкой стороне определённо: «либо мотивированное и чётко озвученное неприятие канала «Стамбул» с его блокированием *всеми доступными способами* (выделено нами. — А. Б.), либо непосредственное участие в проекте, с тем чтобы стать одной из стран, непосредственно управляющих судоходным движением в важнейшей для Чёрного моря судоходной артерии»<sup>7</sup>. Таким образом, впервые в отечественной экспертной дискуссии предлагалась конкретная программа действий. Не случайно эта статья вызвала широкий резонанс, собрав более 200 тыс. просмотров [Стародубцев 2019а].

Судя по реакции СМИ, большинство российских экспертов отрицательно отно-

сятся к Стамбульскому каналу, полагая, что Конвенция Монтрё и прокладка трубопроводов больше соответствуют интересам России<sup>8</sup>, а в случае появления турецкой альтернативы Босфору, на которую не распространяется действие документа 1936 года, потери перевесят гипотетические выгоды<sup>9</sup>. Есть и другие мнения. В частности, С. Хестанов (РАНХиГС) считает Стамбульский канал перспективным с экономической точки зрения проектом, пока через него бесплатно смогут проходить суда стран, имеющих выход в Чёрное море, а остальные страны принесут Турции большие доходы<sup>10</sup>. Такое мнение представляется необоснованным, поскольку именно от России Турция может ожидать наиболее крупных поступлений за проход через Стамбульский канал.

Позиция МИД России в отношении проекта Стамбульского канала базируется на безусловном приоритете существующих международных установлений. Спустя три дня после объявления о начале реализации турецкого мегапроекта (27 апреля 2011) в турецкой газете *Hürriyet* появилась статья «Россия не перенаправит грузопоток в Стамбульский канал, а будет настаивать на использовании Босфора и трубопроводов». В материале сообщалось, что Москва будет лоббировать проект Трансбалканского нефтепровода Бургас—Александруполис<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Стародубцев И. Канал «Стамбул» может разрушить режим безопасности в регионе // Московский комсомолец. 24.03.2019. URL: <https://www.mk.ru/politics/2019/03/24/dlya-korablye-nato-mozhet-royavitsya-novyy-put.html> (дата обращения: 16.08.2020).

<sup>8</sup> См. мнение директора Фонда национальной энергетической безопасности К. Симонова (Селиванова М. Стамбульский канал нефтепроводу не замена // РИА Новости. 29.04.2011. URL: <https://ria.ru/20110429/369294052.html> (дата обращения: 16.08.2020).

<sup>9</sup> Новый турецкий канал ударит по России // Репортер. 20.08.2018. URL: <https://topcor.ru/2256-novyy-tureckij-kanal-udarit-po-rossii.html> (дата обращения: 16.08.2020).

<sup>10</sup> <https://www.noonpost.com/content/35339> (дата обращения: 16.08.2020).

<sup>11</sup> Rusya, 'Kanal İstanbul'a yönelmeyecek, Boğaz ve boru hattında ısrar edecek. *Hürriyet*. 30.04.2011. URL: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/rusya-kanal-istanbul-a-yonelmeyecek-bogaz-ve-boru-hattinda-ısrar-edecek-17671418> (дата обращения: 16.08.2020). Трансбалканский трубопровод (нефтепровод Бургас—Александруполис) планировалось строить в обход Босфора и Дарданелл. Одной из причин его строительства была малая пропускная способность Босфора. Предполагалось, что маршрут нефтепровода пройдёт от болгарского города Бургас на берегу Чёрного моря до греческого Александруполиса на берегу Эгейского моря. Идея не была реализована из-за позиции Болгарии (официально из-за давления США, но не исключено, что свою роль сыграла и Турция). В 2011 г. правительство Болгарии отказалось от участия в проекте, что автоматически сделало его нереализуемым, а в начале 2012 г. выплатило российской стороне долг, образовавшийся в ходе подготовки строительства.

В этот же день в интервью журналисту газеты *Radikal* Мурату Йеткину посол Российской Федерации в Турецкой Республике В.Е. Ивановский поставил под сомнение экономическую целесообразность Стамбульского канала. По его словам, проект экономически целесообразен только при введении высокой платы за проход; но «если вы можете пройти через Босфор бесплатно, зачем платить за проход через другой канал?». Дипломат высказался за сохранение международного режима проливов, а следовательно, и за гарантированный в Конвенции Монтрё свободный трафик через проливы<sup>12</sup>. Сохранение линии российского МИД подтвердил впоследствии посол А.В. Ерхов. Он отмечал обязательный характер положений Конвенции Монтрё в отношении существующего трафика через Босфор. Он также добавил, что «реализация такого масштабного проекта, когда и если до этого дойдёт, потребует значительного количества финансовых средств и времени»<sup>13</sup>. Думается, что именно сомнение в финансовых возможностях Турции реализовать задуманное стало причиной отказа России от оппозиции Стамбульскому каналу. В конце декабря 2019 г. А.В. Ерхов в беседе с Муратом Йеткином (ныне редактором блога *Yetkin Report*) подчеркнул, что строительство канала является внутренним делом Турции, *если Стамбульский канал не изменит Конвенцию Монтрё*<sup>14</sup>.

Итак, в российских публикациях наблюдается переизбыток геополитической тематики. Множество статей повторяют одни и те же утверждения и приходят к схожим выводам о необходимости выработки Россией конкретных мер в случае, если канал

будет построен. Неудивительно поэтому, что упомянутая выше статья в МК вызвала широкий резонанс. Думается, что дело тут не только в уверенности большинства российского экспертного сообщества, что Турция «не потянет» один из наиболее грандиозных проектов века. Сама постановка геополитической проблемы является более выигрышной, хотя в конечном итоге именно деньги определяют судьбу любого проекта. В этой связи наиболее перспективны те исследования, где отслеживается экономическая составляющая СК-23 – конкретно проблема инвестиций, поскольку именно от этого зависит будущее канала «Стамбул».

## 2

Не во всех странах наблюдается столь же стабильный интерес к перспективам Стамбульского канала, как в России. Публикации европейских экспертов по этой проблематике практически отсутствуют. Интерес европейцев к турецкому проекту проявлялся лишь на стадии его выдвижения<sup>15</sup>. По мере того как его реализация отодвигалась во времени, угасал к нему и интерес европейского экспертного сообщества.

Между тем в Турции тема Стамбульского канала по понятным причинам чрезвычайно актуальна. Ещё в 2006 году, за пять лет до анонсирования проекта, представители факультета промышленной инженерии турецкого Университета *Bogaziçi*, исследуя перспективы трафика по этому альтернативному маршруту, пришли к выводу, что в случае транспортировки через канал крупногабаритных грузов там возникнет аналогичная Босфору аварийная ситуация [Almaz, Or, Özbaú 2006].

<sup>12</sup> Yetkin M. Rusya Büyükelçisi: Montrö korunmalı // *Radikal*. 30.04.11. URL: <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/murat-yetkin/rusya-buyukelcisi-montro-korunmalı-1047796/> (дата обращения: 16.08.2020).

