



ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

MGIMO

Review of International
Relations

• 18(5) • 2025

Журнал индексируется в следующих
системах и каталогах: Scopus, Web of Science, РИНЦ,
Google scholar, список ВАК, ERIH PLUS, EBSCO.

Вестник МГИМО-Университета

Научный рецензируемый журнал

<http://www.vestnik.mgimo.ru/>

Редакционная коллегия:

Торкунов А.В. – академик РАН, ректор МГИМО МИД России.

Главный редактор (Россия).

Байков А.А. – кандидат политических наук, доцент, проректор по научной работе МГИМО МИД России. Заместитель главного редактора (Россия).

Харкевич М.В. – кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, директор по научным коммуникациям МГИМО МИД России. Шеф-редактор (Россия).

Артизов А.Н. – доктор исторических наук, руководитель Федерального архивного агентства Российской Федерации (Россия).

Войтоловский Ф.Г. – член-корреспондент РАН, доктор политических наук, профессор РАН, директор ИМЭМО РАН (Россия).

Волджи Т. – профессор политических наук Университета Аризоны (США).

Гаман-Голутвина О.В. – член-корреспондент РАН, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России (Россия).

Грум Дж. – профессор международных отношений Кентского университета (Великобритания).

Давид Д. – исполнительный вице-президент Французского института международных отношений (Франция).

Казанцев А.А. – доктор политических наук, независимый исследователь (Россия).

Кокошин А.А. – академик РАН, заведующий кафедрой международной безопасности МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия).

Колосов В.А. – доктор географических наук, заведующий Лабораторией geopolитических исследований, Институт географии РАН (Россия).

Лавров С.В. – министр иностранных дел Российской Федерации (Россия).

Лебедева М.М. – доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России (Россия).

Липкин М.А. – доктор исторических наук, профессор РАН, директор Института всеобщей истории РАН (Россия).

Мальгин А.В. – кандидат политических наук, проректор по развитию МГИМО МИД России (Россия).

Михнева Р. – доктор исторических наук, исполнительный директор Национальной ассоциации Болгарское наследие (Болгария).

Печатнов В.О. – доктор исторических наук, профессор кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России (Россия).

Саква Р. – декан Школы политики и международных отношений Кентского университета (Великобритания).

Сергунин А.А. – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

Столбов М.И. – доктор экономических наук, заведующий кафедрой прикладной экономики МГИМО МИД России (Россия).

Терзич С. – главный научный сотрудник Института истории Сербской академии наук и искусств (Сербия).

Уолфорт У. – профессор им. Дэниэла Вебстера Факультета управления Дартмутского колледжа (США).

MGIMO Review of International Relations

Scientific Peer-Reviewed Journal

<http://www.vestnik.mgimo.ru/>

Editorial Board:

Torkunov A.V. – Rector of MGIMO University, Academician of the Russian Academy of Sciences. Editor-in-Chief (Russia).

Baykov A.A. – Vice-Rector for Science and Research of MGIMO University, PhD in Political Science, Associate Professor. Deputy Editor-in-Chief (Russia).

Kharkevich M.V. – PhD in Political Sciences, Associate professor, World Politics Department, MGIMO University. Editor-in-Charge. (Russia).

Artizov A.N. – Director of the Federal Archive Agency, Doctor of Historical Sciences (Russia).

David D. – Executive Vice-President of French Institute of International Relations, IFRI (France).

Gaman-Golutvina O.V. – Corresponding member of RAS, President of Russian Political Science Association, Head of Comparative Politics Department, MGIMO University (Russia).

Groom J. – Professor Emeritus of International Relations, University of Kent (UK).

Kazantsev A.A. – Doctor of Political Sciences, independent researcher.

Kokoshin A.A. – Head of International Security Department, Lomonosov Moscow State University Academician of the RAS (Russia).

Kolosov V.A. – Doctor of Geography, Head of the Laboratory of Geopolitical Studies, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences (Russia).

Lavrov S.V. – Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation (Russia).

Lebedeva M.M. – PhD in Psychology, Doctor of Political Sciences, Professor, the Head of the World Politics Department, MGIMO University (Russia).

Lipkin M. – Doctor of Sciences (History). Director of the Institute of World History of the RAS, professor of the RAS (Russia).

Malgin A.V. – PhD in Political Sciences, Vice-Rector for Strategic Development MGIMO University (Russia).

Mihneva R. – Executive Director of Bulgarian Heritage National Association, Doctor of Historical Sciences (Bulgaria).

Pechatnov V.O. – Doctor of Sciences (History), Professor at the Department of History of European and American countries, MGIMO University (Russia). (Russia).

Sakwa R. – Dean of the School of Politics and International Relations of the University of Kent (UK).

Sergunin A.A. – Doctor of Sciences (Politics), Professor of theory and history of international relations, Saint Petersburg University

Stolbov M.I. – Doctor of Sciences (Economics), Head of Applied Economics Department, MGIMO University (Russia).

Terzic' S. – Chief Research Fellow of the Serbian Academy of Sciences and Arts (Serbia).

Voitolovsky F. – Doctor of Sciences (Politics), Director of the Institute of World Economy and International Relations of the RAS, Corresponding Member of the RAS (Russia).

Volgy Th. – Professor of Political Sciences at the University of Arizona (USA).

Wohlforth W.C. – Daniel Webster Professor of Government, Dartmouth College (USA).

© МГИМО МИД России.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия Российской Федерации.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-29004 от 3 августа 2007 г. Перерегистрировано ПИ № ФС77-69112 от 14 марта 2017 г.

Адрес редакции: 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76, комн. 14.

Тел./факс: 8 (495) 234-84-41;

веб-сайт: www.vestnik.mgimo.ru

e-mail: vestnik@inno.mgimo.ru

ISSN-Print 2071 – 8160. Выходит 6 раз в год.

ISSN-Online 2541-9099.

Дизайн – Волков Д.Е., редакторы – Меден Н.К., Захарова Е.А., Гожина А.В., Кузнецов Д.А., Уруева М.С., Учаев Е.И., корректор - Кубышкина Е.В., вёрстка – Волков Д.Е.

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники МГИМО МИД России.

119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.

Тираж 2000 экз. Объём 13,69 усл. п.л. Заказ № ____.

© Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation.

The Founder: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation.

The Federal Service for Supervision of Communications, Information Technologies and Mass Media.

Certificate of registry ПИ № ФС77-29004, 3 August 2007. Reregestered ПИ № ФС77-69112 14 March 2017.

The Publisher Address : 119454, Moscow, Prospect Vernadskogo, 76, room. 14.
Phone/fax: +7 495 433 2774.

URL: www.vestnik.mgimo.ru;
e-mail: vestnik@inno.mgimo.ru

ISSN-Print 2071 – 8160.
ISSN-Online 2541-9099.

Published by MGIMO University Press. Number of printed copies: 2000.

Содержание • 18(5) • 2025

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Региональное измерение мировой политики

- 7 Proroković Dušan – China's Road to the Balkans: The Belt and Road Initiative and the Reconfiguration of Regional Relations
- 31 Веденников М.В., Иванова А.К. – Центральноевропейские системы экономической дипломатии
- 56 Кутейников А.Е., Близнецкая Е.А., Ивлев С.В., Шаповалов В.И. – Трансграничное сотрудничество и парадипломатия городов Балтийского региона в сфере адаптации к изменениям климата

Международные организации и международные режимы

- 80 Шитьков С.В. Полякова Т.А., Смирнов А.А. – Формирование международного режима в области информационной безопасности

- 101 Лебедева О.В., Шаталов А.С. – «Вопрос о транспортной авиации – это не местный вопрос»: СССР и переговоры о создании Международной организации гражданской авиации (1943–1945 гг.)
- 126 Коннов В.И., Талагаева Д.А. – Формирование концепции «экономика знаний» в документах ОЭСР (1990–2020 гг.)

КНИЖНЫЕ РЕЦЕНЗИИ

- 147 Петров А.Ю. – Изучение истории Русской православной церкви в Америке, 1867–1917 гг.

Table of Contents • 18(5) • 2025

RESEARCH ARTICLES

Regional dimension of world politics

- 7 Proroković Dušan – China’s Road to the Balkans: The Belt and Road Initiative and the Reconfiguration of Regional Relations
- 31 Vedernikov M.V., Ivanova A.K. – Institutional Models of Economic Diplomacy in Central Europe
- 56 Kuteynikov A.E., Bliznetskaya E.A. Ivlev S.V., Shapovalov V.I. – Transboundary Cooperation and Urban Paradiplomacy in Climate Change Adaptation: The Case of the Baltic Region

International Organizations and International Regimes

- 80 Shitkov S.V., Polyakova T.A., Smirnov A.A. – Emerging International Regime of Information Security

- 101 Lebedeva O.V., Shatalov A.S. – ‘The Civil Aviation Question Is Not a Local One’: The USSR and the Negotiations on Establishing an International Civil Aviation Organization, 1943–1945
- 126 Konnov V.I., Talagaeva D.A. – The Formation of the “Knowledge Economy” Concept in OECD Documents (1990–2020)

BOOK REVIEWS

- 147 Petrov A.Yu. – A Study of the History of the Russian Orthodox Church in America, 1867–1917



China's Road to the Balkans: The Belt and Road Initiative and the Reconfiguration of Regional Relations

D. Proroković

Institute of international Politics and Economics, Belgrade.

Abstract. The rise of China as a political and economic actor in the Balkans marks a new stage in the region's international relations. Through bilateral initiatives with Balkan states, the implementation of the Belt and Road Initiative (BRI), and participation in the China–Central and Eastern European Countries (China–CEEC) cooperation framework (formerly the "17+1" platform), Beijing has gained a visible degree of influence – primarily through infrastructure loans, direct investments, and instruments of cultural diplomacy. Considering that less than two decades ago China's involvement in the region was virtually non-existent, this transformation is significant.

Yet, after an initially ambitious phase, China's influence has evolved unevenly across the Balkans. This divergence reflects shifting attitudes within the United States, NATO, and the European Union toward China. The steady deterioration of U.S.–China relations – and, to a lesser extent, EU–China relations – has constrained Chinese investments, loans, and acquisitions in the region. The article examines China's completed and ongoing projects, the causes of suspended or abandoned initiatives, and the evolving policies of Balkan governments toward Beijing.

Grounded in structural realism, the study argues that the global balance of power directly shapes regional dynamics in the Balkans. Within an anarchic international system, where power is concentrated among major states, smaller countries possess limited agency and must adapt to systemic constraints. Thus, despite evident economic incentives for cooperation with China, many Balkan states avoid deeper engagement, as the potential political costs – particularly the risk of straining relations with the United States and the European Union – outweigh the anticipated economic gains.

Keywords: China, Balkans, Belt and Road Initiative, China–CEEC cooperation, regional relations, USA, EU, NATO

Balance of Power in International Relations and Regional Security of the Balkans

All Balkan countries are institutionally linked to the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Some are full members of both organizations – Greece, Bulgaria, Romania, and Croatia – while others, such as Albania, North Macedonia, and Montenegro, belong only to NATO. Serbia and Bosnia and Herzegovina remain outside NATO but hold candidate status for EU membership. Overall, the influence of Western actors on the regional security architecture of the Balkans has not been questioned during the past three decades; on the contrary, it has been decisive in shaping political outcomes across a range of issues. Western involvement proved crucial in organizing the peace processes on the territory of the former Yugoslavia, in guiding post-communist reforms across the Balkan states, and in promoting the integration of the region into broader European and transatlantic structures.

Geographically, the Balkans form an integral part of Europe. The term *South-eastern Europe* is often used to describe this area, encompassing a somewhat broader space. Yet debates persist over the precise boundaries of the Balkans and which countries should be included in the region. In the post-bipolar era, the Balkans have also become part of Europe in the political sense, as the influence of the EU and NATO expanded southeastward and regional actors gradually integrated into Western institutions and alliances. However, despite these strong and long-standing connections, new challenges appear to be emerging for both the EU and NATO in the region.

This study focuses on China's growing presence in the Balkans and examines the political and economic consequences of its engagement. The paper is structured into four parts. The introductory section outlines the theoretical and methodological framework and provides a concise overview of regional security in the Balkans. The second section traces the emergence of Chinese influence at the beginning of the twenty-first century and its subsequent expansion. The third section compares the trajectories of individual Balkan states in their cooperation with China and analyzes differences in their respective approaches. The final section presents the concluding observations and evaluates the validity of the proposed hypothesis.

The subject of this research is China's economic and political engagement in the Balkans – specifically, its investment projects, infrastructure loans, and related diplomatic initiatives – and how these are perceived both by regional actors and by the political West, represented primarily by the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. The central research question asks: *Why and to what extent has China become a political, security, and economic challenge for the EU and NATO in the Balkan region?*

The study tests the hypothesis that China has already emerged as an external regional security actor whose projects and continuous engagement exert a significant influence on domestic political processes and the overall configuration of regional

relations. Consequently, the Balkans' attachment to the EU and NATO is gradually weakening, creating a strategic challenge for the political West.

This research employs discourse analysis, comparative methods, and a case study approach focused on the Balkan region. The selected case is particularly relevant, as it allows the hypothesis to be tested through the example of a region that has been almost fully integrated into the institutional structures of the European Union and NATO, yet remains exposed to the growing influence of an external actor such as China.

The deterioration of U.S.–China relations, visible since the second decade of the twenty-first century, along with the growing complexity of EU–China relations in the post-pandemic era – particularly after February 2022 and the escalation of the conflict in Ukraine – has led Washington and Brussels to view the expansion of Chinese influence in Southeast Europe with increasing concern. As a result, several Balkan states have begun to reduce the intensity and scope of their cooperation with Beijing, despite having benefited, to varying degrees, from Chinese investment and infrastructure initiatives.

According to the current official positions of the EU and NATO, it is still premature to describe China as a direct “threat” in the Balkans. Nonetheless, the trend of securitizing Chinese engagement in the region suggests that such a characterization may emerge in the near future.

It is now possible to speak quite confidently about a “Chinese challenge” to Euro-Atlantic interests. NATO Secretary General Jens Stoltenberg addressed this issue openly in his lecture at the Heritage Foundation in January 2024:

“China is clearly the biggest challenge we face. China is getting closer to us. We see them in Africa, we see them in the Arctic, we see them trying to control our critical infrastructure. The idea that we should focus on Russia while ignoring China – or vice versa – is senseless”¹.

Stoltenberg also drew a direct parallel between the current war in Ukraine and a potential future escalation around Taiwan. From NATO’s perspective, China’s behavior appears increasingly assertive, as it expands the geographical scope of its global presence and influence. The Balkans are no exception to this trend.

As early as 2018, Johannes Hahn, then European Commissioner for Enlargement, warned about China’s growing role in the Western Balkans and the risk that Beijing could turn regional states into “Trojan horses” within the European Union². Similarly, German Foreign Minister Sigmar Gabriel urged EU member states to pursue a unified foreign policy toward China, stressing that if Europe

¹ Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Heritage Foundation followed by audience Q&A. NATO. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_222258.htm (accessed 20.10.2025).