<sup>13</sup> Смирнов Ф. Посол России прокомментировал строительство канала «Стамбул» в Турции // РИА Новости. 27.12.2019. URL: <https://ria.ru/20191227/1562947557.html> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>14</sup> Safarov F. Kanal İstanbul, Boğazlar'ı isteyen Stalin ve Türk-Rus ilişkileri... // *dikGAZETE*. 29.12.2019. URL: <https://www.dikgazete.com/kanal-istanbul-bogazlar-i-isteyen-stalin-ve-turk-rus-iliskileri-makale,2010.html> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>15</sup> О позиции европейских экспертов см.: [Болдырев 2017: 83–104].

Большинство военных и гражданских экспертов в Турции настроены против проекта. По мнению адмирала Т. Эртурка, ревизия Конвенции Монтрё, неизбежная в случае постройки канала «Стамбул», подорвёт «скудные ресурсы» турецкой экономики и снимет ограничения на присутствие «линейных кораблей неприбрежных государств», создав серьёзные проблемы для Анкары. По мнению специалиста, пересмотр Конвенции может быть инспирирован только внешними силами<sup>16</sup>. По словам другого военного эксперта, А. Чинарылмаза, «если договор Монтрё будет изменён или ликвидирован... военно-морские силы США, Великобритании, НАТО и России превратят Чёрное море в конкурентную зону, а возможности Турецкой Республики проводить гибкую внешнюю политику будут резко ограничены»<sup>17</sup>.

К схожим выводам приходят и другие военные эксперты. Директор морского форума Университета Коч (Koç Üniversitesi) Джем Гюрдениз указывает на отрицательную позицию в этом вопросе России и Китая, а главное — на то, что отмена Конвенции Монтрё соответствует прежде всего интересам США и НАТО<sup>18</sup>. Э. Менги (контр-адмирал в отставке, ныне сотрудник международного факультета Университета Анкары — Ankara Üniversitesi), подчёркивает, что «каждое положение, связанное с проливами, необходимо согласовывать с Россией, Украиной, Болгарией и Румы-

нией. Это должно быть сделано, если мы не хотим вновь положить Конвенцию Монтрё на стол переговоров». Приоритет международного права над «новым проливом» (Стамбульским каналом. — А. Б.), по мнению Э. Менги, бесспорен<sup>19</sup>.

До военного путча 2016 г. в публикациях турецких политологов превалировала экологическая тематика, но после его подавления внимание к этой теме заметно ослабло. Турецкая печать не публиковала материалы самых жёстких скептиков, например журналистки Гилы Бенмайор [Болдырев 2017: 83–104]. В этих условиях критика строительства переместилась в общественные дискуссии [Болдырев 2019а: 188–197]. Другая популярная в турецкой публицистике тема — связь проекта с вопросами недвижимости. Ещё в ноябре 2016 г. глава правительственного жилищного агентства (ТОКİ) Э. Туран заявил, что для строительства министерство транспорта намерено использовать средства, вырученные от продажи земли по предполагаемому маршруту. В этой связи многие в Турции полагают, что одна из целей прокладки канала — это извлечение прибыли путём массовой застройки в окрестностях столицы, ориентированной на аренду земли<sup>20</sup>.

По мере продвижения проекта растущее внимание турецких экспертов привлекает судьба КМ-36. Даже сторонники проекта признают, что проход через канал не должен определяться исключительно нацио-

<sup>16</sup> *Ertürk T.* Kanal İstanbul'un altından ne çıktı // Odatv4. 07.02.2016. URL: <https://odativ.com/kanal-istanbulun-altindan-ne-cikti-0702161200.html> (дата обращения: 14.08.2020).

<sup>17</sup> *Çınarılımaz A.* Kanal İstanbul açıldıktan sonra neler olacak // Odatv. 04.01.2019. URL: <https://odativ.com/kanal-istanbul-acildiktan-sonra-neler-olacak-10011902.html> (дата обращения: 14.08.2018).

<sup>18</sup> *Franchineau H.* How Istanbul's man-made canal project could trigger an arms race in the Black Sea — and why China is watching closely // South China Morning Post. 29.09.2018. URL: <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/2149025/how-istanbuls-man-made-canal-project-could-trigger-arms-race-black> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>19</sup> *Mengi E.* Kanal İstanbul Projesinin Hukuki Yönünün Değerlendirmesi // 21yyte.org. 27.01.2019. URL: <https://www.21yyte.org/tr/merkezler/islevsel-arastirma-merkezleri/milli-guvenlik-ve-dis-politika-arastirmalari-merkezi/kanal-istanbul-projesinin-hukuki-yonunun-degerlendirmesi> (дата обращения: 14.08.2018).

<sup>20</sup> *Öcak H.* Istanbul Canal provides rich pickings for Emlak Konut // Cumhuriyet. 02.03.2018. URL: [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/english/936703/Istanbul\\_Canal\\_provides\\_rich\\_pickings\\_for\\_Emlak\\_Konut.htm](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/english/936703/Istanbul_Canal_provides_rich_pickings_for_Emlak_Konut.htm) (дата обращения: 15.08.2020); *Sonmez M.* Could megaprojects spell mega trouble for Turkey's economy? // Al-Monitor. 02.11.2016. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-megaprojects-threaten-black-hole-coffer.html#ixzz6STphhWzd> (дата обращения: 15.08.2020).

нальными правилами Турции<sup>21</sup>. Главная претензия турецких экспертов состоит в том, что неопределённый международный правовой статус будущего канала создаёт опасную юридическую пустоту. По мнению турецких политологов, в случае реализации проекта режим Конвенции Монтрё может быть заменён принципом свободы прохода и мореплавания в проливах как для гражданских, так и для военных кораблей; есть угроза коллапса документа 1936 года, который защищает интересы Анкары [Akğün, Tiryaki 2011; Kurumahmut 2018].

У турецких публицистов, как и у их российских коллег, вызывает сомнение и другой правовой аспект вопроса, стремление властей перенаправить судоходный трафик с Босфора на платный канал «Стамбул». В Анкаре эти меры расценивают как основное средство вернуть вложенные в строительство средства. Хотя турецкие правоведа призывают произвести такое перенаправление судоходства «мирными» средствами<sup>22</sup>, эксперты убеждены в том, что юридических оснований для закрытия Босфора нет. Бесплатный трафик через проливы, гарантированный Конвенцией Монтрё, и необходимость окупить затраты на строительство

канала заставляют Анкару задействовать административный ресурс. В Турции даже сторонники пересмотра документа 1936 г. признают, что, открыв ящик Пандоры, нельзя предсказать, «к чему это может привести»<sup>23</sup>.

Как видим, аргументы военных и гражданских экспертов близки — прокладка Стамбульского канала либо напрямую угрожает безопасности Черноморского региона, либо косвенно поставит под вопрос судьбу Конвенции Монтрё.

Мнение журналистов турецких периодических изданий нередко совпадает с точкой зрения российских коллег: Стамбульский канал — это прямая угроза существующему правовому режиму, а значит, устоявшемуся балансу сил в Черноморском регионе. Его строительство может породить предпосылки для расширения присутствия военных сил НАТО в Чёрном море<sup>24</sup>. Есть и другая линия: «канал «Стамбул» открывает новые перспективы для экспорта российской, казахской и азербайджанской нефти в Черноморском регионе... Он позволит минимизировать потери международных танкерных компаний, осуществляющих нефтехимические перевозки, в частности, и для России»<sup>25</sup>. Это мнение, которое выска-

<sup>21</sup> Yıldız D. Karadeniz Satrançında En Stratejik Hamle: "Kanal İstanbul". S. 1–13. 22.01.18. URL: <https://docplayer.biz.tr/106092247-Karadeniz-satrancinda-en-stratejik-hamle-kanal-istanbul.html> (дата обращения: 15.08.2020).

<sup>22</sup> Yılmaz M.E. Istanbul Canal project to open debate on Montreux Convention // Sea News Turkey (International Shipping Magazine). 08.10.2010. URL: <https://www.seanews.com.tr/istanbul-canal-project-to-open-debate-on-montreux-convention/39748/> (дата обращения: 15.08.2020). В начале марта 2019 г. в Стамбуле на форуме «Канал «Стамбул» с точки зрения международного права» ведущие юристы-международники столичных ВУЗов призвали согласовать внутренний режим «Второго Босфора» с международными нормами. Одна из участниц симпозиума, преподаватель Университета Анкары Кюбра Иылмаз, предложила заключить в отношении Босфора, Дарданелл и канала «Стамбул» специальный «международный контракт», который обеспечит «эффективное и удобное использование канала» и гарантирует права сторон, его подписавших. См. материалы конференции [Болдырев 2019b: 231–232].

<sup>23</sup> Oğutcu M. Status quo, Revision of the Montreux Convention to Avoid the Ship traffic and Energy Transit or What? // Hurriyet Daily News. 12.04.2018. URL: <https://www.hurriyetdailynews.com/opinion/mehmet-ogutcu/revision-of-the-montreux-convention-130148> (дата обращения: 15.08.2020).

<sup>24</sup> Akyol T. Montrö ne kazandı? // Karar. 22.01.2020. URL: <https://www.karar.com/yazarlar/tahak-yol/montro-ne-kazandirdi-12575> (дата обращения: 17.08.2020); Doster B. ABD, Karadeniz'de kimleri tehdit ediyor? // Cumhuriyet. 03.06.20. URL: <https://cumhuriyet.com.tr/yazarlar/baris-doster/abd-karadenizde-kimleri-tehdit-ediyor-1742674> (дата обращения: 17.08.2020); Güller M. Kanal İstanbul: NATO'ya Karadeniz yolu // Cumhuriyet. 16.12.19. URL: <https://cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/1708425/kanal-istanbul-natoya-karadeniz-yolu.html> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>25</sup> Uğur Fatih, Genç Derviş. İstanbul Boğazı, petrol yolu olmaktan çıkacak // V3.arkitera. 02.05.2011. URL: <http://v3.arkitera.com/h63166-istanbul-bogazi-petrol-yolu-olmaktan-cikacak.html> (дата обращения: 17.08.2020).

зали журналисты Дервиш Генч и Фатих Угур, поддерживает известный турецкий гидролог Дурсун Йылмаз<sup>26</sup>.

Вместе с тем чаще турецкие журналисты акцентируют внимание на внутренних, прежде всего экологических, проблемах проекта. Несмотря на позицию властей, продолжают появляться публикации о сейсмологических рисках на маршруте канала<sup>27</sup>, о том, что нарушение водного баланса повлечёт за собой ухудшение качества воды, высыхание Чёрного моря и усложнит демографическую ситуацию в перенаселённом Стамбуле<sup>28</sup>.

Турецкая пресса регулярно публикует интервью глав турецких министерств и ведомств, ответственных за экологическую безопасность Стамбульского канала<sup>29</sup>. Уверения в отсутствии рисков для окружающей среды регулярно звучали из уст турецких чиновников в период, когда Министерство транспорта морских дел и коммуникаций возглавлял Б. Йылдырым (бывший премьер-министр Турции). В 2016–2018 годах его сменил А. Арслан, который с вниманием прислушивался к мнению экологического и научного сообщества, несмотря на то что после попытки переворота ситуация

для критиков Стамбульского канала усложнилась (режим чрезвычайного положения в Турции был отменён лишь 18 июля 2018 года). Заявивший министерский пост Д. Турхан<sup>30</sup> продолжил практику диалога с прессой, благодаря чему турецкие издания регулярно информировали о ходе реализации проекта.

В начале декабря 2018 г. Д. Турхан заявил, что, в отличие от Босфора, который в соответствии с Конвенцией Монтрё считается «международным водным путём», канал «Стамбул» будет юридически «внутренним водным путём». При этом международный режим канала, то есть правовой режим Конвенции Монтрё, сохранится на переходный период (до введения национальных правил судоходства)<sup>31</sup>. Если в 2011 г. Анкара настаивала на том, что права Турции на Стамбульский канал следует признать исключительными, а Босфорский пролив будет со временем закрыт для торговых и военных судов, то в начале февраля 2019 г. Д. Турхан заявил, что новый маршрут не отменяет положения Конвенции Монтрё «в какой-либо форме», а Босфор по-прежнему «будет открыт для морских перевозок»<sup>32</sup>. Кроме того, 22 марта 2019 г. он озвучил

<sup>26</sup> Yildiz D. Karadeniz Satrancında En Stratejik Hamle: «Kanal İstanbul». S. 1–12. 22.01.2018. URL: <https://docplayer.biz.tr/106092247-Karadeniz-satrancinda-en-stratejik-hamle-kanal-istanbul.html> (дата обращения: 15.08.2020).

<sup>27</sup> Kanal İstanbul Projesi'nin güzergahında 3 fay çıktı! // Denizhaber. 19.03.2018. URL: <https://www.denizhaber.net/kanal-istanbul-projesinin-guzergahinda-3-fay-cikti-haber-80257.htm> (дата обращения: 17.08.2020). См. подробнее о маршруте Стамбульского канала и связанных с ним экологических проблемах: [Болдырев 2018: 120–133].

<sup>28</sup> Demirtaş S. Will turkey delay the Canal İstanbul project // Hurriyet Daily News. 18.08.2018. URL: <http://www.hurriyettailynews.com/opinion/serkan-demirtas/will-turkey-delay-the-canal-istanbul-project-135920> (дата обращения: 15.08.2020).

<sup>29</sup> Transportation minister unveils final 45-kilometer route of Kanal İstanbul project // Daily Sabah. 15.01.2018. URL: <https://www.dailysabah.com/business/2018/01/15/transportation-minister-unveils-final-45-kilometer-route-of-kanal-istanbul-project> (дата обращения: 17.08.2020); Bridges to be built first in kanal İstanbul project // Daily Sabah. 15.01.2018. URL: <https://www.dailysabah.com/economy/2017/04/12/bridges-to-be-built-first-in-kanal-istanbul-project> (дата обращения: 17.08.2020). См. подробнее: [Болдырев 2018: 120–133].

<sup>30</sup> В 2020 г. министерство возглавил бывший заместитель Турхана А. Караисмаилоглу.