² Heath R. & Gray A. 2018. Beware Chinese Trojan Horses in the Balkans, EU Warns. *Politico*. URL: <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/> (accessed 20.10.2025)

failed to develop a common strategy, Beijing would succeed in dividing it. In recent years, the European Union has increasingly begun to perceive China less as a partner and more as a systemic rival or even a potential threat.

Two main factors explain this shift. First, Western European economies fear growing Chinese competition in Central and Eastern Europe (CEEC). When China's involvement in the region was limited to low-cost goods such as textiles and small-scale retail ventures, it posed little concern. Today, however, China exports sophisticated industrial products to CEEC markets – often at lower prices than their Western European equivalents – creating direct competition. Furthermore, joint ventures between Chinese investors and CEEC governments have produced companies capable of competing in Western European markets, further amplifying anxiety in the EU's core economies.

Second, the deepening of political ties between China and CEEC countries has altered the region's perception of Beijing. While the EU continues to emphasize political conditionality – linking relations with China to human rights, media freedom, and democratic governance – CEEC governments generally avoid such contentious issues or downplay them in their bilateral dialogue. This divergence undermines the coherence of the Common Foreign and Security Policy³, as it weakens the EU's ability to maintain a unified stance toward China and exposes internal divisions within Europe itself.

The dynamics of China's growing influence in the Balkans, the mechanisms through which its presence has become entrenched, and the potential consequences of this process have already been widely examined in academic literature. Ana Krstинovska notes that while "China has been using economic pressure to make countries around the world refrain from stepping over some of its 'red lines', the Western Balkan region serves as an example of a rather opposite trend. Serbia's experience showcases that those countries that are willing to align closely with China's (geo-) political interests are likely to be rewarded with economic benefits"⁴.

Similarly, Branislav Staniček and Simona Tarpová observe that "China has endeavoured to portray itself as a strategic investor who does not intervene in internal political affairs and is willing to close its eyes to some aspects such as state aid, corruption, or labour laws. An early focus on transport infrastructure (through Piraeus and Belgrade to reach Duisburg) has expanded to industry, energy, and communications/IT. The Belt and Road Initiative (BRI) serves as the main framework for expanding China's economic presence in the region and enables it to access key land and maritime routes" (Staniček and Tarpová 2022: 1).

³ Proroković D. 2017. China – CEE Relations Need New Strategies. *China Daily*. 27.11. P. 9.

⁴ Krstинovska A. 2024. Western Balkans' Economic Cooperation with China: Between 'Positive' Conditionality and Economic Coercion. *China Observers in Central and Eastern Europe*. URL: <https://chinaobservers.eu/western-balkans-economic-cooperation-with-china-between-positive-conditionality-and-economic-coercion/> (accessed 20.10.2025).

Dimitrios Stroikos recalls Chinese President Xi Jinping's description of China's investment in the port of Piraeus as the "dragon's head" (*longtou*) of the Mediterranean (Stroikos 2022: 603–604). In a similar vein, Vladimir Shopov emphasizes that "China has expanded its presence in the region subtly but at an impressive speed. While it may not have an explicit strategy on the Western Balkans, China has developed a consistent approach to engaging with countries there. This strategic intent does not yield uniform outcomes—owing to historical, geographic, and elite-level differences—but it reveals a clear direction of travel. In all, China's presence in the Western Balkans is no longer a novelty but a source of real influence"⁵.

Researchers at the Clingendael Institute conclude that "China's increased engagement with the non-EU countries of the Western Balkans affects the EU's ability to shape both the policy context (that is, the parameters of choices available to another country) and the conduct (that is, concrete actions or decisions) of governments in the region"⁶.

According to Valbona Zeneli, "while China's increased footprint in the region may not mount a fundamental challenge to the European integration process and regional stability, its 'state-capitalism' model could nevertheless undermine the EU's normative power. China's growing influence may threaten European business interests and reinforce practices that distort the EU's efforts to promote Western norms, democratic standards, and anti-corruption reforms"⁷.

Vessela Tcherneva warns that this trend "poses a severe security risk to the EU. Governments in the Western Balkans are more likely to seek loans or investments from partners who do not attach conditions related to democratic performance. Serbia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro have already sought alternative partnerships with countries such as Russia, Turkey, and China, whose authoritarian influence is likely to further weaken their democracies and shift their geopolitical allegiances away from the EU"⁸.

Finally, Staniček and Tarpová also interpret China's deepening engagement as a direct challenge to the European Union: "For countries in the region, the lack of conditionality for Chinese investments makes them more attractive. This, however, undermines EU conditionality by reducing the effectiveness of proposed reforms and

⁵ Shopov V. 2021. A Decade of Patience: How China Became a Power in the Western Balkans. *ECFR*. P. 26. URL: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Decade-of-patience-How-China-became-a-power-in-the-Western-Balkans.pdf> (accessed 20.10.2025).

⁶ Zweers W., Shopov V., Van der Putten F., Petkova M. and Lemstra M. 2020. China and the EU in the Western Balkans. A zero-sum game? *The Clingendael Institute*.

⁷ Zeneli V. 2023. Chinese Influence in the Western Balkans and Its Impact on the Region's European Union Integration Process. *Vienna: Institut für die Wissenschaften vom Menschen*. URL: <https://www.iwm.at/blog/chinese-influence-in-the-western-balkans-and-its-impact-on-the-regions-european-union> (accessed 20.10.2025).

⁸ Tcherneva V. 2023. Before It's Too Late: How the EU Should Support the Western Balkans' EU Accession. *ECFR*. URL: <https://ecfr.eu/article/growing-pains-how-the-eu-should-support-the-western-balkans-eu-accession/> (accessed 20.10.2025).

standards, particularly regarding social rights, sustainability, and environmental protection. Other aspects of Beijing's activities in the region could also hinder the Balkan countries' prospects of joining the bloc”⁹.

Similar arguments are advanced by scholars who view the growing Chinese presence in Europe as a challenge to U.S. strategic interests. As Brattberg et al. (2021: 5) note,

“China’s rapid global rise has created new challenges for the United States, the European Union (EU), and individual European governments. Beijing provides an alternative to the West and offers ready-made solutions to countries seeking economic development. Yet China also takes advantage of local vulnerabilities and weaknesses—such as fragile state institutions, elite capture, and weak civil society—to exert its own economic, political, and soft power influence. One region where Beijing has made significant inroads is Southeastern, Central, and Eastern Europe. For China, this region is particularly interesting as an entry point into the rest of Europe for the Belt and Road Initiative (BRI), with growth opportunities for Chinese companies and with more favorable regulatory and economic conditions than in Western Europe.”

In a similar vein, analysts at the Center for Strategic and International Studies (CSIS) caution U.S. policymakers that

“China’s economic activities in the Western Balkans have helped solidify external support for its foreign policy objectives, including recognition of its One China policy and defense of its human rights abuses, international legal violations, and predatory economic behaviors. They have also provided a launch pad and showcase for Chinese companies in key industries, increasing their access to the European Union and providing a platform to shape technology and standards adoption” (Conley et al. 2021: 2).

Likewise, Ivan Lidarev observes that “the Balkans have once again become an arena of great power competition, this time between China and the United States. For Washington, Beijing’s inroads in Southeast Europe have become part of the broader U.S.–China rivalry, which, after years of intensifying competition, escalated into full-blown strategic confrontation in 2017—what some analysts have described as a ‘new Cold War’”¹⁰.

The present study therefore draws upon the theoretical framework of structural realism, which interprets international politics as a system shaped by the distribution of power among major states. When the first wave of Chinese investment reached the Balkans in the early 2000s – accompanied by frequent visits from Chinese state and party officials – neither NATO nor the EU viewed these developments as a geopolitical concern. On the contrary, Beijing’s initiatives were largely welcomed by Balkan governments seeking new sources of investment and diversification of external partnerships.

⁹ Stanicek B. and Tarpova S. 2022. China’s Strategic Interests in the Western Balkans. Brussels: European Parliamentary Research Service. P. 5. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI\(2022\)733558_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf) (accessed 20.10.2025).

¹⁰ Lidarev I. 2023. China–US Competition in the Balkans: Impact, Regional Responses, and Larger Implications. LSE. URL: <https://lseideas.medium.com/china-us-competition-in-the-balkans-impact-regional-responses-and-larger-implications-dcab70837933> (accessed 20.10. 2025).

However, by the mid-2010s this perception had changed dramatically. Within a decade, China's expanding economic and political footprint began to be interpreted as a systemic challenge to the existing balance of power. In realist terms, China has gradually moved from the role of an economic partner to that of a broader systemic actor influencing the regional balance of power. This transformation mirrors broader shifts in the global structure of power and explains why, from the mid-2010s onward, Beijing's growing involvement in Southeast Europe increasingly triggered alarm in both Washington and Brussels.

In the unipolar structure of the international system during the first decade of the twenty-first century, the United States, together with its strategic partners – foremost among them the European Union – effectively shaped global politics and exercised decisive influence over international security. Within this context, the growing involvement of non-Western actors, such as China in the Balkans, was not perceived as a challenge. Chinese engagement at the time was largely interpreted as the pursuit of legitimate economic interests, while official visits by Chinese state and party representatives were welcomed as assurances that these economic projects would be realized.

However, perceptions of China began to shift for two main reasons. First, since the second decade of the 21st century, the structure of the international system has become increasingly multipolar, and the unchallenged dominance of the United States has gradually eroded. A new balance of power has been taking shape, with China playing an active role in this process. Second, developments following February 2022 deepened Western concerns. China's refusal to impose sanctions on Russia and its consistent abstentions on UN General Assembly resolutions condemning Moscow's actions in Ukraine have underscored its unwillingness to align with the Western position. Although Beijing continues to emphasize the principle of territorial integrity for all UN member states, its stance on Ukraine demonstrates a pragmatic adjustment of this principle in line with broader strategic interests.

From this, it can be inferred that China's strategic partnership with Russia remains intact and is viewed by Beijing as a key element in preserving the global balance of power vis-à-vis the political West. In structural realist terms, the maintenance of systemic equilibrium – achieved through strategic cooperation with Moscow – appears to take precedence over the rigid application of China's long-standing foreign policy principles, originally formulated in the context of the Taiwan issue.

Equally noteworthy are the initial instances of joint Chinese–Russian diplomatic action on political matters in the Balkans. For the past quarter-century, both countries have consistently defended Serbia's position on Kosovo, aligning this stance with their shared insistence on the inviolability of the borders of UN member states since 1999. Yet, a significant turning point came in July 2021, when China and Russia jointly addressed the UN Security Council on the situation in Bosnia and Herzegovina – marking the first time in history that China had proposed a Security Council resolution concerning a European state. The draft resolution called for the closure of the Office of the High Representative (OHR) by 2022. Although the proposal was rejected due

to opposition from Western members, including the three permanent representatives of the Security Council, the initiative itself carried symbolic weight, signaling a clear Sino-Russian convergence on Balkan political issues.

Further coordination was observed in November 2021, when China and Russia again acted jointly to block Christian Schmidt, the newly appointed High Representative for Bosnia and Herzegovina, from addressing the Security Council, arguing that his appointment—made without Council approval—lacked legitimacy. In the subsequent Security Council resolution renewing the annual mandate of the European Union Force (EUFOR) in Bosnia and Herzegovina, for the first time in years, the High Representative was not mentioned at all. This omission, while procedural on the surface, effectively reflected Beijing and Moscow's growing ability to shape the agenda and discourse surrounding post-conflict governance in the Balkans.

Of course, it is premature to speak of any harmonization of Chinese and Russian strategic interests in the Balkans, and time will reveal whether such alignment is even possible. Nevertheless, their joint diplomatic initiatives in the region are highly indicative of a broader trend. Unlike China, which has become a significant investor across multiple sectors, Russia's presence in the Balkans – with the notable exception of the energy domain (including the Turkish Stream pipeline and the privatization of refineries in Bulgaria, Serbia, and Bosnia and Herzegovina) – has not been accompanied by substantial strategic investments. Moscow's influence has instead relied on political initiatives (particularly concerning the Kosovo question and engagement in Bosnia and Herzegovina) and traditional cultural and religious ties with Balkan societies such as those in Montenegro, Bulgaria, and North Macedonia, and, to a lesser extent, Croatia and Slovenia.

From an economic standpoint, most Balkan states therefore risked little by imposing sanctions on Russia after February 2022. Faced with a choice between demonstrating loyalty to the EU and NATO or preserving symbolic cultural ties with Russia, they opted overwhelmingly for the former. The only notable exception is Serbia, whose political alignment with Moscow is closely tied to its stance on Kosovo and to the status of the Republika Srpska entity in Bosnia and Herzegovina.

China and Russia have thus pursued distinct approaches to projecting their presence in the Balkans. Beijing's strategy has centered on economic engagement and infrastructure diplomacy, while Moscow's has relied on political influence and identity-based networks. Consequently, it remains highly uncertain whether the long-term relationship between the two powers in the region will evolve toward strategic cooperation or diverge into strategic competition.

In the short term, however, and from the perspective of structural realism, there is little reason to expect open competition between China and Russia in the Balkans as long as both continue to prioritize the establishment of a global balance of power vis-à-vis the political West. Over the past two decades, neither Beijing nor Moscow has issued any official statement criticizing the other regarding regional security in the Balkans. Even at the rhetorical level, there are no indications of tension or rivalry in their respective Balkan policies.

That said, from the standpoint of China's economic interests, the deterioration of bilateral relations between most Balkan states and Russia poses a degree of political risk for Beijing. Any joint political initiative with Moscow could now be interpreted as undermining China's carefully cultivated image as a pragmatic and economically driven actor. The Bosnia and Herzegovina case of 2021, while illustrative of limited Sino-Russian coordination, remains an isolated precedent – and one that occurred before February 2022.

The expansion of Chinese influence in the Balkans has entered an exponential phase. Since the launch of the Belt and Road Initiative in 2012, the number of Chinese investors, the scale of investments, and the frequency of high-level visits by state and party officials have steadily increased. In its efforts to establish a balance of power vis-à-vis the political West, China relies primarily on economic instruments, and to a lesser extent, on political tools, to consolidate its presence in the region. Beijing's strategy in the Balkans represents a consistent application of the principle of self-help, aimed at strengthening its international position and contributing to a broader global rebalancing of power relative to the United States and its allies.

Certainly, the Balkans do not constitute the central arena of China's strategic competition with Western actors, nor are they the most significant region in terms of shaping the global balance of power. Yet, the processes described above are clearly observable in this regional context, offering a revealing microcosm of China's global behavior.

Examining this phenomenon through the lens of the present hypothesis confirms the theoretical postulates of Kenneth Waltz, and thereby contributes to the empirical validation of structural realism. The study also demonstrates how changes in the global distribution of power affect regional security dynamics, primarily through the transformation of perceptions among both regional and external actors.

Research on regional security requires a multi-vector analytical approach, encompassing the perceptions and strategic calculations of all actors involved and modeling security dynamics accordingly. A single-vector approach, based solely on the assumption that the Balkans will "remain in the firm embrace" of NATO and the EU, merely because they are currently aligned with the political West, risks producing a distorted and self-congratulatory narrative. Such analytical simplification obscures the evolving complexity of regional alignments and leads to erroneous forecasts.