<sup>31</sup> Ulaştırma Bakanı. Kanal İstanbul'un hukuki statüsünü açıkladı // Konuthaberı. 05.12.2018. URL: <https://www.konuthaberı.com/haberler/ulastirma-bakani-kanal-istanbulun-hukuki-statusunu-acikladi-18704/> (дата обращения: 17.08.2020). Как представляется, национальные правила могут быть введены только в случае постройки искусственного канала параллельно Дарданеллам (разговоры об этом появились в электронных СМИ). В противном случае все конвенционные ограничения на проход между Чёрным и Средиземным морями сохраняются.

<sup>32</sup> Turhan B. Kanal İstanbul'un etüt proje işlerini tamamladık // Sanalbasin. 07.02.2019. URL: <http://www.sanalbasin.com/kanal-istanbulun-etut-proje-islerini-tamamladik-29142399/> (дата обращения: 17.08.2020).

в прессе неофициальный перенос сроков завершения строительства на 2025 год<sup>33</sup>. Ещё ранее, в ноябре 2018 г., министр объявил о попытках Турции расширить «географический ресурс» инвесторов — от Китая (и Катар. — А. Б.) до стран Бенилюкса<sup>34</sup>.

При этом некоторые сделанные в печати заявления Д. Турхана не соответствовали действительности. Например, в конце 2018 г. он заявил, что в отличие от Босфора военного трафика через Стамбульский канал не будет<sup>35</sup>. Между тем, по данным ИМЭМО, теоретически с согласия турецких властей нахождение любого иностранного военного корабля водоизмещением не более 10 тыс. тонн, не заходящего в акваторию Чёрного моря, в новом турецком канале может не ограничиваться конвенционным лимитом в 21 сутки [Современная Турция 2019: 49].

\* \* \*

Опасение размывания Конвенции Монтрё при неопределённом правовом статусе Стамбульского канала, сомнения в экономической целесообразности СК-23 и геополитические риски создают известный консенсус в экспертных кругах России и Турции. При этом экологическая составляющая, преобладающая в турецких газетах, не находит отклика в российских изданиях. Более того, ряд российских СМИ считают опасность экологических рисков преувеличенной<sup>36</sup>. Среди турецких экспертов распространено мнение об экономических предпочтениях для России в случае постройки канала, но вопрос о том, чтобы российская сторона выступила соинвестором строительства, не ставится. И это несмотря на то, что финансирование Турция ищет повсюду — от Китая и Катара до стран

Бенилюкса<sup>37</sup>. Чаще всего высказываются прогнозы о выгодах для Москвы от повышения интенсивности торгового судоходства в случае постройки канала.

В отличие от турецких в российских публикациях внешнеполитический аспект явно превалирует над другими сторонами проблемы. Игнорирование финансовых деталей проекта приводит к зачастую не продуманным выводам о геополитических последствиях строительства канала. Высказываются мнения о намерении Турции отказаться от Конвенции Монтрё, сделать Черноморский регион легкодоступным для военно-морских сил НАТО. При этом обсуждается возможность участия России в строительстве канала. Поскольку в конечном счёте судьбу любого проекта определяет именно финансовая сторона, её изучение представляется перспективным.

Главная проблема Анкары — дефицит средств. Её и следует отслеживать в первую очередь. Эта проблема уже освещается в исследованиях В.И. Ковалёва, Г.И. Соснова и отчасти И.И. Стародубцева. Тем не менее существует потребность в дополнительном углублённом изучении этой темы. На сегодняшний день Россия пока что отказалась от оппозиции главному турецкому мегапроекту, что даёт возможность переключить внимание с внешнеполитических аспектов проблемы на внутривнутриполитические. Тем более это актуально сейчас, когда исчерпанность идеологического концепта (фактический перенос сдачи Стамбульского канала с юбилейного 2023 г. на более поздний срок) привела к тому, что мегапроект Р.Т. Эрдогана стал одним из наиболее заметных факторов во внутриполитической жизни Турции.

<sup>33</sup> Kanal İstanbul 2025'te tamamlanacak! // Emlakkulisi.com. 22.03.2019. URL: <https://emlakkulisi.com/kanal-istanbul-2025te-tamamlanacak/602117> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>34</sup> Sargent J. Turkey moves forward with Kanal İstanbul // International construction. 20.11.2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.khl.com/international-construction/turkey-moves-forward-with-kanal-istanbul/141278.article> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>35</sup> Channel İstanbul's Legal Status Announced // Raily News. 06.12.2018. URL: <https://en.rayhaber.com/2018/12/kanal-istanbulun-hukuki-statusu-aciklandi/> (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>36</sup> «Сумасшедший» проект Эрдогана. Зачем Турции дублер Босфора? // Россия 24. Вести.Ру. 25.08.2018. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=rL6TLR3\\_gwc](https://www.youtube.com/watch?v=rL6TLR3_gwc) (дата обращения: 17.08.2020).

<sup>37</sup> См. подробнее о позиции турецких экспертов: [Болдырев 2020: 171–180].

## Список литературы

- Болдырев А.В.* Взгляд на экспертное сообщество Турции после попытки военного переворота 2016 г. // Вестник ИВ РАН. 2019а. № 4. С. 188–197.
- Болдырев А.В.* К вопросу о возможности для России участвовать в турецком проекте «канал «Стамбул»» // Вестник ИВ РАН. 2020. № 1. С. 271–280.
- Болдырев А.В.* К вопросу о географии Стамбульского канала // Восточная аналитика. 2018. № 3. С. 120–132.
- Болдырев А.В.* К вопросу о правовом регулировании судоходства в Стамбульском канале // Вестник ИВ РАН. 2019б. № 3. С. 223–234.
- Болдырев А.В.* Проект Стамбульского канала в контексте российско-турецких отношений: геополитика и экономика // Внешнеполитические интересы России: история и современность: Сборник материалов VII Всероссийской научной конференции. 26 апреля 2019 г. / Отв. ред. А.Н. Сквозников, М. В. Черкасова. Самара: Самарская гуманитарная академия, 2019с. С. 10–26.
- Болдырев А.В.* Проект Стамбульского канала: политика, экономика, экология (2011–2015) // Эпоха правления в Турции Партии справедливости и развития: промежуточные итоги и прогнозы. (2002–2015) / Отв. ред. Н.Ю. Ульченко, И.И. Иванова. М.: ИВ РАН; Издатель Воробьев А.В., 2017. С. 83–104.
- Болдырев А.В.* Стратегия-2023: инфраструктурные мегапроекты Партии справедливости и развития накануне 100-летия Турецкой Республики // Политическая трансформация на мусульманском Востоке: опыт Турции и других стран / Отв. ред. Н.Ю. Ульченко, И.Г. Саётов. Труды ИВ РАН. Вып. 20. М.: ИВ РАН, 2019d. С. 19–41.
- Габриелян А.* О ходе реализации плана строительства канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 02.04.2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43134> (дата обращения: 13.08.2020).
- Габриелян А.* Турция: Стамбульский канал и Конвенция Монтрё. Институт Ближнего Востока. 28.02.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=32948> (дата обращения: 13.08.2020).
- Габриелян А.* Канал «Стамбул» как фактор борьбы между «старой» и «новой» Турцией. Институт Ближнего Востока. 01.12.2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=64422> (дата обращения: 13.08.2020).
- Занина В.* Из Кремля Босфор не виден // Международная жизнь. 2014. № 6. С. 82–94.
- Ковалёв В.И.* К вопросу о развитии проекта канала «Стамбул» (продолжение). Институт Ближнего Востока. 2018а. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43061> (дата обращения: 13.08.2020).
- Ковалёв В.И.* К вопросу о реализации проекта строительства Канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 2020а. URL: <http://www.iimes.ru/?p=66880> (дата обращения: 13.08.2020).
- Ковалёв В.И.* О заявлениях президента Турции Р.Т. Эрдогана в отношении реализации проекта канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 2018б. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43938> (дата обращения: 13.08.2020).
- Ковалёв В.И.* О текущей ситуации с реализацией проекта строительства Канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. Часть 1. 2020б. URL: <http://www.iimes.ru/?p=66689> (дата обращения: 13.08.2020).
- Ковалёв В.И.* Турция: о развитии проекта канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 2018с. URL: <http://www.iimes.ru/?p=42720> (дата обращения: 13.08.2020).
- Куликов В.* Зачем Эрдогану «сумасшедший» проект канала «Стамбул»? Новое Восточное Обозрение. 23.01.2020. URL: <https://ru.journal-neo.org/2020/01/23/zachem-e-rdoganu-sumasshedshij-proekt-kanala-stambul> (дата обращения: 12.08.2020).
- Современная Турция: тренды развития и значение для России / Под ред. И.Я. Кобринской, С.В. Вартазаровой, С.В. Уткина. М.: ИМЭМО, 2019. 54 с.
- Соснов Г.И.* Мегапроекты Турции: на пути к процветанию или кризису? // Проблемы национальной стратегии. 2018. № 5 (50). С. 187–199.
- Стародубцев И.И.* К вопросу о главных турецких инфраструктурных проектах: третий аэропорт и канал «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 2018а. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=50854> (дата обращения: 13.08.2018)
- Стародубцев И.И.* К вопросу о перспективах реализации проекта канала «Стамбул». Институт Ближнего Востока. 2018б. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=47145> (дата обращения: 13.08.2018).
- Стародубцев И.И.* О конференции «Энергетическая политика России: Турецкий поток и региональные балансы» в Университете социальных наук (Анкара). Институт Ближнего Востока. 15.01.2020. URL: <http://www.iimes.ru/?p=65883> (дата обращения: 13.08.2020).