It is evident that China – acting, once again, in strategic partnership with Russia – has grown dissatisfied with its previous position within the Western-centric international order and with the subordinate role assigned to non-Western powers. By applying the principle of self-help, China has undertaken economic and political initiatives designed to reshape the existing order and to lay the foundations of a new, multipolar system. As Janković and Mitić (2024: 124) observe:

"The U.S. and the EU are two great powers seeking to preserve the leading roles they have enjoyed for decades, with the U.S. emerging as the clear leader of this camp. Russia and China are challengers who, together, have eroded and continue to erode the previ-

ous structure of the world order, which is becoming multipolar. Beyond challenging, in the current phase of transition, China and Russia are also establishing the bases for multipolar regional orders with different hierarchies. They both support the sovereign, Westphalian arrangement in international politics, while the U.S., followed by the EU, seeks to contain these changes. Both Western actors criticize sovereignty and aim to halt the transformation toward multipolarity, viewing it as something negative”.

This global dynamic inevitably shapes regional security in the Balkans. In this context, regional actors satisfied with the existing Western-dominated order seek to remain firmly integrated within it. They perceive themselves as part of the political West and have thus reduced the scope and intensity of cooperation with China, even when such cooperation could provide tangible economic benefits. Conversely, regional actors dissatisfied with the existing order continue to deepen their engagement with China, anticipating new advantages from the emerging balance of power.

Table 1. New world order and great powers

Great power	Posture related to challenged world order	Preferred world order	Key strategic positioning
US	Defensive	Western-led RBO	Defend the RBO, contain challengers
EU	Defensive	Western-led RBO	Resilience, transatlantic reliance, geopolitical soul-search
Russia	Offensive	Multipolar	Multipolarity and sovereignty
China	Offensive	Multipolar	New global initiatives for the “community of shared future for mankind”

Source: Janković and Mitić 2024: 124.

The Arrival of China in the Balkans and the Expansion of Chinese Influence

China's involvement in the Balkans is not entirely without precedent. Between 1958 and 1978, Beijing established a special strategic partnership with Albania, which represented one of the most unusual alliances of the Cold War era. During this period, Albania acted as a vocal advocate of Chinese positions at the United Nations, while China provided substantial assistance for Albania's industrialization. However, the normalization of relations between China and the United States in the early 1970s led to a gradual cooling of Sino-Albanian ties.

Albanian leader Enver Hoxha sharply criticized Beijing's foreign policy realignment, writing:

“When China took its pro-American and anti-Soviet stance, this policy was manifested in all its relations with the foreign world. Imperialist America, the fascists Pinochet and Franco, Tito and Ceausescu, renegades and adventurers, German revanchists and Italian fascists are its friends” (Hoxha 1979: 166–167).

This shift marked the beginning of the end of the Albanian–Chinese partnership.

Three decades later, China returned to the Balkans – but with a fundamentally different approach and goals. Beijing was no longer interested in cultivating a privileged relationship with a single country; instead, it sought to engage the entire region through

diversified economic, infrastructural, and political initiatives. The emergence of China as a regional actor represents a qualitatively new phenomenon in Balkan international relations.

Historically, since the nineteenth century, the main non-regional powers active in the Balkans had been Austria-Hungary, Germany (Prussia), France, Russia (and later the Soviet Union), Great Britain, and the United States – while Turkey, though geographically adjacent, occupies an ambiguous position, often regarded as both a Balkan and a non-Balkan power. Apart from the earlier episode of cooperation between communist Albania and China, the other Balkan states had only limited and superficial contact with Beijing. Thus, just as China was largely unfamiliar to the Balkans, so too did the region remain *terra incognita* to Chinese policymakers.

This began to change after 2012, with the launch of the ambitious Belt and Road Initiative. Contacts between China and the Balkan states intensified rapidly, followed by what some authors have described as an eruption of activity (Dimitrijević and Ping 2017). As Đorđević and Lađevac (2016: 61) explain:

“The One Belt, One Road strategy represents a plan that consists of land and maritime routes starting in Central and Eastern China and ending in Venice, passing through Asia, Africa, and Europe, and traversing all the seas and an ocean along the way. Beyond China’s borders, the entire Silk Road spans three continents—Asia, Europe, and Africa.”

Table 2. Land and Maritime routes – Belt and Road Initiative

Land routes	Countries (directly) involved
New Eurasian Land Bridge (NELB)	Kazakhstan, Russia, Belarus, Poland, Germany, The Netherlands
China–Mongolia–Russia Corridor (CMR)	China, Mongolia, Russia
China – Central Asia – West Asia Corridor (CAWA)	China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan, Iran, Turkey
China–Indochina Peninsula Corridor (ICP)	China to Singapore
Bangladesh–China–India–Myanmar Economic Corridor (BCIM)	Bangladesh, China, India, Myanmar
China – Pakistan Economic Corridor (CPEC)	China, Pakistan
Maritime routes	Countries (directly) involved
China – Southeast Asia Route	China, Vietnam, Singapore, Myanmar, Philippines, Malaysia, Indonesia, Thailand, Cambodia
China – South Asia Route	China, Sri Lanka, Pakistan, Oman
China – Middle East & East Africa Route	China, Malaysia, Singapore, UAE, Iraq, Saudi Arabia, Djibouti, Maldives, Eritrea, Sudan, Tanzania, Kenya
Europe Route	China, Singapore, Sri Lanka, Saudi Arabia, Greece, Italy, Spain
Arctic Route (Northern Sea Route)	China, North Korea, Russia

Source: Author according to: *Working Paper Series*, No. 172. Bangkok: Asia – Pacific Research and Training Network on Trade – UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific¹¹.

¹¹ Ramasamy B., Yeung M., Utoktham C., Duval Y. 2017. Trade and Trade Facilitation along the Belt and Road Initiative Corridors. *Working Paper Series*. №172. Bangkok: Asia – Pacific Research and Training Network on Trade – UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

he Balkan Peninsula forms an integral segment of the European (Maritime) Route within China's Belt and Road Initiative. During his visit to Greece, Chinese Premier Li Keqiang described the port of Piraeus as "a pearl in the Mediterranean Sea" and emphasized that it could become "one of the most competitive ports in the world... a gateway for China to Europe."¹² The region's strategic location is reinforced by its connectivity to Western Turkey through the China–Asia–West Asia (CAWA) route and to Central Europe through the New Eurasian Land Bridge (NELB) corridor. A direct railway connection between Jinan (Shandong Province) and Belgrade (Serbia) was established in September 2019, symbolizing the deepening infrastructural integration between China and Southeast Europe¹³.

Despite limited historical interaction, the Balkan countries soon became active participants in China's expanding Eurasian framework. At Beijing's initiative, they joined the China–Central and Eastern European Countries (China–CEEC) cooperation format – initially known as "16+1" and later "17+1" following Greece's inclusion – and became part of the BRI network.

Over the past fifteen years, a substantial body of research has been devoted to analyzing this cooperation. Until the late 2010s – roughly before the outbreak of the COVID-19 pandemic – the dominant academic narrative emphasized the advantages and qualitative progress brought about by engagement with China. Why was this cooperation initially perceived in such a positive light? Despite their strong institutional ties with NATO and the European Union and the frequent rhetoric of having "no alternative to Euro-Atlantic integration," the Balkan states have remained on the periphery of the Western world, facing persistent developmental challenges.

The long-standing "irreversible journey" toward the West has yielded mixed results. Scholarly literature on the European integration of the Balkans – virtually a separate academic discipline grounded in liberal internationalism (Dimitrijević and Lađevac 2009) – is vast, with thousands of studies extolling the benefits of integration. Undeniably, the economic performance of the Balkan states has improved since 1990. According to data from the IMF and U.S. government institutions, nominal GDP increased fourfold in Albania, 3.5 times in Romania and Greece, and almost doubled in aggregate for the successor states of Yugoslavia (including Slovenia and the Kosovo entity). In Bulgaria, GDP per capita measured by purchasing power parity (PPP) rose by approximately 2.5 times (Proroković 2021: 7).

At first glance, these figures suggest that living standards in the Balkans have improved substantially compared to the pre-1990 period. Yet, the region is simultaneously characterized by intense depopulation and mass emigration. The population de-

¹² Maltezou R. 2014. Greece Seeks Role as China's Gateway to Europe. *Reuters*. URL: <https://www.reuters.com/article/greece-china-assets/update-1-greece-seeks-role-as-chinas-gateway-to-europe-idUSL6N0P14DW20140620> (accessed 20.10.2025).

¹³ Cvetković L. 2019. Prvi teretni voz iz Kine putuje ka Srbiji. *Radio Slobodna Evropa*. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kina-teretni-voz/30193560.html> (accessed 20.10.2025).

cline is driven not only by low birth rates but primarily by accelerating migration flows toward Western Europe (Proroković 2021: 8). The cases of Bulgaria, Romania, and Croatia are particularly paradoxical: despite being full members of both the EU and NATO, these countries continue to experience significant population outflows. Did they join the Euro-Atlantic community only to witness further demographic decline? If economic indicators show growth, why are so many citizens leaving?

The answer lies not in absolute measures—such as GDP growth, investment volume, or average income—but in relative performance. When compared to other economies, the region's progress appears modest. During the same period, nominal GDP grew approximately 3.5 times in the United Kingdom, 4 times in the United States, and 4.5 times in Austria. Thus, Western economies have expanded faster than those of the Balkans, widening the developmental gap that already existed during the Cold War. At the same time, new actors – primarily in Asia – have surpassed the Balkan states, further diminishing their relevance in the global economy.

Balkan societies aspired to become part of the collective West, and their political elites actively pursued membership in EU and NATO structures. Yet, despite achieving these objectives, the region has largely remained the periphery of the Western world—economically dependent, demographically shrinking, and politically constrained. In this context, China's arrival has been interpreted by many as an opportunity for economic diversification and as a potential alternative source of modernization, even if that alternative challenges established Western hierarchies.

Announcements of large, often ambitious infrastructure projects and discussions about China's strategic investments have been widely perceived in the Balkans as a means to narrow the developmental and technological gap with the West (Penza and Oechler-Sincai 2015; Nurdun 2023). Cooperation with China appeared to open opportunities that had previously been unavailable, which explains the prevailing optimism and, at times, excessive enthusiasm with which local policymakers and analysts described the potential benefits of engagement—including prospects for joint ventures in third markets, such as in Africa (Ivanov 2021). As Kandilarov (2015: 48) noted, “the inclusion of the ‘16+1’ cooperation framework into the concept of the New Silk Road (One Belt, One Road) is the most important and promising element for the CEEC. The region is predestined to be the Road’s ‘hub’ and can be used during its construction, all the more so because the individual states and cities of the region have been aware of the opportunities connected to it”.

In the early stages of the BRI's implementation, China was often perceived as a “benevolent actor”, bringing capital, technology, and solutions without political conditions or ideological demands. For this reason, some scholars argued that cooperation with China was not, and did not have to be, incompatible with strong institutional and security ties to NATO and the European Union. This view was also reflected among regional decision-makers, who initially saw no contradiction between their Euro-Atlantic commitments and pragmatic cooperation with Beijing (Hoxha 2018). The logic of such a position was straightforward: during that same period, China was expanding

cooperation not only with the EU but also with the United States. Hence, the question was frequently raised: *why should engagement with China be considered harmful or inappropriate for the Balkan states if it is not for Germany or the United States?*

As a result, Chinese influence grew rapidly – first and most visibly in the economic sphere, and later, though more gradually, in the political domain. Numerous infrastructure projects were launched with the support of Chinese loans and contractors, shaping what appeared to be a new development dynamic in the region.

However, from the late 2010s – and especially after the COVID-19 pandemic and the events of February 2022 – the narrative of the “benevolent China” began to shift. The growth of Chinese influence in the Balkans increasingly became the subject of critical reassessment (Kokoromytis and Chryssogelos 2022). This change was influenced by the region’s deep institutional attachment to NATO and the EU, as well as by new U.S.-led initiatives. As Habova (2022: 26) observes, “no synergy is possible between the Chinese and the U.S.-backed Three Seas initiatives as they have different approaches and visions for the region. The 16+1 Riga declaration proclaims that the aim of the initiative is to contribute to closer EU–China relations. The aim of the U.S.-backed format is to build walls against China and Russia.”

The altered international environment has demonstrated that strong alignment with the Euro-Atlantic community also carries strategic costs. Parallel to the earlier optimism, more cautious and pessimistic assessments have emerged, warning of the potential risks associated with deepening dependence on Chinese capital and political influence. As a result, policy-makers in several Balkan countries have begun to distance themselves from Beijing, adopting a more reserved and selective approach to cooperation.

Relations between China and the Balkan states: From big announcements to moderate results

The deterioration of U.S.–China relations has significantly contributed to the emergence of a new discourse in the Balkans. Within just a decade, Chinese influence has expanded and partially taken root, making China an established actor in regional security. The Balkans have thus become one of the arenas through which the global balance of power is being negotiated and expressed.

This shift in discourse has also entailed a more assertive U.S. approach aimed at curbing or displacing Chinese influence, leveraging the strong institutional and security ties of the Balkan states with NATO and the European Union. While China initially used the multilateral China–Central and Eastern European Countries (China–CEEC) format—formerly known as the 17+1 – as a coordinating framework or “roof structure,” it pursued most of its initiatives through bilateral arrangements, tailoring programs and projects to individual national contexts. As a result, Chinese influence has manifested differently across the Balkan states, though it initially concentrated on infrastructure and energy-sector investments or investment announcements.

In Albania, the two most significant Chinese investments were associated with the development of the Patos-Marinza oil field – the largest onshore oil field in continental Europe – and the ten-year concession for the management of Tirana International Airport, granted to China Everbright Limited and Friedmann Pacific Asset Management. The concession, however, lasted only from 2016 to 2020, ending after a dispute between the Albanian government and the Chinese consortium, which subsequently sold its shares to the Albanian Kastrati Group¹⁴. According to public statements by the Shanghai-listed Geo-Jade Petroleum in 2016, more than USD 3.5 billion was spent on purchasing and developing Albania's oil sector (Musabelliu 2022: 4).

Nevertheless, Albanian Prime Minister Edi Rama, reflecting on the tenth anniversary of the Belt and Road Initiative, described its economic impact as “equal to zero.”¹⁵ The paradox of this statement – where USD 3.5 billion effectively “equals zero” – is rooted in Albania's hesitation since 2016 to deepen cooperation with China, particularly after the deterioration of U.S.–China relations during the Trump administration. As Cela (2020: 11) notes, “there is a visible hesitation on the side of Albanian authorities to go deeper in the cooperation with China.” This shift became evident when Albania joined the U.S.-led Clean Network initiative, banning Chinese companies from participating in its digital infrastructure projects, including 5G network development (U.S. Embassy in Albania 2020).

In Bosnia and Herzegovina, Chinese financial institutions provided loans for the construction of the Banja Luka – Prijedor highway and the Stanari thermal power plant. Yet the most ambitious endeavor – a “decade-long deal” valued at over USD 1 billion for the construction of a new unit at the Tuzla thermal power plant – was halted. Although the national legislature approved the loan agreement with Chinese banks in 2019, the project was first postponed during the pandemic and subsequently abandoned in the post-pandemic period. Officially, the decision was justified by environmental concerns that needed to be addressed before implementation.

It is particularly notable that Chinese-funded projects in Bosnia and Herzegovina have been concentrated in the Republika Srpska, the Serbian entity, whereas no comparable projects have been realized in the Bosniak-Croat Federation, despite the existence of ratified bilateral agreements. This asymmetry underscores the political selectivity of China's engagement and highlights the intersection between economic diplomacy and intra-state political divisions within Bosnia and Herzegovina.

The government of North Macedonia – at that time still officially named the Republic of Macedonia – began engaging ambitiously with Chinese partners under Prime Minister Nikola Gruevski in 2013. This cooperation resulted in loans amounting to

¹⁴ CAPA. 2021. Albanian Company Takes on the Concession for Tirana Rinas Airport. *Center for Aviation*. URL: <https://centre-foraviation.com/analysis/reports/albanian-company-takes-on-the-concession-for-tirana-rinas-airport-548563> (accessed 20.10.2025).

¹⁵ Taylo A. 2023. Albanian PM: No Economic Benefits from Chinese Cooperation. *Euractiv*. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/albanian-pm-no-economic-benefits-from-chinese-cooperation/> (accessed 20.10.2025).

approximately USD 900 million for the construction of two major highways: the Mladinovci–Štip and Kičevo–Ohrid routes¹⁶. For Skopje, these projects were of strategic importance, aimed at improving transport infrastructure and enhancing the tourism potential of Lake Ohrid, one of the country's key economic assets.

From China's perspective, North Macedonia occupies an important position in the envisioned railway corridor stretching from Athens to Budapest, passing through Skopje and Belgrade. In 2014, the governments of China, Serbia, Hungary, and Macedonia signed an agreement on the modernization of regional rail traffic, with the intention of extending the Budapest–Belgrade railway southward toward Macedonia and Greece, creating a continuous north–south transport axis. This corridor was expected to connect the port of Piraeus with major transport hubs in Central Europe, forming part of the New Eurasian Land Bridge (NELB) within the Belt and Road Initiative. As Stanzel (2016: 1) observed, the Central and Eastern European region "is attractive to China thanks to its strategic geographical position for the New Silk Road project, its high-skilled yet cheap labor, and its open trade and investment environment."¹⁷

However, the change of government in Skopje in 2017 led to the suspension of many Chinese projects. The new ruling coalition under Zoran Zaev prioritized NATO membership and closer alignment with the European Union, effectively relegating relations with China to a secondary position.

China's interest in developing the aforementioned strategic corridor is understandable in light of its existing investments in Greece, Serbia, and Hungary. Since 2016, the China Ocean Shipping Company (COSCO) has been the majority owner of the port of Piraeus. Given the port's size and strategic location, Chinese influence in Greece has extended beyond the economic and commercial domains to encompass political and security dimensions as well (Bo, Karpathiotaki, and Changzheng 2018). At a time when Greece was struggling with the Eurozone crisis and widespread anti-EU sentiment, Chinese investors presented themselves as providers of "rescue solutions." However, these investments were accompanied by political implications, which have become increasingly visible and subject to critical debate in recent years (Stroikos 2024).

Together with Hungary and Serbia, Chinese partners have been working since 2014 on the modernization of the Belgrade–Budapest railway corridor. Although the project has experienced delays – particularly during the COVID-19 pandemic – it is expected to be completed by the end of 2025. Serbia has long been open and receptive to cooperation with China – virtually since 2009 – and the partnership extends well beyond the infrastructure and energy sectors. The Chinese mining company Zijin and

¹⁶ Petrushevska D. 2024. Despite Delay and Scandal, Chinese Firm Wins More Work in North Macedonia. *Balkan Insight*. URL: <https://balkaninsight.com/2024/06/11/despite-delay-and-scandal-chinese-firm-wins-more-work-in-north-macedonia/> (accessed 20.10.2025).

¹⁷ Stanzel A. 2016. China's Investment in INFLUENCE: the future of 16 + 1 Cooperation. *China Analysis*. Brussels: European Council on Foreign relations. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Sixteen_Plus_One.pdf (accessed 20.10.2025).

steel producer Hesteel are now among Serbia's largest exporters, alongside numerous other Chinese enterprises, including MeiTa, Linglong, and Minth, which together generate a substantial share of Serbia's GDP.

Overall, Serbia's cooperation with China is both deep and multifaceted. During Xi Jinping's visit to Belgrade in May 2024, the two sides signed a Joint Statement that elevated their relationship from a strategic partnership to what Beijing termed a "Community of Shared Future for Mankind." As Jean-Pierre Cabestan notes, this concept represents "a kind of comprehensive and difficult-to-dispute, yet ultimately ambiguous formula whose main purpose is to gauge the willingness of partners to align with China. It is a symbol of diplomatic conformity that matters greatly to Beijing but less to its partners. Many fall into the trap of overlooking that it is a tool for promoting China's influence and reinforcing its symbolic and rhetorical power. It also serves as a strategy to legitimize the Chinese political system and blur the ideological distinctions between China's authoritarian regime and democratic systems."¹⁸

While the practical implications of this Joint Statement remain unclear, its symbolic significance is undeniable. It demonstrates the depth of Serbia's political alignment with China, positioning Belgrade as Beijing's most reliable partner in the Balkans and underscoring the growing intertwining of economic cooperation and political symbolism in China's regional strategy.

This interpretation is reinforced by the statement of Chinese President Xi Jinping:

*"We jointly announced that we will build a community between China and Serbia with a shared future in a new era, which will open a new chapter in the history of Sino-Serbian relations. Serbia is the first European country where we will build a community with a shared future."*¹⁹

As Lalić and Filipović (2024: 127) note, within the framework of the Belt and Road Initiative (BRI), bilateral projects between China and Serbia have focused on infrastructure and energy, as well as on industrial cooperation—notably in steel production, highway construction, mining, railways, the automotive industry, and urban water and sewage systems. Major undertakings include the Hungary–Serbia railway, the Smederevo Iron and Steel Plant, the Danube Corridor motorway, the Belgrade wastewater treatment system, and the exploitation of copper and gold deposits in the Bor mine.

In economic terms, China has become Serbia's second-largest trading partner. Bilateral trade reached USD 3.55 billion in 2022, marking a 10.1% increase compared to the previous year. This total included USD 2.18 billion in imports from China and USD 1.37 billion in exports to China. In 2023, the two countries signed a historic Free Trade Agreement (FTA), further institutionalizing their economic relationship (Lalić and Filipović 2024: 127–128).

¹⁸ Andđelković N. 2024. Šta je kineska zajednička budućnost, na koju se Srbija obavezala. BBC. URL: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-68984751> (accessed 20.10.2025).

¹⁹ China, Serbia Sign 28 Cooperation Documents. 2024. Haberler. URL: <https://en.haberler.com/china-serbia-sign-28-cooperation-documents-1948545/> (accessed 20.10.2025).

Between 2010 and 2022, Chinese investments in Serbia amounted to approximately USD 17.3 billion, with an additional USD 1.37 billion recorded in 2023 – a cumulative total exceeding USD 18.5 billion. Meanwhile, as of 2023, Serbia's total debt to Chinese banks stood at EUR 3.7 billion, the largest portion – EUR 2.43 billion – owed to the Export – Import Bank of China. An additional EUR 1.44 billion in borrowing was planned for 2024²⁰.

In contrast, Chinese investors have shown less interest in Bulgaria following the consolidation of cooperation with Greece, Serbia, and Hungary. The persistent emphasis of successive Bulgarian governments, led by Boyko Borisov, on the country's Euro-Atlantic identity during the 2010s was not conducive to deepening engagement with Beijing. Nonetheless, this period was accompanied by ambitious announcements regarding bilateral cooperation (Liu 2022).

As Shopov (2022) observes, "Beijing has also utilised various state-to-state mechanisms to cultivate relations with the party. For instance, in 2018, the Bulgarian Development Bank and the China Development Bank signed a €1.5 billion framework lending agreement under the BRI. In December 2018, the China Development Bank transferred €300 million to the Bulgarian bank. This sum was gradually disbursed without any public disclosure of the list of beneficiaries. The funds were channelled into general facility lending lines with no clear, structured bilateral project framework."²¹

Although the political environment in Bulgaria has been less favorable for the expansion of Chinese influence, Beijing has not abandoned its interest in cooperation. Instead, it appears to be laying the groundwork for potential future acquisitions and investment opportunities, demonstrating its long-term and adaptive approach to engagement in the Balkans.

Despite numerous optimistic announcements regarding the mutually beneficial scope of bilateral cooperation, no comparable activity has materialized in Romania (Nicolae 2021). Both Bulgaria and Romania were among the first countries to recognize the People's Republic of China in 1949, which Beijing historically regarded as a symbolic advantage for strengthening cooperation—an argument once extended to Albania as well (Popescu and Brinza 2018). Yet such historical references have limited relevance today. As the early stages of the Belt and Road Initiative (BRI) revealed, the Balkans were initially as unfamiliar to China as China was to the region. The political elites of Sofia, Bucharest, and Tirana have little connection to the diplomatic experiences of 1949.

²⁰ Beta. 2024. Brnabić: Kina najveći investitor u Srbiji, krediti su im povoljni. *N1info*. URL: <https://n1info.rs/biznis/brnabic-kina-najveci-investitor-u-srbiji-krediti-su-im-povoljni/> (accessed 20.10.2025).

Nenadović A. 2024. Raste udio deviza u ukupnim obavezama, za četiri godine dug Kini veći za milijardu. *Nova ekonomija*. 18.03. URL: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/raste-udio-deviza-u-ukupnim-obavezama-za-cetiri-godine-dug-kini-veci-za-milijardu> (accessed 20.10.2025).

²¹ Shopov V. 2022. Let a Thousand Contacts Bloom: How China Competes for Influence in Bulgaria. *European Council on Foreign Relations*. URL: <https://ecfr.eu/publication/let-a-thousand-contacts-bloom-how-china-competes-for-influence-in-bulgaria/> (accessed 20.10.2025).

China's attempts to expand cooperation with Romania in the nuclear-energy sector, notably through the Cernavodă Nuclear Power Plant, triggered alarm in the political West even before the deterioration of U.S.–China relations. At the time, analysts already described the project as a potential “nightmare scenario” (Davidescu 2024). The historical legacy of 1949 could not mitigate these concerns, as international circumstances had changed profoundly (Carstens 2020). Contemporary Romania pursues entirely different priorities, and it remains unclear how Romanian society today perceives events that occurred more than seventy years ago.

In contrast, China Road and Bridge Corporation (CRBC) has successfully completed two major infrastructure projects elsewhere in the region—one in Croatia and another in Montenegro. The Pelješac Bridge, of strategic importance for Croatia, was first conceived in 2007, yet the project only gained real momentum after a Chinese contractor entered in 2018, and it was completed in 2021. The same company built part of a highway in Montenegro, financed by a loan of approximately USD 800 million from the Export-Import Bank of China, connecting the northern and southern regions of the country. The project – long described as a “century-old dream” – was technically demanding due to the mountainous terrain.

Despite the successful completion of these strategic projects, which Western institutions had previously been unable to support, no major follow-up initiatives have been undertaken with Chinese partners in either Croatia or Montenegro. In Croatia, criticism of Chinese contractors intensified as construction neared completion; in Montenegro, opposition began even earlier, framed largely around the narrative of a “debt trap.”

Excluding therefore Serbia and the Serb entity in Bosnia and Herzegovina, and to some extent Greece, China's presence across the remaining Balkan states has become increasingly problematic. The intensity of bilateral relations is either stagnating or declining. To understand this phenomenon in a broader context, it is important to note that the 17+1 cooperation format effectively no longer exists. Following the official withdrawal of Lithuania, Latvia, and Estonia, the framework has been reduced to 14+1, though even this designation is largely nominal. Since 2012, annual summits had been held regularly across European capitals, but this practice ceased after the 2019 Dubrovnik summit. Without such continuity, the format has lost coherence, and the perception of China has changed markedly.

In many Balkan countries – Albania, North Macedonia, Montenegro, Croatia, Bulgaria, and Romania – China is no longer viewed as the “good Buddha” bringing development and opportunity, but increasingly as a “cunning Buddha” motivated exclusively by its own interests. Does this imply that Chinese influence will soon disappear from the region? To answer this question, three key considerations must be emphasized.

First, Chinese investors are already firmly embedded in the Balkans. The billions of dollars invested – in assets such as the port of Piraeus, oil fields, copper mines, steel plants, and energy resources – represent long-term strategic commitments, not short-term ventures. These investments cannot simply be removed, even if efforts are made to limit their operations.

Second, with China's support, many large-scale infrastructure projects have been completed – or are nearing completion – that the Balkan states had long been unable to realize despite extensive engagement with Western institutions. Highways in Montenegro, North Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Serbia, the Belgrade–Budapest high-speed railway, and bypasses around Belgrade and Skopje all stand as visible symbols of this cooperation. Regardless of growing public skepticism, the tangible results of these projects remain a lasting reminder of the benefits that collaboration with Beijing can bring.

Third, while the initial wave of optimism surrounding China's arrival has subsided, a segment of the Balkan elite – political, academic, and journalistic – continues to view cooperation with China as a means of de-peripheralizing their countries and accelerating development. Although this viewpoint now represents a minority position, its advocates remain active and influential, and it is highly likely that China will continue to support them, seeing this as the most effective way to preserve its existing influence.

Even though the grand announcements of 2012 produced only moderate results – with several promised projects left unfulfilled and political attitudes shifting in many capitals – China remains present in the Balkans. Whether this presence is expanding or contracting, deepening or weakening, it is undeniable that China has become an external factor in regional security and must be analyzed as such.

Conclusion: The Balkans between China and the West

The Balkans occupy an important position in the realization of China's Belt and Road Initiative. In many respects, the region functions as a gateway for Chinese influence into Europe. Although this influence initially appeared to expand primarily through economic instruments – loans, infrastructure investments, and trade agreements – it has gradually become evident that the Chinese approach also carries a geopolitical dimension. The implementation of the BRI contributes to the reconfiguration of the global balance of power, promoting a transformation of the international system from a unipolar to a multipolar structure. Consequently, both NATO and the EU increasingly perceive China as a strategic challenge.

The United States, in particular, views China's presence in the Balkans through the lens of security competition. Yet, despite growing Western skepticism, the scope and embeddedness of Chinese activities in the region make it unlikely that Beijing's influence can be effectively eliminated. Given that China's engagement in the Balkans is not only economic but also geostrategic – linked to its broader pursuit of systemic balance in international relations – Beijing has no incentive, nor the possibility, to withdraw. While some BRI projects remain unfulfilled, especially in Bulgaria and Romania, and the 17+1 format has effectively collapsed, the overall progress achieved over the past decade remains substantial. Compared with China's near absence from the region twenty years ago, its current position represents an impressive expansion of presence and influence.