- Стародубцев И.И.* Трансформирующаяся Турция. М.: Институт Ближнего Востока — МГИМО-Университет МИД России, 2011. 256 с.
- Стародубцев И.И.* Украинский взгляд на проект строительства Канала «Стамбул» и конвенцию Монтрё. Институт Ближнего Востока. 2019а. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iimes.ru/?p=54537> (дата обращения: 16.08.2020).
- Стародубцев И.И.* Черноморский регион: возможности для сотрудничества России и Турции. Российский совет по международным делам. 2019б. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/chernomorskiy-region-vozmozhnosti-dlya-sotrudnichestva-rossii-i-turtsii/> (дата обращения: 13.08.2020).
- Турция между Европой и Азией / Под ред. Н.Г. Киреева. М.: Крафт+ / ИВ РАН, 2001. 536 с.
- Almaz A., Or I., Özbağ B.* Simulation of maritime transit traffic in the Istanbul Channel. 2006. URL: <http://www.scs-europe.net/services/ecms2006/ecms2006%20pdf/111-ibs.pdf>
- Akgün M., Tiryaki S.* The Political Feasibility of the Istanbul Canal Project / Global Political Trends Center (GPoT). 2011. No. 27. 8 p. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/132972/PB27\\_2011\\_IstanbulCanalProject\\_Akgun\\_Tiryaki.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/132972/PB27_2011_IstanbulCanalProject_Akgun_Tiryaki.pdf) (дата обращения: 15.08.2020).
- Kurumahmut A.* The Montreux Convention, the Turkish Straits and the Black Sea // The Turkish Straits, Maritime Safety, Legal Environmental Aspects / ed. By Nilüfer Oral and Bayram Öztürk. Turkish Maritime Research Foundation. 2018. 163 p.

# DEBATE ON THE ISTANBUL CANAL IN RUSSIAN AND TURKISH PUBLICATIONS

## THE STATE OF THE FIELD AND PROSPECTS FOR RESEARCH

ANDREY BOLDYREV

Institute of Oriental Studies, Moscow, 107031, Russian Federation

### Abstract

Expansion of nodal global corridors has become a remarkable phenomenon in the field of maritime transport communications in our time. In July 2015, the second line of the Suez Canal, built in 1869, was put into operation. A year later, in June 2016, the second line of the Panama Canal, built in 1920, was put into operation. The turn of the Bosphorus has come. In parallel to this strait, the Turkish government intends to build the Istanbul Canal, which should receive the first ships in 2023 – to the 100th anniversary of the founding of the Turkish Republic. The Istanbul Canal, if built, can radically change the international legal situation in the Black Sea region. The latter directly affects the interests of Russia, which made it necessary for it to determine its position in relation to the Istanbul Canal. In this regard, this article provides an analysis of the main Russian and Turkish publications on the main Turkish megaproject in 2011–2020 in order to find out the degree of knowledge of this problem, as well as to assess the adequacy of the forecasts. It seems to the author that clarification of the degree of study of the problem will help to limit the number of "repetitive" articles and outline new prospects for research. This is especially true now that Russia has officially renounced opposition to the Istanbul Canal. In the author's opinion, unlike Turkish experts, in Russian publications the external aspect clearly prevails over other aspects of the issue, which often leads to unfounded conclusions regarding the geopolitical consequences of the Istanbul channel. In this regard, it seems more promising to study the economic component of the Istanbul project, since the financial side of the issue determines the fate of any project. This is especially important now, when the exhaustion of the ideological concept (the postponement of the commissioning of the Istanbul

Canal from the anniversary year of 2023 to a later date) has led to the fact that the project of the President of the Republic of Turkey Recep Tayyip Erdogan has become one of the most noticeable factors in the country's internal political life.

### Keywords:

transport corridors; Istanbul Canal; Montreux Convention; Russian-Turkish relations; Bosphorus; Black Sea; naval forces; expertise.

### References

- Akgün M., Tiryaki S. (2011). *The Political Feasibility of the Istanbul Canal Project*. Global Political Trends Center (GPoT). No. 27. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/132972/PB27\\_2011\\_IstanbulCanalProject\\_Akgun\\_Tiryaki.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/132972/PB27_2011_IstanbulCanalProject_Akgun_Tiryaki.pdf) (access date: 15.08.2020).
- Almaz A., Or I., Özbaşı B. (2006). *Simulation of maritime transit traffic in the Istanbul Channel*. <https://pdfs.semanticscholar.org/eca2/54eb918d5348c6cad82442fc416e3241c194.pdf?ga=2.146026100.1589727675.1597951073-1191611444.1597951073> (access date: 10.08.2020).
- Boldyrev A.V. (2017). Proekt Stambul'skogo kanala: politika, ekonomika, ekologiya (2011–2015) [Istanbul Canal Project: Politics, Economics, Environment (2011–2015)]. In: Ul'chenko N.YU., Ivanova I.I. (eds) *Epoha pravleniya v Turtsii Partii spravedlivosti i razvitiya: promezhutochnye itogi i prognozy (2002–2015)*. Moscow: IV RAN; Izdatel' Vorob'ev A.V. P. 83–104.
- Boldyrev A.V. (2018). K voprosu o geografii Stambul'skogo kanala [On the Issue of the Geography of the Istanbul Channel]. *Vostochnaya analitika*. No. 3. P. 120–132.
- Boldyrev A.V. (2019a) Vzgl'yad na ekspertnoe soobshchestvo Turcii posle popytki voennogo perevorota 2016 g. [A look at the expert community of Turkey after the attempted military coup in 2016]. *Vestnik IV RAN*. No. 4. P. 188–197.
- Boldyrev A.V. (2019b). K voprosu o pravovom regulirovanii sudohodstva v Stambul'skom kanale [On the issue of legal regulation of navigation in the Istanbul Channel]. *Vestnik IV RAN*. No. 3. P. 223–234.
- Boldyrev A.V. (2019c) Proekt Stambul'skogo kanala v kontekste rossijsko-tureckikh otnoshenij: geopolitika i ekonomika [Istanbul Canal Project in the Context of Russian-Turkish Relations: Geopolitics and Economics]. In: Skvoznikov A. N., Cherkasova M. V. (eds) *Vneshnepoliticheskie interesy Rossii: istoriya i sovremennost': Sbornik materialov VII-oj Vserossijskoj nauchnoj konferencii. 26 aprelya 2019 g.* Samara: Samarskaya gumanitarnaya akademiya. P. 10–26.
- Boldyrev A.V. (2019d). Strategiya – 2023: infrastrukturnye megaproekty Partii spravedlivosti i razvitiya nakanune 100-letiya Turetskoj Respubliki [Strategy 2023: Infrastructure Megaprojects of the Justice and Development Party on the Eve of the 100<sup>th</sup> Anniversary of the Republic of Turkey]. In: Ul'chenko N.YU., Saetov I. G. (eds) *Politicheskaya transformatsiya na musul'manskom Vostoke: opyt Turtsii i drugikh stran. Trudy IV RAN*. Issue. 20. Moscow: IV RAN. P. 19–41.
- Boldyrev A.V. (2020). K voprosu o vozmozhnosti dlya Rossii uchastvovat' v tureckom proekte «kanal «Stambul»» [To the Issue of the Possibility for Russia to Participate in the Turkish Project «Channel «Istanbul»»]. *Vestnik IV RAN*. No. 1. P. 271–280.
- Gabrielyan A. (2017). *Turtsiya: Stambul'skij kanal i Konventsiya Montryo* [Turkey: Istanbul Canal and Montreux Convention]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=32948> (access date: 13.08.2020).
- Gabrielyan A. (2018). *O khode realizatsii plana stroitel'stva kanala «Stambul»* [On the implementation of the plan for the construction of the Istanbul Canal]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43134> (access date: 13.08.2020).
- Gabrielyan A. (2019). *Kanal «Stambul» kak faktor bor'by mezhdu «staroj» i «novoj» Turciej* [«Istanbul» as a Factor in the Struggle between «Old» and «New» Turkey]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=64422> (access date: 13.08.2020).
- Kireev N.G. (2001). *Turtsiya mezhdu Evropoj i Aziej*. Moscow: Kraft+ / IV RAN. 536 p.
- Kobrin'skaya I.YA., Vartazarova S.V., Utkina S.V. (eds) (2019). *Sovremennaya Turtsiya: trendy razvitiya i znachenie dlya Rossii* [Modern Turkey: Development Trends and Significance for Russia] Moscow: IMEMO. 54 p.
- Kovalev V.I. (2018a). *K voprosu o razvitii proekta kanala «Stambul» (prodolzhenie)* [On the development of the project «Istanbul» channel (continued)]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43061> (access date: 13.08.2020).
- Kovalev V.I. (2018b). *O zayavleniyakh prezidenta Turcii R.T. Erdogana v otnoshenii realizatsii proekta kanala «Stambul»* [On the statements of the President of Turkey R.T. Erdogan Regarding the Implementation of the Istanbul Canal Project]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=43938> (access date: 13.08.2020).

- Kovalev V.I. (2018c). *Turtsiya: o razvitii proekta kanal "Stambul"* [Turkey: on the Development of the Project "Istanbul"]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=42720> (access date: 13.08.2020).
- Kovalev V.I. (2020a). *K voprosu o realizacii proekta stroitel'stva Kanala "Stambul"* [On the Issue of the Implementation of the Construction Project for the "Istanbul" Canal]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=66689> (access date: 13.08.2020).
- Kovalev V.I. (2020b). *O tekushchej situatsii s realizatsiej proekta stroitel'stva Kanala "Stambul"* [On the Current Situation with the Implementation of the Istanbul Canal Construction Project]. Institut Blizhnego Vostoka. Chast' 1. URL: <http://www.iimes.ru/?cat=404&paged=12> (access date: 13.08.2020).
- Kulikov V. (2020). Zachem Erdoganu "sumasshedshij" proekt kanala "Stambul"? [What does Erdogan need for a "Crazy" Project of Istanbul Canal?] *Novoe vostochnoe obozrenie*. URL: <https://ru.journal-neo.org/2020/01/23/zachem-e-rdoganu-sumasshedshij-proekt-kanala-stambul> (access date: 12.08.2020).
- Kurumahmut A. (2018). The Montreux Convention, the Turkish Straits and the Black Sea. In: Oral N., Öztürk B. (eds). *The Turkish Straits, Maritime Safety, Legal Environmental Aspects*. Turkish Maritime Research Foundation. 163 p.
- Sosnov G.I. (2018). Megaproekty Turtsii: na puti k protsvetaniyu ili krizisu? [Megaprojects in Turkey: Towards Prosperity or Crisis?]. *Problemy natsional'noj strategii*. No. 5 (50). P. 187–199.
- Starodubcev I.I. (2011). *Transformiruyushchayasya Turtsiya* [Transformiruyushchayasya Turkiya]. M.: Institut Blizhnego Vostoka – MGIMO-Universitet MID Rossii. 256 p.
- Starodubcev I.I. (2018a). *K voprosu o glavnykh turetskikh infrastruktturnykh proektakh: tretij aeroport i kanal "Stambul"* [On the Issue of the Main Turkish Infrastructure Projects: the Third Airport and the "Istanbul" Canal]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=50854> (access date: 13.08.2018).
- Starodubcev I.I. (2018b). *O konferentsii "Energeticheskaya politika Rossii: Turetskij potok i regional'nye balansy" v Universitete sotsial'nykh nauk (Ankara)* [About the conference "Energy Policy of Russia: Turkish Stream and Regional Balances" at the University of Social Sciences (Ankara)]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=65883> (access date: 13.08.2018).
- Starodubcev I.I. (2019a). *Ukrainskij vzglyad na proekt stroitel'stva Kanala "Stambul" i konventsiiu Montryo* [Ukrainian View on the Project of Constructing the Istanbul Canal]. Institut Blizhnego Vostoka. URL: <http://www.iimes.ru/?p=54537> (access date: 16.08.2020).
- Starodubcev I.I. (2019b). *Chernomorskiy region: vozmozhnosti dlya sotrudnichestva Rossii i Turtsii* [Black Sea Region: Opportunities for Cooperation between Russia and Turkey]. Russian International Affairs Council. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/chernomorskiy-region-vozmozhnosti-dlya-sotrudnichestva-rossii-i-turtsii/> (access date: 13.08.2020).
- Zanina V. (2014). Iz Kremlya Bosfor ne viden [The Bosphorus is not Visible from the Kremlin]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 6. P. 82–94.