Through an assertive yet adaptive approach, China has, within a single decade, challenged the once-unquestioned attachment of the Balkan states to NATO and the EU. In this context, the U.S. counter-reaction, though increasingly visible, appears belated and limited in its impact. Thus far, it has mainly resulted in a reduction of the intensity and scope of engagement between certain Balkan governments and China. Nevertheless, the global rebalancing of power continues to reverberate in regional politics: bilateral relations between some Balkan states and China have stagnated or cooled, even as those same states have benefited from cooperation with Beijing.

Despite this partial decline, Chinese influence endures – anchored in existing investments, the successful completion of major infrastructure projects, and the residual optimism among segments of the political and intellectual elites of Balkan societies. China has succeeded in cultivating an image of itself as an important external actor and a provider of alternatives, both economic and political. In the case of Serbia, this partnership is reinforced by Belgrade's complex historical relationship with the political West. For Serbia, China represents not part of the problem but part of the solution, both economically and politically. This alignment has implications for the established Euro-Atlantic regional order, particularly considering that the Western Balkans Six framework formally includes the self-declared Republic of Kosovo, which Serbia still considers a province.

In this sense, China's presence poses a distinct challenge for NATO and the EU, especially in light of its strategic partnership with Russia, further strengthened after February 2022. The ongoing restructuring of the global balance of power manifests itself in the Balkans through the interaction of external actors seeking to extend their geopolitical influence. Although the Balkan states remain institutionally tied to NATO and the EU, those bonds have become less rigid. The reason is clear: China presents itself as an alternative model of engagement. Even if this is not the dominant discourse, and even if Chinese influence is increasingly problematized, it remains a persistent feature of regional politics, shaping – albeit to a lesser extent than Western actors – the political processes and evolving regional order in the Balkans.

As international relations continue to evolve, the confrontation between the United States and its Western European allies on the one hand and China on the other will inevitably affect regional dynamics worldwide. This includes both transformations in interstate relations and the reconfiguration of regional orders, as well as divisions within national political elites holding divergent views on foreign alignment and development strategies. The findings of this study demonstrate how the global balance of power is reflected in the Balkans – a geographical space that, until recently, was almost unequivocally linked to NATO and the EU. The region's evolving ties with China illustrate the penetration of multipolarity into Europe's periphery, revealing how systemic shifts at the global level reshape regional security and political configurations in tangible and lasting ways.

About the author:

Dušan Proroković – PhD in Political Sciences, Full Professor and Senior Research Fellow, Head of the Center for Eurasian Studies, Institute of International Politics and Economics, Makedonska 25, 11000 Belgrade, Serbia. ORCID: 0000-0003-3064-2111 E-mail: dusan@diplomacy.bg.ac.rs.

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

УДК: 327.7:327(4-12:510)"2000/2025"
Поступила в редакцию: 24.07.2025
Принята к публикации: 01.10.2025

Путь Китая на Балканы: роль инициативы «Пояс и путь» в формировании региональных отношений: взгляд из региона

 Душан Пророкович
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-7-30](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-7-30)

Институт международной политики и экономики, Белград

Возрастание роли Китая как политического и экономического актора на Балканах знаменует новый этап в развитии международных отношений в регионе. Через двусторонние проекты с балканскими государствами, реализацию инициативы «Пояс и путь», а также в рамках формата сотрудничества Китай – Центральная и Восточная Европа (ранее платформа «17+1») Пекин сумел добиться заметного уровня влияния — прежде всего за счёт кредитования инфраструктурных проектов, инвестиций и инструментов культурной дипломатии. Учитывая, что ещё полтора десятилетия назад китайское присутствие в политico-экономических процессах на Балканах практически отсутствовало, достигнутые результаты можно считать значительными.

В то же время после первоначального периода активного взаимодействия китайское влияние стало развиваться неравномерно по отдельным странам региона. Такая дифференциация обусловлена изменением политических позиций США, НАТО и Европейского союза по отношению к Китаю. Последовательное ухудшение американо-китайских отношений, а также рост напряжённости в отношениях между Китаем и ЕС оказали прямое воздействие на масштабы китайских инвестиций, кредитование и приобретение активов в балканских странах. В статье анализируются реализованные и приостановленные китайские проекты в регионе, причины отказа от ряда инициатив, а также современные позиции правительства балканских государств в отношении Пекина.

Исследование опирается на теорию структурного реализма, согласно которой глобальное перераспределение сил напрямую влияет на региональную динамику. В анархической мировой политической системе власть сосредоточена в руках великих держав, а малые государства обладают ограниченным пространством для самостоятельных

действий и вынуждены адаптироваться к системным ограничениям. Поэтому, несмотря на очевидные экономические выгоды сотрудничества с Китаем, многие балканские государства воздерживаются от его углубления, опасаясь политических издержек, которые могут негативно сказаться на их отношениях с США и Европейским союзом.

Ключевые слова: Китай, Балканы, инициатива «Пояс и путь», сотрудничество Китай – ЦВЕ, региональные отношения, США, ЕС, НАТО

Об авторе:

Душан Пророкович – доктор политических наук (PhD), профессор, старший научный сотрудник, руководитель Центра евразийских исследований Института международной политики и экономики, ул. Македонска 25, 11000 Белград, Сербия.
ORCID: 0000-0003-3064-2111 E-mail: dusan@diplomacy.bg.ac.rs.

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

References:

- Bo W, Karpathiotaki P, Changzheng D. 2018. The Central Role of the Mediterranean Sea in the BRI and the Importance of Pireus Port. *Journal of WTO and China*. 8(4). P. 98–108.
- Brattberg E., Le Corre P., Stronski P., De Waal T. 2021. *China's Influence in Southeastern, Central, and Eastern Europe Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. 100 p.
- Carstens D.H. 2020. Romania – A Soft Power Leader in Eastern Europe and the Black Sea Region. *Infosfera – Revista de studii de securitate si Informații pentru Apărare*. 12(3). P. 3–13.
- Cela A. 2020. Albania and the Influence of Outside Actors. The Strategic Role of External Actors in the Western Balkans. *AIES Studies*. №13. P. 5–16.
- Conley H.A., Hillman J.E., McCalpin M., Ruy D. 2021. *Red Flags: Triaging China's Projects in the Western Balkans*. Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies.
- Davidescu S. 2024. Nuclear Dreams or Nightmares? Chinese Investments in the Energy Sector in the UK and Romania. *Rising Power, Limited Influence: The Politics of Chinese Investments in Europe & the Liberal International Order*. Ed. by I. Roy, J. Eckhardt, D. Stroikos and S. Davidescu. New York: Oxford University Press. P. 167–183.
- Dimitrijević D., Lađevac I. (eds.). 2009. *Proširenje Evropske unije na zapadni Balkan: zbornik radova sa medjunarodne konferencije*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. 313 p.
- Dimitrijević D., Ping H. (Eds.). 2017. *Initiatives of the 'New Silk Road' – Achievements and Challenges*. Belgrade: Institute of International Politics and Economics. 530 p.
- Đorđević B., Lađevac I. 2016. Benefits and Limitations of One Belt One Road Strategy in Relations Between China and the European Union – Serbian Perspective. *The Review of International Affairs*. LXVII (1162–1163). P. 57–69.
- Ghiasy R., Su F., Saalman L. 2018. *The 21 st Century Maritime Silk Road: Security implications and ways forward for the European Union*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. 63 p.
- Habova A. 2022. The Role of China in Bulgaria. *The Role of China in Southeast Europe*. Ed. by A. Vangeli. Friedrich-Ebert-Stiftung Athens Office: P. 22–27.

- Hoxha En. 1979. *Reflections on China II, 1973–1977, extracts from the Political Diary*. Tirana: Institute of Marxist – Leninist Studies at the Central Committee of the Party of Labour of Albania – 8 Nëntori. 814 p.
- Hoxha Er. 2018. Turkey vs. China: Assessing Perceptions of the Economic, Political and Cultural Influence in Albania. *European Journal of Social Sciences*. 1(3). P. 7–13.
- Ivanov R. 2021. The EU – China Cooperation in Africa. Opportunities for Bulgaria. *Diplomacy*. №25. P. 332–343.
- Janković S., Mitić A. 2024. Competing Visions of World order: How China, the US, the EU and Russia Conceive the Transition to Multipolarity. *Global Security and International Relations after the Escalation of the Ukrainian Crisis*. Ed. by D. Proroković, P. Sellari and R. Mifsud. Belgrade, Rome and Clarksville: Institute of International Politics and Economics, Sapienza University and Austin Peay State University. P. 132–152.
- Kandilarov E. 2015. The Economic Relations between Bulgaria and China in the context of One Belt, One Road Initiative. *Bulgarian Historical Review*. №3–4. P. 48–68.
- Kokoromytis D., Chryssogelos A. 2022. Greece between Crisis, Opportunity and Risk as a Key BRI Node. *The European Union and China's Belt and Road: Impact, Engagement and Competition*. Ed. by V. Ntousas and S. Minas. Abingdon: Routledge. P. 188–201.
- Lalić B. and Filipović F. 2024: New Decade of the Belt and Road Initiative: Strategic Positioning of Serbia-China Relations and Opening of a New Chapter. *Napredak*. 5(1). P. 119–133.
- Liu G. 2022. The Status Quo and Prospects of China-Bulgaria Economic and Trade Cooperation under the Framework of the Belt and Road Initiative. *Izvestija na Instituta za istorijski izsledvanija*. 37(1). P. 215–228.
- Musabelli M. 2022. Albania Economy Briefing: The Lack of Major Chinese Investments in Albania: Mapping Some Determinants. *China-CEE Institute Weekly Briefing*. 51(2). P. 1–5.
- Nicolae M. 2021. China – A View from Romania beyond Perceptions and Stereotypes. *European Perceptions of China and Perspectives on the Belt and Road Initiative*. Ed. by S. Rowley. Leiden: Brill. P. 226–248.
- Nurdun R. 2023. The Impact of China-Central and Eastern Europe Cooperation and Belt and Road Initiative on Sino-Albanian Relations. *Gazi Akademik Bakış*. 17(33). P. 61–73.
- Pencea S., Oechler-Sincai I.M. 2015. Romania, Strategic Partner in China-CEE Relations. *Global Economic Observer*. 1(3). P. 44–55.
- Popescu L., Brinza A. 2018. Romania–China Relations. Political and Economic Challenges in the BRI Era. *Romanian Journal of European Affairs*. 18(2). P. 20–38.
- Proroković D. 2018. *Era multipolarnosti*. Beograd: Službeni glasnik.
- Proroković D. 2021. Strategic Instability in Balkans as a Consequence of US Foreign Policy. *Russian political science*. 1(18). P. 5–13.
- Stroikos D. 2022. 'Head of the Dragon' or 'Trojan Horse?' Reassessing China–Greece Relations. *Journal of Contemporary China*. 32(142). P. 602–619.
- Stroikos D. 2024. China's Engagement with Greece under the BRI: Economics, Politics, and International Omperatives. *Rising Power, Limited Influence: The Politics of Chinese Investments in Europe & the Liberal International Order*. Ed. by I. Roy, J. Eckhardt, D. Stroikos and S. Davidescu. New York: Oxford University Press. P. 100–120.
- Waltz K. 1979. *Theory of International Relations*. Reading: Addison – Wesley. 251 p.



Центральноевропейские системы экономической дипломатии

М.В. Ведерников, А.К. Иванова

Институт Европы РАН

В статье анализируется эволюция и специфика систем экономической дипломатии трёх постсоциалистических стран Центральной Европы (ЦЕ) – Венгрии, Польши и Чехии. Понимание потенциала институциональной сети присутствия этих стран на внешних рынках особенно актуально в ходе их адаптации к стратегическим инициативам ЕС, направленным на расширение экономического взаимодействия со странами Глобального Юга. Современные системы продвижения экономических интересов Чехии берут начало в 1990-х гг.; Венгрии и Польши – в 2010-х гг., что определяет хронологические рамки исследования. На основе историко-хронологического, институционального подхода и системного анализа представлены внешнеэкономические модели продвижения бизнеса на институциональном / организационном уровне. Так, несмотря на общие историко-экономические предпосылки, страны выработали относительно разные пути управления системами продвижения экономических интересов. В Чехии сформировалась модель с децентрализованным взаимодействием институтов; в Польше была закреплена дуалистическая модель с разделением полномочий между дипломатическими ведомствами и Польским фондом развития; Венгрия представляет собой вертикальную и централизованную систему под управлением Министерства иностранных дел и внешнеэкономических связей. Кроме того, показано, что страны ЦЕ выработали в этом отношении такие стратегии, где доминирующим трендом стал приоритет микроэкономической дипломатии. Особое внимание исследования уделено институциональным реформам, инструментам поддержки МСП, а также влиянию внутриполитического контекста на модель управления институтами поддержки. Выявлено, что особенности политического развития стран оказывали воздействие на структуру экономической дипломатии: «демократичность» Праги способствовала децентрализации её институтов, появлению дополнительных инструментов продвижения интересов, в свою очередь гибридные режимы Будапешта и Варшавы, развивавшиеся в обстановке т. н. демократического отката, способствовали сосредоточению управления соответствующих процессов в руках одной профильной структуры. Работа вносит вклад в изучение сетевых систем поддержки интернационализации бизнеса малых и средних государств ЕС и создаёт основу для дальнейшего исследования потенциала институциональных сетей, обеспечивающих присутствие стран ЦЕ на внешних рынках.

Ключевые слова: Центральная Европа, Польша, Чехия, Венгрия, Глобальный Юг, интернационализация бизнеса, поддержка ВЭД, исторический институционализм, торгово-промышленные палаты, внешнеторговые палаты

На фоне «глобальной пересборки» международных отношений в 2010-е – 2020-е гг. (Громыко и др. 2023) постсоциалистические страны Центральной Европы (ЦЕ) стремились актуализировать собственную внешнеэкономическую политику, придав большее значение развитию отношений с государствами Глобального Юга. Это объяснялось, во-первых, намерениями упрочить свою международную позицию; во-вторых, стремлением адаптироваться к новому стратегическому нарративу ключевых игроков евро-атлантического сообщества (ЕС и США), которые позднее стали позиционировать страны Африки как равных политических партнёров (Биссон 2020), подчёркивая таким образом, новый этап развития отношений с регионом. В 2021 г. ЕС представил инициативу *Global Getaway*, в которой отразил амбициозные планы по расширению экономического сотрудничества (Кондратьева 2024) и создания соответствующих институциональных и политических рамок.

В этом контексте важными представляются страновые сюжеты Польши, Чехии и Венгрии. Их интерес к развивающимся рынкам Ближнего Востока, Африки южнее Сахары, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии отражён в стратегических документах: правительство В. Орбана с 2012 г. реализовывало курс «Открытия на Восток»¹; в чешской концепции внешней политики 2015 и 2025 гг. говорилось о необходимости диверсификации торговли²; польская сторона подчёркивала свои «глобальные амбиции»³.