# Наши авторы

- Близнецкая Екатерина Александровна** – преподаватель кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО МИД России
- Болдырев Андрей Викторович** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра изучения стран Ближнего и Среднего Востока (ЦИСБСВ) Института востоковедения РАН
- Вылегжанин Александр Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права МГИМО МИД России
- Крымская Ксения Владимировна** – аспирантка кафедры международного права МГИМО МИД России
- Михайленко Валерий Иванович** – доктор исторических наук, Заслуженный деятель науки России, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина
- Ноздрев Станислав Васильевич** – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН
- Обичкина Евгения Олеговна** – доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России
- Салыгин Валерий Иванович** – член-корреспондент РАН, доктор технических наук, директор Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России
- Себекин Сергей Александрович** – аспирант кафедры мировой истории и международных отношений Иркутского государственного университета
- Шаповалов Владимир Владимирович** – кандидат экономических наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД России
- Шевский Дмитрий Сергеевич** – стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории мониторинга рисков социально-политической дестабилизации Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

# Our authors

**Ms Ekaterina Bliznetskaya** – Lecturer, Department of International Environmental Problems and Natural Resources Studies, MGIMO University

**Dr Andrey Boldyrev** – Senior Research Fellow, Center for the Study of Near and Middle Eastern Countries, Institute for Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences

**Ms Ksenia Krymskaya** – PhD Candidate, Department of International Law, MGIMO University

**Prof. Dr Valery Mikhailenko** – Professor, Department of Theory and History of International Relations, Boris Yeltsin Ural Federal University

**Dr Stanislav Nozdrev** – Senior Research Fellow, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences

**Prof. Dr Evgeniya Obichkina** – Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University

**Prof. Dr Valery Salygin** – Member of the Russian Academy of Sciences; Director, International Institute of Energy Policy and Diplomacy, MGIMO University

**Mr Sergei Sebekin** – PhD Candidate, Department of World History and International Relations, Irkutsk State University

**Dr Vladimir Shapovalov** – Associate Professor, Department of Applied International Political Analysis, MGIMO University

**Mr Dmitry Shevsky** – Researcher, Laboratory for Monitoring of Risks of Social and Political Destabilization, HSE University

**Prof. Dr Alexander Vylegzhanin** – Chair, Department of International Law, MGIMO University

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ФОРУМА ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

Богатуров А.Д. Международные отношения и внешняя политика России. М.: Аспект Пресс, 2017. 480 с.

Сушенцов А.А. Малые войны США: Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х годах / Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: НОФМО; Аспект Пресс, 2014. 272 с.

Мегатренды. Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке [Учебник (гриф УМО)] / Под ред. Т.А. Шаклеиной, А.А. Байкова. М.: НОФМО; Аспект Пресс, 2013. 448 с.

Фененко А.В. Современная международная безопасность. Ядерный фактор. М.: Аспект Пресс, 2013. 573 с.

Байков А.А. Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии. М.: Аспект Пресс, 2012. 256 с.

Международные отношения в Центральной Азии: события и документы: Учеб. пособие для студентов вузов / А.Д. Богатуров, А.С. Дундич, В.Г. Коргун и др.; отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2011. 549 с.

Темников Д.М. Лидерство и самоорганизация в мировой системе. М.: НОФМО, 2010. 173 с.

Современная мировая политика. Прикладной анализ / Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2009, 2010. 588 с.

Баталов Э.Я. Человек, мир, политика. М.: НОФМО, 2008. 330 с.

Хрусталёв М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза. Очерки теории и методологии. М.: НОФМО, 2008. 230 с.

Виноградов А.В. Китайская модель модернизации. Поиски новой идентичности. 2-е изд., испр. и доп. М.: НОФМО, 2008. 363 с.

Дацышен В.Г. Христианство в Китае: история и современность. М.: НОФМО, 2007. 240 с.

Фиона Хилл, Клиффорд Гэдди. Сибирское бремя. Просчёты советского планирования и будущее России. М.: НОФМО, 2007. 328 с.

От миропорядка империй к имперскому миропорядку / Отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, П.А. Гудев, Э.Г. Соловьёв. М.: НОФМО, 2005. 204 с.

Стабильность и конфликт в российском приграничье. Этнополитические процессы в Сибири и на Кавказе в середине 2000-х годов / Отв. ред. В.И. Дятлов, С.В. Рязанцев. М.: НОФМО, 2005. 345 с.

Чешков М.А. Глобалистика как научное знание. Очерки теории и категориального аппарата. М.: НОФМО, 2005. 224 с.

Системная история международных отношений в четырех томах. 1918–2003. События и документы / Под ред. А.Д. Богатунова. Т. I (520 с.), т. II (247 с.). М.: Московский рабочий, 2000. Т. III (720 с.), т. IV (600 с.). М.: НОФМО, 2003–2004.

Троицкий М.А. Трансатлантический союз 1991–2004. Модернизация системы американско-европейского партнёрства после распада bipolarности. М.: НОФМО; Институт США и Канады РАН, 2004. 250 с.

Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталёв М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002. 382 с.

Галенович Ю.М. Китай и сентябрьская трагедия Америки. М.: НОФМО, 2002. 170 с.

Прозрачные границы. Безопасность и сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / Под ред. С.В. Голунова, Л.Б. Вардомского. М.: НОФМО, 2002. 572 с.

### **Серия докладов. Очерки текущей политики**

Балуев Д.Г., Новосёлов А.А. «Серые зоны» мировой политики / Отв. ред. М.А. Троицкий // Очерки текущей политики. Вып. 3. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2010. 40 с.

Богатуров А.Д., Дундич А.С., Троицкий Е.Ф. Центральная Азия: «отложенный нейтралитет» и международные отношения в 2000-х годах // Очерки текущей политики. Вып. 4. М.: НОФМО, 2010. 104 с.

Зевелёв И.А., Троицкий М.А. Сила и влияние в американско-российских отношениях: семиотический анализ // Очерки текущей политики. Вып. 2. М.: НОФМО, 2006. 72 с.

Примаков Е.М., Хрусталёв М.А. Ситуационные анализы. Методика проведения // Очерки текущей политики. Вып. 1. М.: НОФМО; МГИМО (У) МИД России, 2006. 28 с.

# **ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ»**

## **(Редакционная политика)**

**Редколлегия рассматривает материалы только при условии выполнения всех нижеперечисленных требований!**

### **Общие правила**

1. Редакция принимает к публикации статьи объёмом от 0,5 до 1,5 авторского листа. Они должны представлять собой изложение результатов самостоятельного, оригинального научного исследования, соответствующего тематическому профилю журнала и отражающего умение автора свободно ориентироваться в существующем библиографическом контексте по затрагиваемым проблемам и адекватно применять общепринятую методологию постановки и решения научных задач.