Очевидно, что роль экономической дипломатии (ЭД) возросла для постсоциалистических государств ЦЕ ввиду их явной ориентации на экспортную модель национальных экономик и стремления расширить географию поставок промышленной продукции за пределы Старого Света (Четверикова и др., 2022: 30). Сегодня их товарный экспорт преимущественно ориентирован на европейский регион (см. Табл. 1), что сохраняется как устойчивая тенденция с 2004 г. Основной торговый партнёр – ФРГ, на которую в среднем приходится 25–30% поставок. В отношении импорта у всех трёх стран ключевым поставщиком также остаётся Германия. На неё приходится около 20–25% закупок. Однако

¹ Orbán: Keleti szél fűj. *Index*. 05.11.2010. URL: https://index.hu/belfold/2010/11/05/orban_keleti_szel_fuj/ (accessed 02.11.2025).

² Koncepcie zahraniční politiky. MZV ČR. 28.05.2025. S. 11. URL: https://mzv.gov.cz/file/5843527/III._Koncepcie_zahraniční__politiky_sanitized_.pdf (accessed 02.11.2025).

³ Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016. S. 20. URL: <https://docplayer.pl/63879-Priorytety-polskiej-polityki-zagranicznej-2012-2016.html> (accessed: 02.11.2025).

в последние годы происходят постепенные изменения. Так, роль КНР в общей структуре импорта заметно возросла. За 2014–2024 гг. поток китайских товаров в Польшу и Чехию увеличился более, чем в два раза (в 2024 г. страна обеспечивает 15–17% закупок).

Таблица 1. Экономические характеристики стран Центральной Европы, (в долл. США)

Table 1. Economic indicators of Central European countries (in US dollars)

		Польша	Чехия	Венгрия
ВВП (в млрд)		914,7	345,0	222,9
ВВП на душу населения (в тыс.)		25,0	31,7	23,5
Импорт товаров (млрд)		379,3	233,0	148,9
Из них: (в %)	Европа	60	65	81
	Азия	31	30	17
	Африка	1,2	0,9	0,3
Экспорт товаров (в млрд)		380,1	263,1	157,2
Из них: (в %)	Европа	88	89	87
	Азия	5,6	7,2	6,4
	Африка	1,1	0,9	0,6

Источник: составлено авторами на основе данных ВТО и UN COMTRADE по состоянию на 2024 г.

Украинский кризис придал дополнительный импульс расширению контактов государств ЦЕ с партнёрами за пределами Европы. Однако, ещё до 2022 г. ими был создан широкий набор инструментов продвижения внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Имея большой опыт взаимодействия с западноевропейскими системами поддержки бизнеса, каждая из трёх стран тем не менее сформировала собственную национальную систему институтов ЭД, по-разному походя к созданию условий для диверсификации экспорта. Данный опыт остаётся практически вне поля зрения зарубежных исследователей, хотя он представляет собой яркий пример имплементации западноевропейских практик в иную институционально-правовую и культурную среду малых и средних стран.

Понимание моделей интернационализации бизнеса, действующих институциональных систем поддержки экспорта и формируемой ЭД государствами безусловно способствует усилению прогностического потенциала при анализе их внешнеэкономического присутствия (Иванова, Ерёмин 2024). В настоящей статье осуществляется реконструкция институционального (организационного) устройства венгерского, польского и чешского механизмов поддержки ВЭД.

Основными задачами исследования является выявление существующих моделей и принципов построения институтов внешнеэкономического продвижения и определение особенностей их исторического формирования с точки зрения их функциональных задач. Особое внимание уделяется анализу коммуникационных сетей между институтами поддержки ВЭД. Для реализации

этих задач проанализированы основополагающие стратегические документы, официальные сайты учреждений, национальная научная литература по истории развития организаций внешнеэкономической поддержки; составлены организационные схемы ЭД.

Для анализа систем продвижения национальных интересов данных стран использованы сетевой и институциональный подходы. Такая методологическая оптика позволяет, во-первых, выявить актуальные функциональные связи в рамках институциональной сети поддержки ВЭД, во-вторых, формулировать типовые модели этих систем, в-третьих, реконструировать официальную государственную позицию в отношении развития институтов ЭД. Полученные результаты могут стать основой для дальнейшего применения методов сетевого анализа в исследованиях внешней политики стран ЦЕ.

Теоретические основы изучения экономической дипломатии

Изучение экономической дипломатии ведётся как в России, так и за рубежом. Иностранные специалисты внесли весомый вклад в теоретическую концептуализацию данного явления. Среди западных авторов следует выделить изыскания Г. Каррона де ла Карриер (Caron de la Carrière 1998), М. Окано-Хейманс (Okano-Heijmans 2011; Okano-Heijmans 2016), М. Вулкока (Woolcock 2012; Woolcock 2025), С. Мунса и П. Бергейка (Moons, van Bergeijk 2017). Отечественные учёные, обратившись к данной теме ещё в годы существования Советского Союза (Орнатский 1985), продолжили заниматься ею уже и в постсоветской России (Иванов 2001; Щетинин 2001; Ветров 2003; Зонова 2005). К ведущим современным исследователям-теоретикам следует отнести Д.А. Дегтерева (Дегтерев 2010), Р.О. Райнхардта (Райнхардт 2016). Сформированные ими нарративы оказывают влияние на текущее восприятие ЭД в современной российской науке. В то же время, как отмечает Райнхардт, понятие «экономическая дипломатия» не имеет устоявшегося толкования в отечественной научной литературе (Райнхардт 2016: 16), что свидетельствует о продолжающихся дискуссиях в научных кругах. В рамках исследования за основу будет взято определение, предложенное экономистом Д.А. Дегтеревым, согласно которому ЭД – это «совместная деятельность государства, общественных и деловых кругов по содействию отдельно взятым национальным компаниям во внешнеэкономической сфере (микроэкономическая дипломатия), а также продвижению общенациональных экономических интересов на международной арене посредством участия в международных экономических переговорах (макроэкономическая дипломатия) с опорой на институциональные структуры современной дипломатии и внешнеэкономического комплекса» (Дегтерев 2010: 9).

В свою очередь в настоящей статье авторы исходят также из того, что ЭД является осуществляемым государством *направленным* действием (политикой) и следствием работы органов власти по обеспечению не только среды (в том

числе сетей присутствия на внешних рынках, доступа к средствам поддержки), но и принципов взаимодействия субъектов ЭД.

Анализ систем внешнеэкономической поддержки стран ЦЕ осуществляется в парадигме нового институционализма, который рассматривает доступность информации как ключевой фактор формирования внешнеэкономической стратегии. Соответственно, меры по обеспечению информационной поддержки, включая развитие институтов содействия бизнесу, становятся неотъемлемой частью национальных программ экспортного содействия. Согласно представителям новой институциональной экономики, в частности Р. Коузу и его последователям, ограниченный доступ к информации порождает эффект «ограниченной рациональности» экономических агентов на внешних рынках, что ведёт к росту трансакционных издержек предпринимателей. Д. Норт, развивая идеи Коуза (Coase 1937), продемонстрировал существенное влияние нефинансовых трансакционных издержек на поведение экономических субъектов, что стимулирует их к поиску более эффективных институтов, в том числе организаций, снижающих уровень рыночной неопределенности (North 1989). В данном контексте особое значение приобретает динамика развития институциональных систем, включая процессы создания, трансформации и упразднения организаций и их функций. Наиболее развитый опыт в области анализа институтов поддержки ВЭД сегодня демонстрирует ФРГ. В стране в силу высокой экспортной ориентации сформировалось научное направление, посвящённое изучению эффективности мер по интернационализации бизнеса (см., например: Kayser, Wallau 2003; Lo, Hauser et al. 2007; Hauser, Werner 2015). Отличительной чертой данных исследований является отказ от количественных показателей экспорта в пользу анализа взаимосвязанной сети организаций на территории страны-партнёра, обеспечивающих частный бизнес и государственные структуры информационными и коммуникационными услугами, включая научное сопровождение ЭД.

В предлагаемых к рассмотрению странах научное сообщество пока недостаточно вовлечено в теоретическое осмысление эффективности ВЭД. Так, работы носят характерную практическую ориентацию. Например, в 2020 г. венгерский коллектив авторов под руководством Дьюлы Надя и Габора Куташи опубликовал монографию «Экономическая дипломатия. Теория и практика для будущих дипломатов» (Nagy, Kutasi 2020), в которой он объединил наблюдения практикующих дипломатов и научные подходы исследователей-экономистов, которые, как показано в работе, зачастую не пересекались при реализации ЭД.

В 2021 г. в Праге была издана работа «Экономическая дипломатия нового времени» под редакцией Яны Марковой и Ханны Гавловой (Marková, Havlová, et al. 2021), в которой была предпринята попытка объединить «наблюдения с полей» и «кабинетные размышления» ведущих чешских учёных. Чешские власти также уделяли пристальное внимание научно-практическому осмыслению прикладного значения ЭД. Например, с 2017 г. МИД Чехии начало издавать

альманах «Современная экономическая дипломатия»⁴ (периодичность – шесть выпусков в год), на страницах которого размещались интервью с ведущими чешскими дипломатами и профильными учёными, обзоры наиболее успешных примеров по продвижению национальных брендов за рубеж и реклама актуальных инструментов поддержки экспортёров.

Среди наиболее актуальных отечественных работ, подробно раскрывающих сетевые инструменты поддержки ВЭД европейских стран, следует выделить три крупных исследования. Р.О. Райнхардт представил сравнительный анализ систем ЭД Италии, Великобритании, ФРГ и Франции (Райнхардт 2017). А.К. Иванова применила исторический институционализм и системный подход к анализу поддержки ВЭД ФРГ (Иванова 2022). А.А. Нарышкин рассмотрел инструменты ЭД с позиций североевропейской модели и роли фактора ЕС (Нарышкин 2016). Однако указанные исследования посвящены странам, располагающим ресурсами для реализации масштабной политики ЭД, а также большим числом национальных экспортирующих компаний, исторически вовлечённых в развитие внешнеторговых отношений. В этой связи необходимо учитывать иное исходное положение государств ЦЕ как с точки зрения опыта продвижения экономических интересов, так и финансовых возможностей обеспечить физическое присутствие своих специалистов в странах – внешнеэкономических партнёрах.

Национальные подходы к ЭД

Чехия

Система ЭД Чехии начала складываться на фоне трансформационных процессов, вызванных выходом страны из социалистического лагеря в 1989 г. и распадом чехословацкого государства в 1993 г. Начавшиеся преобразования подстёгивались необходимостью переориентации местной экономики с экономического пространства Советского Союза / России на рынки западноевропейских государств. Первым институтом ЭД, возникшим в 1992 г., стало Экспортное страховое общество (EGAP). Тогда же была запущена работа Агентства по привлечению инвестиций (впоследствии *CzechInvest*). В 1995 г. в качестве дочернего предприятия EGAP был основан Чешский экспортный банк (ČEB) в целях льготного финансирования экспортных кредитов. Как отмечает экономист Анна Щепанска-Дудзяк, накрывший страну в 1997 г. экономический кризис послужил толчком для существенной трансформации системы ВЭД (Szczepańska-Dudziak 2024), ключевым элементом которой стало новое агентство *CzechTrade*. Сформировавшийся треугольник институтов (EGAP – ČEB – *CzechTrade*) был нацелен на продвижение чешского экспорта за рубеж. На фоне усложнения системы ЭД

⁴ Aktuální číslo. *Moderní ekonomická diplomacie*. URL: <https://www.export.cz/aktualni-cislo/> (accessed 02.11.2025).

в 1999 г. были подписаны соглашения между чешскими МИД и Министерством промышленности и торговли по координации действий институтов поддержки внешней торговли. Спустя два года после вступления страны в ЕС, в 2006 г., была подготовлена первая чешская экспортная стратегия (2006–2010 гг.)⁵, в 2012 г. ей на смену пришёл новый документ⁶, в котором пристальное внимание было уделено работе институтов ЭД для продвижения экспорта за пределы ЕС. Активизация деятельности в этом направлении пришлась на президентские сроки Милоша Земана (2013–2023 гг.), который прямо заявлял о важности усиления узнаваемости Чехии на мировых рынках⁷.

При сохранении значимости ключевых институтов в системе ЭД произошло расширение набора её инструментов и привлечение дополнительных структур к этой деятельности. Например, в 2015 г. по инициативе *CzechTrade* был запущен Клиентский центр поддержки экспортёров (*Klientské centrum pro export*). Благодаря этому нововведению была сформирована густая сеть представительств (90 центров), которые на базе загранучреждений, объединив возможности МИД, Министерства промышленности и торговли и *CzechTrade*, предлагали услуги «одного окна» (преимущественно бесплатно) МСП и крупным предприятиям, принявшим решение о выходе на зарубежные рынки⁸. Тогда же был запущен онлайн-портал «Карта глобальных отраслевых возможностей» (*Mapa globálních oborových příležitostí*)⁹ для предпринимателей, который предоставлял широкий и подробный набор сведений о деловых перспективах для чешских компаний в 104 странах мира. Данные материалы ежегодно обновлялись и были подобраны чешскими дипломатами, работающими в загранучреждениях.

В 2018 г. МИД запустил программу поддержки инициативных проектов ЭД (*PROPED*)¹⁰, а в 2019 г. был открыт приём заявок на программу по содействию бизнес-активности (*PROPEA*), которая была нацелена на помощь чешским компаниям, заинтересованным в выходе на зарубежные рынки. Этот инструмент стал результатом сотрудничества чешского МИД, Экономической палаты (*Hospodářská komora ČR*) и Союза промышленников и работников транспорта (*Svaz průmyslu a dopravy ČR*)¹¹. В рамках данной программы её участники могли воспользоваться следующими услугами: подготовка бизнес-плана для входа

⁵ Export Strategy of the Czech Republic for 2006–2010. MPO. 17.06.2025. URL: <https://mpo.gov.cz/dokument16930.html> (accessed 02.11.2025).

⁶ Exportní strategie ČR 2012–2020. MPO. 15.03.2012. URL: <https://mpo.gov.cz/dokument103015.html> (accessed 02.11.2025).

⁷ Zeman je nespokojen s ekonomickou diplomací. *Radio Prague International*. 09.04.2014. URL: <https://cesky.radio.cz/zeman-je-nespokojen-s-ekonomickou-diplomacii-8299052> (accessed 02.11.2025).

⁸ Katalog služeb Jednotné zahraniční sítě (JZS) a Klientského centra pro export (KCE). *BusinessInfo.cz*. URL: <https://www.businessinfo.cz/navody/katalog-sluzeb-jednotne-zahranicni-site-jzs-a-klientskeho-centra-pro-export-kce/> (accessed 02.11.2025).

⁹ Mapa globálních oborových příležitostí. MZV ČR. 06.2024. URL: publi.cz/books/3095/index.html#Cover (accessed 02.11.2025).

¹⁰ Projekty ekonomické diplomacie (PROPED). *Ministerstvo vnitra ČR*. URL: <https://mv.gov.cz/vyzkum/clanek/proped-neboli-projekty-ekonomicke-diplomacie.aspx> (accessed 02.11.2025).

¹¹ Program PROPEA. URL: <https://propea.cz/> (accessed 02.11.2025).