2. Наряду со статьями редакция публикует аналитические обзоры современных работ (объёмом около 1 авторского листа) и рецензии на новейшую научную литературу (0,25 авторского листа). До 1 июля каждого текущего года рассматриваются тексты рецензий на книги, изданные в предшествующем году. После 1 июля — только на работы текущего года.

3. Принятие материала к рассмотрению не является гарантией его публикации. Все материалы направляются на анонимное экспертное рецензирование.

4. Имена рецензентов (как правило, не менее двух) не разглашаются. В случае отказа в публикации принятого к рассмотрению материала редакция направляет автору мотивированное заключение с изложением оснований для отказа.

**Все тексты должны быть написаны литературным языком и отредактированы в соответствии с нормами научного стиля речи.**

5. В журнале могут быть размещены только ранее не опубликованные материалы, которые в момент представления их в редакцию не рассматриваются на предмет публикации в других журналах.

6. Плата за публикацию материалов не взимается. Единственными основаниями для решения о публикации являются качество материалов и их соответствие тематике журнала.

7. Направлять статьи необходимо только по электронному адресу [submissions@intertrends.ru](mailto:submissions@intertrends.ru) в файлах типа Word с форматированием текста по левому краю, 12 кеглем через полуторный интервал, шрифт “Times New Roman”.

**Убедительная просьба не применять в тексте автоматические нумерацию и списки.**

*Просим потенциальных авторов с пониманием отнестись к тому, что редакция журнала не вступает в переписку и тем более содержательную полемику с потенциальными авторами по электронной или обычной почте и не принимает на себя какие-либо предварительные обязательства, касающиеся публикации подаваемых авторами материалов.*

8. Титульный лист с указанием: фамилии, имени, отчества автора, учёной степени и учёного звания, должности и места работы, а также почтового индекса места работы — должен быть сохранён в отдельном файле. Информация в нём должна дублироваться на русском и английском языках. Основной файл статьи должен содержать её название, соб-

ственно текст произведения, постраничные примечания и затекстовый список литературы в кириллической и романской транскрипции. Данное требование связано с соблюдением условий анонимного рецензирования всех направляемых в редакцию рукописей.

9. Авторы должны снабдить представляемые на рассмотрение статьи списком ключевых слов, кратким содержанием работы (резюме) на русском и английском языках объемом не менее 250 слов и пристатейной библиографией в формате, установленном системой Российского индекса научного цитирования (см. ниже).

### **Оформление ссылок**

1. Ссылки на научную литературу, аналитические доклады и статьи в научных изданиях должны быть оформлены в виде внутритекстовых библиографических ссылок с указанием фамилии авторов, года издания, страниц. В случае отсутствия указания авторства в библиографическом описании издания необходимо указать его название.

Например: [Huntington 1993: 68]; [Хелд и др. 2004: 33]; [Мир вокруг России 2007: 21].

2. Остальные ссылки должны быть оформлены в виде постраничных сносок-примечаний.

Например: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Совет безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (дата обращения: 12.10.2013).

### **Резюме**

1. Статьи и аналитические обзоры, направляемые в адрес редакции, должны сопровождаться резюме на русском и английском языках. Оно должно быть выполнено в форме краткого текста, объемом от 250 до 350 слов, который раскрывает цель и задачи работы, её структуру и основные полученные выводы. **Резюме представляет собой самостоятельный аналитический текст и должен давать адекватное представление о проведённом исследовании без необходимости обращения к статье.**

2. Резюме на английском (Abstract) должно быть написано грамотным академическим языком. **Оно не может быть дословным переводом с русского, не может содержать неперево-  
данных русскоязычных конструкций и идиом.**

### **Список литературы (References)**

1. Статьи, аналитические обзоры и резюме, направляемые в адрес редакции, должны сопровождаться списком литературы на русском и английском языках. Оба списка должны быть составлены по алфавитному принципу (в согласии с русским и латинским алфавитами соответственно). **В список литературы должны быть включены научная литература, аналитические доклады и статьи в научных периодических изданиях (он должен отражать совокупность работ, на которые в статье содержатся внутритекстовые библиографические ссылки).**

2. В списке литературы на русском языке при оформлении научных трудов должны быть указаны фамилия и инициалы авторов, название работы, место издания, название издательства, год издания, количество страниц. При оформлении статей в научных журналах и сборниках или работ, опубликованных в рамках продолжающихся серий, необходимо указывать фамилию и инициалы автора, название статьи, название журнала, сборника или серии, место издания, издательство и год издания для сборников / год издания, том и номер для журнала, номера страниц, для интернет-публикаций также электронный адрес

и дату обращения (при наличии). Название статьи и журнала, а также название сборника и сведения о редакторах должны разделяться двумя косыми чертами. *Фамилия и инициалы автора должны быть выделены курсивом.*

**Например:** Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. 208 p.

Каберник В. Революция в военном деле: возможные контуры конфликтов будущего // *Метаморфозы мировой политики* / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 148–178.

Стрелец И. Информационная экономика как общемировой социальный феномен // *Международные процессы*. 2011. Т. 9. № 1 (25). С. 25–37.

Салтыков Б. Высшее образование в России: между наследием прошлого и современными вызовами / IFRI. *Russie. Nei.Vision*. 2008. 23 с. URL: [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_saltykov\\_education\\_RUS\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_saltykov_education_RUS_avril_2008.pdf) (дата обращения: 24.05.2013).

3. В списке литературы на английском языке (References) при оформлении научных трудов должны быть указаны фамилия и инициалы автора, год издания, название работы, место издания, название издательства, количество страниц. *Название книги должно быть выделено курсивом.*

4. При оформлении статей в научных журналах и сборниках или работ, опубликованных в рамках продолжающихся серий, необходимо указывать фамилию и инициалы автора, год издания, название статьи, название журнала или серии, том и номер для журнала / место издания и издательство для сборника, количество или номера страниц, электронный адрес и дату обращения (при наличии). *Название журнала, сборника или серии должно быть выделено курсивом.*

**Вся информация о работах на русском языке должна быть транслитерирована на английский в соответствии с правилами транслитерации.** Место издания должно быть указано полностью. **Название книги, доклада или статьи должно быть транслитерировано и переведено (перевод приводится в квадратных скобках).**

**Например:** Nye J. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs. 208 p.

Dolinskiy A. 2011. Diskurs o publichnoy diplomatii [Discourse on Public Diplomacy] // *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 9. № 1 (25): 45–55.

Risse Th. 2002. Transnational Actors and World Politics. In: Carsnaes W., Risse Th., Simmons B.A. (eds) *Handbook of International Relations*. Sage: 255–274.

Saltykov B. 2008. Vysshee obrazovanie v Rossii: mezhdru naslediem proshlogo I sovremennymi vyzovami [Russian Higher Education: Between the Past and the Future]. *IFRI. Russie. Nei.Vision*: 18. 23 p. Available at: [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_saltykov\\_education\\_RUS\\_avril\\_2008.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_saltykov_education_RUS_avril_2008.pdf) (accessed: 24.05.2013).