на рынок; подготовка юридического, налогового, финансового и законодательного анализа; получение лицензий, сертификатов, регистрация продуктов и товарных знаков; предоставление и проверка импортной/экспортной, логистической документации; представительство компании на местном уровне.

Примечательной особенностью чешской системы ЭД было её переплетение с оказанием помощи в целях развития, которую реализовывало Чешское агентство по развитию (*CzechAid*). Хотя экспортный потенциал приоритетных стран-адресатов этой политики (Босния и Герцеговина, Грузия, Замбия, Камбоджа, Молдавия, Украина, Эфиопия) был невелик, чиновники считали, что активные действия чехов на этом направлении позволят использовать такие страны в качестве «точки входа» в целый регион (Африка, Юго-Восточная Азия, Западные Балканы, постсоветское пространство). Реализуемые *CzechAid* при поддержке МИД и Национального банка развития (*Národní rozvojová banka*) «программы B2B» были предназначены для компаний с уже готовыми бизнес-планами, которые могли помочь решить проблемы местного развития, или для тех, кто был заинтересован в освоении новых рынков, привлечении потенциальных партнёров для сотрудничества или в инвестировании непосредственно в страну и создании здесь совместного предприятия или филиала.

Интересной чертой чешской ЭД, подтверждавшей её продвинутый характер, стало возникновение в 2021 г. Агентства по вопросам межправительственного сотрудничества в области обороны (*Agentura pro mezivládní obrannou spolupráci*), которое появилось в ответ на запросы местных производителей вооружения и военной техники¹². Последние сталкивались с затруднениями при реализации собственной продукции, поскольку зачастую потенциальные иностранные покупатели не были готовы взаимодействовать с МСП, отдавая предпочтение контактам на уровне *G2G* (*Government to Government*). Учитывая факт, что до 90% продукции чешского ВПК направлялось на экспорт, и значительная часть компаний в этой сфере была представлена небольшими производителями, посредник в виде государственного агентства увеличивал возможности военной индустрии.

Анализ широкого набора национальных стратегий, принятых в 2010–2020-х гг.¹³, свидетельствует, что ЭД оказалась в центре внимания значительного числа ведомств, которые ранее не были задействованы в этом процессе. Авторы документов говорили о важности комплексного подхода чешских институтов, согласовании совершаемых шагов для более эффективного продвижения местных товаров и услуг. К 2025 г. в разной степени инструменты ЭД, помимо МИД, Министерства промышленности и торговли, *CzechTrade*, *CzechInvest*, использовали Министерство регионального развития, Министерство обороны, краевые

¹² Nově zřízená agentura posune podporu českého obranného průmyslu na vyšší úroveň. *Ministerstva obrany ČR*. 13.04.2021. URL: <https://mocr.mo.gov.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/nove-zrizena-agentura-posune-podporu-ceskeho-obranneho-prumyslu-na-vyssi-uroven-226950/> (accessed 02.11.2025).

органы власти, Технологическое агентство Чехии, Технологический центр Чешской академии наук, Чешский экспортный банк, Экспортное страховое общество, Национальный банк развития¹⁴ и др. (см. Рис. 1). Таким образом можно согласиться с экспертами Союза промышленников и работников транспорта, которые утверждали, что за несколько десятилетий независимого существования страны чешская модель ЭД претерпела значимые изменения. Прежде всего, произошёл переход от дуалистического подхода (*dual system*), в рамках которого ЭД реализовывалась лишь МИД и Министерством промышленности и торговли, в сторону сетевого принципа (*network model*), основанного на совместной работе многих субъектов и учреждений, поддерживающих предпринимателей на государственном уровне¹⁵. Часть экспертов подчёркивала, что данная модель была «открытой, неиерархической, ориентированной на расширение сотрудничества между госинститутами, ведомствами и предпринимателями»¹⁶. Наиболее ёмко обрисовал произошедшие перемены заместитель министра иностранных дел Мартин Тлапа: «Из иерархически организованного закрытого клуба, где джентльменские соглашения заключались *ad hoc*, ЭД трансформировалась в комплексную сеть помощи. Вместо перечня заказов по отдельным странам формируются карты отраслевых возможностей, на смену частным предложением приходят интеграторы, т. е. профильные компании, предлагающие решения “под ключ”, включая субподряд, особенно на более отдалённых рынках». Рассуждая о системе оценивания эффективности, он отмечал, что в современной ЭД метрики не должны были базироваться на объёме экспорта и количественных показателях, вместо этого стоило концентрировать внимание на «предоставленных услугах и удовлетворённости ими чешских предпринимателей»¹⁷.

В то же время звучали голоса критиков: они полагали, что вовлечение большого числа участников в механизмы ЭД снижало эффективность её инструментов, нарушало согласованность действий. В этой связи они предлагали объединить *CzechTrade* и *CzechInvest* – две ключевые структуры чешской ЭД. В добавок с их стороны была выдвинута идея о запуске дополнительной службы «одного окна» для чешской ЭД. Эта идея базировалась на социологическом исследовании, проведённом Союзом промышленников, согласно которому эффективность того или иного института зависела не от его функционала и полномочий

¹³ Инновационная стратегия: страна для будущего (2019–2030), Национальная концепция исследований, развития и инноваций (2021), Национальная исследовательская и инновационная стратегия для умной специализации (2021–2027), Индустриальная стратегия 4.0. (2017), Национальная стратегия по искусственному интеллекту (2019–2035), Стратегия регионального развития (2021–2027).

¹⁴ Národní rozvojová banka, a.s. URL: <https://www.nrb.cz/> (accessed 02.11.2025).

¹⁵ Podpora exportu. Mezinárodní komparativní analýza. *Svaz průmyslu a dopravy ČR*. Praha, 2019. URL: https://www.spcr.cz/images/320_2019_SPCR_Podpora_exportu_v_CR-analyza.pdf (accessed 02.11.2025).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Od pánského klubu k ekosystému. *Moderní ekonomická diplomacie*. No. 19. Únor 2021. URL: https://www.export.cz/wp-content/uploads/2021/01/MED_19_2021_W72.pdf (accessed 02.11.2025).

структур продвижения экспорта, а от продуктивности и персональных качеств его сотрудников¹⁸. Отметим, что предпринятая в 2018 г. попытка объединить чешские институты ЭД оказалась неудачной. Тогда была озвучена программа о создании платформы «Команда Чехия» (*Tým Česko*), которая «под зонтиком» Министерства промышленности и торговли должна была объединить *CzechInvest*, *CzechTrade*, *CzechTourism*, Чешский экспортный банк, Экспортное страховое общество, Национальный банк развития (на тот момент Чешско-моравский банк гарантов и развития) и Технологическое агентство Чехии¹⁹. Хотя главная идея запланированной платформы – объединить и связать между собой услуги, предоставляемые разными госорганами – звучала привлекательно, она не получила дальнейшего развития. И уже в последующие годы продвижение данного проекта было приостановлено.

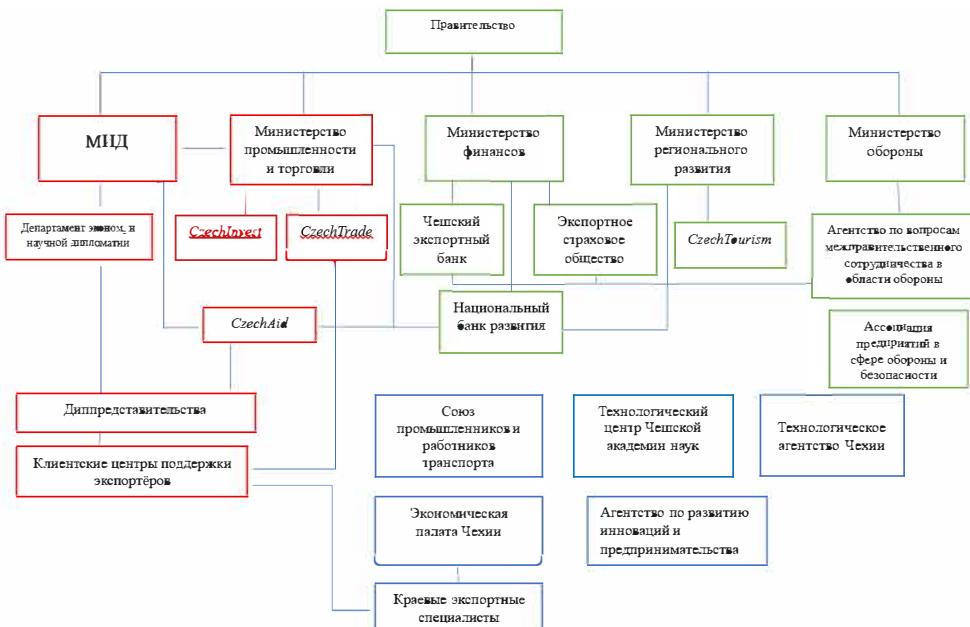


Рисунок 1. Структура чешской системы ЭД. Сетевая модель

Figure 1. The Structure of the Czech System of Economic Diplomacy. Network Model

Источник: составлено авторами

¹⁸ Podpora exportu... S. 37.

¹⁹ Tým Česko: Společná podpora firmám. *BusinessInfo.cz*. 28.08.2018. URL: <https://www.businessinfo.cz/clanky/tym-cesko-spolecna-podpora-firmam> (accessed 02.11.2025).

Венгрия

В отличие от Чехии система ЭД Венгрии начала развиваться относительно недавно. Внимание к ней было вызвано инициированной в 2012 г. правительством Виктора Орбана политикой «Открытия на Восток» (*Keleti Nyitás*)²⁰, предполагавшей усиление экономического взаимодействия с фокусными странами – Китаем, Россией и Турцией, а также с мало освоенными Будапештом регионами мира – Африкой, Латинской Америкой и Юго-Восточной Азией. В декабре 2012 г. была опубликована стратегия развития внешнеэкономических связей на период до 2020 г., которая во многом сформировала восприятие данного курса ввиду отсутствия какого-либо другого официального документа с разъяснением его сути²¹. В рамках «Открытия на Восток» планировалось реализовать географическую диверсификацию экспортных потоков, расширить ассортимент экспортируемой продукции, привлечь ПИИ и вывести венгерские МСП на мировые рынки. Главная задача сводилась к удвоению в течение десяти лет национального экспорта и объёма размещённых в стране ПИИ²². На фоне означенных целей усилилось внимание к инструментам ЭД, которые ранее не выделялись в самодостаточный механизм продвижения венгерского бизнеса за рубежом. Как следствие, в 41 стране были созданы Венгерские торговые дома (*Magyar Nemzeti Kereskedőház*), на которые возлагалась миссия по консультированию отечественных и иностранных предпринимателей, подготовка МСП к самостоятельной экспортной деятельности и модернизация институтов ВЭД²³. Однако уже в 2015 г. аналитики отмечали, что венгерские власти пришли к выводу о малой эффективности данных учреждений. Как показывала статистика, с 2011 по 2015 гг. экспорт венгерских товаров в страны, где были представлены данные торговые дома, сократился с 5,1 до 3,8 млрд евро. Более того, показательна ситуация, когда сотрудники пяти подобных учреждений в Турции за три года не смогли провести ни одной торговой сделки²⁴. Причины неудачи объяснялись, во-первых, тем, что многие торговые дома были открыты в государствах, с которыми у Будапешта отсутствовала глубокая история торгово-экономических отношений (Ботсвана, Гана, Намибия, Куба и др.). Во-вторых, их деятельность проходила непрозрачно из-за привлечения к управлению частных подрядчиков, которые

²⁰ Примечательно, что, несмотря на широкое распространение данного понятия, оно не было закреплено ни в одном официальном документе.

²¹ 1109/2012. (IV. 12.) Korm. Határozat. Magyarország 2012–2020. évre szóló külügazdasági stratégiájának végrehajtásáról. *Nemzeti Jogsabálytár*. 04.12.2012. URL: <https://njt.hu/jogsabaly/2012-1109-30-22> (accessed 02.11.2025).

²² Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp. *Hungarian government*. 30.07.2014. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp> (accessed 02.11.2025).

²³ Magyar Nemzeti Kereskedőház Bemutatkozás. *Export Hungary*. URL: <https://exporthungary.gov.hu/download/7/45/e1000/MNKH%20BEMUTATKOZ%C3%81S.pdf> (accessed 02.11.2025).

²⁴ Ilyen, amikor focisták irányítják a külkereskedelmet. *Index*. 11.07.2016. URL: https://index.hu/gazdasag/2016/07/11/mnkh_kereskedohaz_szijjarto_futsal_export_botswana/ (accessed 02.11.2025).

были слабо подотчётны венгерскому МИД и зачастую не заинтересованы в результатах своей деятельности. В-третьих, создание широкой сети загранучреждений потребовало привлечения в них значительного количества специалистов по ВЭД. Ввиду отсутствия подготовленных кадров торговые дома пополнялись некомпетентными и слабо мотивированными сотрудниками (Udvari 2021).

Ещё до осознания на официальном уровне неэффективности Венгерских торговых домов в 2014 г. была реализована масштабная институциональная реформа. Прежде всего, произошла реорганизация Министерства иностранных дел, которое стало вбирать в себя функционал, ответственный и за проведение ВЭД. Задачи нового Министерства иностранных дел и внешней торговли обрисовал его новоиспечённый руководитель Петер Сийярто: «Мы окончательно и необратимо закладываем основы новой венгерской внешней политики <...> для защиты экономических интересов в условиях нового мирового порядка»²⁵. Он добавлял: «Любые преобразования наносят серьёзный ущерб, если они меняют “укоренившуюся структуру”, но в этом есть необходимость»²⁶. Венгерский экономист Дьёрдь Суха полагал, что такие преобразования избавляли МИД от роли «второй скрипки» при проведении ВЭД и сокращали вероятность конфликтов между ведомствами (Suha 2012: 282). Таким образом, можно говорить, что данное событие зафиксировало тенденции к централизации любой активности на внешнем треке, формированию вертикальной системы принятия решений.

В свою очередь подобный шаг привёл к постепенной трансформации и системы ЭД, которая подверглась строгому упорядочиванию. В 2018 г. на смену торговым домам пришло Венгерское агентство по продвижению экспортта (*Hungarian Export Development Agency, HEPA*), структура которого имела сходство с открывшимся ещё в 2014 г. Венгерским агентством по привлечению инвестиций (*Hungarian Investment Promotion Agency, HIPA*)²⁷. Отказавшись от широкой сети представительств, руководство нового ведомства сделало акцент на точечном взаимодействии с ключевыми странами и на работе с атташе торгово-экономических отделов венгерских посольств (Nagy, Kutasi 2020)²⁸. Примечательно, что были открыты только пять региональных партнёрских офисов, которые распространяли свою деятельность на близлежащие к ним государства: в Белграде (Албания, Босния и Герцеговина, Северная Македония, Сербия), в Стамбуле (Греция, Кипр, Турция), в Шанхае (Китай, Малайзия, Индонезия), в Торонто (Канада). В отличие от предыдущей модели ЭД новый

²⁵ A külpolitika feladata hazánk gazdasági érdekeinek az érvényesítése. *Magyarország Kormánya*. 01.10.2014. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/kulgazdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/vegleg-es-visszafordithatatlanul-lerakjuk-az-uj-magyar-kulpolitika-alapjait> (accessed 02.11.2025).

²⁶ Ibid.

²⁷ Hungarian Investment Promotion Agency (HIPA). URL: <https://hipa.hu/awards/> (accessed 02.11.2025).

²⁸ Külgazdasági attasék. Export Hungary! URL: <https://exporthungary.gov.hu/kulgazdasagi-attasek?iran-teheran> (accessed 02.11.2025).

подход базировался на тщательной предварительной работе внутри самой Венгрии для последующего более эффективного выхода на внешние рынки. Она включала две составляющие. Первая связана с постоянным, инициативным поиском, с помощью профильных экспертов, венгерских конкурентоспособных компаний для выхода на зарубежные рынки. Вторая — это оценка спроса в конкретной стране, поиск деловых возможностей для венгерских компаний и посредничество в бизнес-коммуникации с привлечением региональных филиалов. Долгосрочным приоритетом являлось содействие инновационным МСП, которые уже внедрили собственные передовые технологии и добились успеха в ЕС. К преимуществам Агентства можно отнести наличие сформированной базы данных венгерских МСП и их продуктовых предложений, а также представление «по запросу» комплексной услуги полного цикла (от поиска партнёра до заключения окончательного соглашения).

Концептуальным оформлением изменившегося подхода стала новая Стратегия национального экспорта (2019 г.)²⁹, принятие которой некоторые эксперты связывали с «провалом» предыдущей, рассчитанной на период до 2020 г.³⁰. Центральная задача сводилась к увеличению доли МСП в экспорте на 50% до 2030 г. и их вовлечение в глобальные цепочки добавленной стоимости международных компаний. Хотя полный текст документа, как и многие венгерские официальные программы, не доступен широкой публике, лица, участвующие в венгерской ВЭД, отмечали внимание к важности слаженной работы между всеми ведомствами, занимающимися ЭД, и акцент на разработку новых инструментов³¹. В соответствии с логикой озвученных целей и централизацией системы ЭД подчёркивалась необходимость усиления взаимодействия НЕРА с возникшими ещё в 1994 г. Венгерским экспортным банком (*EXIMBANK*) и Венгерской компанией по страхованию экспортных кредитов (*MEHIB*), которые совместно оказывали услуги под брендом *EXIM*³². В свою очередь в стратегии развития *EXIM* на период 2017–2021 гг. также была отчётливо озвучена миссия по поощрению венгерских МСП³³. Таким образом, подходы ключевых акторов венгерской ЭД дополняли друг друга.

Ярким примером установившегося «ручного режима» в системе ЭД стала программа Приоритетного экспортного партнёрства, в рамках которой, в 2017 г. – девять, в 2020 г. – 27, в 2023 г. – 46 венгерских компаний³⁴ получили

²⁹ 1171/2019. (IV. 1.) Korm. Határozat a hazai vállalkozások külpiaci sikeressége érdekében szükséges exportfejlesztési intézkedésekéről. *Nemzeti Jogszabálytár*. 01.04.2019. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2019-1171-30-22> (accessed 02.11.2025).

³⁰ Exportfinanszírozás. *Országgyűlés Hivatala*. 22.04.2021. URL: https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_19_exportfinanszirozas.pdf/e7cb1e17-0539-14e4-eabe-eae776cac8e0?t=1619071310438 (accessed 02.11.2025).

³¹ Nemzeti Exportstratégia 2019–2030. *Magyarország Kormánya*. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/download/e/ca/91000/Nemzeti%20Export%20Strat%C3%A9gia%202019-2030.pdf>

³² EXIM Hungary. URL: <https://exim.hu/en/about-us/> (accessed 02.11.2025).

³³ Egyre több kisvállalkozó Eximbank-ügyfél. *Világgazdaság*. 15.05.2017. URL: <https://www.vg.hu/cegvilag/2017/05/masolat-egyre-tobb-kisvallalkozo-eximbank-ugyfel> (accessed 02.11.2025).

³⁴ Outstanding exporter partnership program. URL: <https://online.fliphml5.com/qhzkv/vbiq/#p=4> (accessed 02.11.2025).

значимые преимущества для продвижения своей продукции на внешних рынках. Фирмы – участницы программы получали «ускоренный» доступ к инструментам поощрения экспорта, в плотную вовлекались в программы, инициированные НЕРА, разработку государственных инструментов поддержки экспорта и переговоры по внешнеторговой политике. Выдвижение на передний край средних предприятий, стремящихся к крупным объёмам оборота (у некоторых он превышал 100 млн евро), по мнению экспертов, должно было мотивировать представителей МСП активнее вовлекаться в экспортную деятельность, преодолевая сформированные на их пути преграды из стереотипов³⁵.

Слаженная, иерархичная структура проявила свою эффективность на фоне пандемии коронавируса, когда возникла высокая потребность в госрегулировании и поддержке предприятий со стороны официальных властей. Сформировавшиеся в предыдущие годы механизмы способствовали появлению в сжатые сроки инструментов по субсидированию частного бизнеса. Например, в июле 2020 г. Министерство иностранных дел и внешней торговли совместно с НЕРА при поддержке EXIM запустили Национальную программу по защите экспорта, в рамках которой планировалось выделение 62 млн евро для усиления экспортных показателей венгерских компаний, оказавшихся в сложной ситуации ввиду обострения эпидемиологической обстановки³⁶. Примечательно, что 5 млн евро были направлены именно на помощь МСП³⁷. К 2023 г. выделенная сумма достигла 180 млн евро³⁸.

Венгерская система ЭД, показав неэффективность в период с 2012 по 2018 гг., подверглась серьёзной трансформации. Она проявилась в формировании «вертикальной системы», в пределах которой ведущая роль отводилась агентству НЕРА и группе EXIM, находившимся под строгим контролем МИД. Существующие параллельно структуры, такие как Венгерская торгово-промышленная палата, Союзы промышленников и др., не оказывали серьёзного воздействия на вектор развития и, наоборот, охотно вовлекались в проекты НЕРА. Впрочем, несмотря на официальные заявления о стремлении расширить экономическое присутствие Будапешта в Азии, Африке и Латинской Америке, анализ произошедших с 2018 г. перемен отчётливо свидетельствовал о желании венгров сконцентрироваться на ближайших государствах, в том числе не входящих в ЕС. Более того, одним из новых институтов ЭД, направленных на продвижение венгерского экспорта, стала Центральноевропейская сеть экономического

³⁵ Podpora exportu... S. 42.

³⁶ Nemzeti Exportvédelmi Program. НЕРА. URL: <https://hepa.hu/palyazatok/Nemzeti-Exportvedelmi-Program> (accessed 02.11.2025).

³⁷ The government is funding the export activities of forty-six Hungarian SMEs. *Magyarország Kormánya*. 06.10.2020. URL: <https://2015-2019.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-government-is-funding-the-export-activities-of-forty-six-hungarian-smes> (accessed 02.11.2025).

³⁸ Magyarország 2023. évi nemzeti reform programja. *Magyarország Kormánya*. 04.2023. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/NRP_2023_HU.pdf (accessed 02.11.2025).

сотрудничества (*Central European Economic Development*)³⁹, которая открыла 20 представительств в самой Венгрии и 13 – за рубежом (Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Хорватия).



Рисунок 2. Структура венгерской системы ЭД. Вертикальная модель

Figure 2. The Structure of the Hungarian System of Economic Diplomacy. Top-Down Model
Источник: составлено авторами

Польша

Согласно отчёту Верховной контрольной палаты Польши, выполненному в 2016 г., в период до 2015 гг. в стране не существовало последовательной системы продвижения экономики⁴⁰. Несмотря на десятки инстанций, которые были вовлечены в этот процесс «на бумаге», в реальности они находились в разрозненном состоянии, между ними отсутствовала координация и не произошло распределение компетенций. Хотя с формальной точки зрения ведение этого вопроса находилось в зоне ответственности министра экономики, он на официальном уровне не имел достаточных полномочий для выстраивания рабочей системы продвижения и её сопряжения с другими ведомствами. На фоне отсутствия субъекта политики продвижения польской экономики значительная

³⁹ Central European Economic Development Network. URL: <https://ced.hu/en#about-us> (accessed 02.11.2025).

⁴⁰ Promocja gospodarcza Polski. Najwyższa Izba Kontroli. 13.10.2016. URL: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/023/> (accessed 02.11.2025).

часть инициатив, по мнению составителей документа, изначально не имела шансов на успех. В этой связи инструменты ЭД также не могли проявить свою эффективность.

Хотя данная проверка осуществлялась на фоне прихода в 2015 г. к власти национал-консерваторов из партии «Право и справедливость», которые сводили счёты с конкурентами из «Гражданской платформы», ранее находившимися в течение восьми лет во главе государства (Ведерников 2025: 210), выводы аудиторов были предельно обоснованы. За предшествующие годы не было принято ни одной концепции по продвижению польской экономики за рубежом, а главной стратегией, на которую ориентировались чиновники в этом вопросе, был ключевой на тот момент внешнеполитический документ «Приоритеты польской внешней политики (2012–2016)»⁴¹, в котором обозначалась цель по «продвижению экономических интересов Польши», но не был разработан механизм её достижения. Для решения этой задачи в 2016 г. была инициирована работа Межведомственной группы по вопросам продвижения Польши за рубежом, в рамках которой начали работу девять координационных советов, включая экспертную группу по ЭД (см. Рис. 3). За время её деятельности был разработан концептуальный документ «Направления продвижения Польши на 2017–2027 гг.» (*Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027*)⁴². В нём была представлена стратегия по усилению видимости Польши как торговой марки и обозначены критерии успеха того или иного ведомства в этом процессе. Шла речь об увеличении числа предприятий, ассоциируемых с Польшей, и росте узнаваемости бренда «Польша» как фактора, увеличивающего преимущество при ведении бизнеса.

Значительным шагом на пути к решению имеющихся проблем стала Стратегия ответственного развития (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*), подготовленная в 2017 г. в стенах Министерства развития по инициативе его руководителя Матеуша Моравецкого (в будущем премьер-министра Республики)⁴³. В разделе, посвящённом зарубежной экспансии, обозначались ключевые проблемы, явившиеся препятствием на пути продвижения польской экономики. Во-первых, была отмечена институциональная разрозненность, которая наиболее сильно проявлялась в отсутствии субъекта, ответственного за поддержку экспорта. Во-вторых, фиксировалось недостаточное предложение финансовых инструментов поддержки экспорта, включая кредитные, страховые и гарантийные механизмы. В-третьих, была обозначена растущая концентрация польского экспорта на рынке ЕС при уменьшении роли стран за его пределами.

⁴¹ Priorytety polskiej polityki...

⁴² Kierunki promocji POLSKI na lata 2017–2027. Kancelaria prezesa Rady Ministrów. 20.12.2017. URL: [https://sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB95JVM/\\$FILE/z08247-o1_4.pdf](https://sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB95JVM/$FILE/z08247-o1_4.pdf) (accessed 02.11.2025).

⁴³ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. 14.02.2017. URL: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (accessed 02.11.2025).

В-четвёртых, был выявлен «информационный шум», связанный с существованием множества интернет-порталов, финансируемых за счёт госсредств, которые были посвящены тематике интернационализации экспорта.

В области ЭД предлагалось усилить роль Польского агентства инвестиций и торговли (*Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, PAIH*), которое возникло ещё в конце 1980-х гг. как Агентство по иностранным инвестициям (*Agencja do Spraw Inwestycji Zagranicznych*), но до 2017 г. находилось в тени других структур. Войдя в состав Польского фонда развития (ПФР)⁴⁴ в 2016 г., цель которого сводилась к «сосредоточению всех финансов страны на главных направлениях развития» (Синицина, Чудакова 2019), Агентство повысило статус и взяло на себя задачу по реализации программ поддержки экспорта, распределению грантов по разработке и внедрению стратегий интернационализации, финансированию программ поддержки экспорта и снижению рисков для иностранных контрагентов. Осуществление намеченного планировалось совместно с другими институтами ПФР: Польским агентством развития предпринимательства (*PARP*), Банком национального хозяйства (*BGK*), Корпорацией страхования экспортных кредитов (*KUKE*) и Агентством промышленного развития (*ARP*)⁴⁵. Таким образом произошло делегирование экспортных и инвестиционных задач одной организации. Примечательно, что случившиеся трансформации полностью соответствовали ключевым польским тенденциям в области экономики, где наблюдалась монополизация крупных производственных предприятий, усиление контроля за банковской сферой и расширение госсектора.

Характерно, что на фоне укрепления позиций *PAIH* было принято решение о постепенной ликвидации Отделов продвижения торговли и инвестиций, которые с 2006 г. располагались в 45 странах в структуре польских диппредставительств, но были подотчётны Министерству экономики (Molendowski 2018: 136). На смену Отделам, которые закрылись в течение 2017–2018 гг., пришли 55 зарубежных бюро *PAIH* в 50 странах (распространяли деятельность на 58 государств), в том числе восемь – в Африке и на Ближнем Востоке, 15 – в Азии и девять – в Северной и Южной Америке.

Ввиду показательного отстранения польского внешнеполитического ведомства от управления одним из ключевых элементов ЭД возникла необходимость урегулировать взаимоотношения между МИД и *PAIH*. Матеуш Янковский, эксперт варшавского Института экономической дипломатии, считал, что проведённые реформы были осуществлены оперативно, без должной подготовки и даже информирования представителей МИД о них, что привело к недопониманию и длительному отсутствию межведомственных контактов. Только

⁴⁴ Ustawa o systemie instytucji rozwoju. Kancelaria Sejmu. 04.07.2019. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001572/T/D20191572L.pdf> (accessed 02.11.2025).

⁴⁵ Strategia na rzecz... S. 140.

в октябре 2020 г. после серии встреч между их представителями были определены ключевые вопросы взаимодействия и заключено соглашение о сотрудничестве⁴⁶. На дипломатические учреждения возлагались задачи, связанные с контактами на правительственном уровне (G2G), поддержкой фирм в спорных ситуациях (например, в антидемпинговых процедурах) и содействие крупному бизнесу (макроэкономическая дипломатия). В свою очередь зарубежные бюро PAIH отвечали за продвижение МСП и облегчение B2B контактов, т. е. вопросы, которые не требовали дипломатического статуса (микроэкономическая дипломатия). Учитывая тот факт, что «движущей силой польской экономики, создававшей 70% национального ВВП», были МСП, то значение Агентства резко возрастило (Дрыночкин, Габарта 2018: 184).

За прошедшие годы с момента начала трансформации системы продвижения польской экономики главный акцент властей был сделан, во-первых, на создание удобной информационной системы по мерам поддержки экспорта, во-вторых, на формирование узнаваемого бренда польского государства как надёжного торгового партнёра, в-третьих, на выход МСП на международный уровень в приоритетных, высокотехнологичных областях. Несмотря на кажущуюся простоту задачи по запуску единого портала по продвижению экспорта, работы над его воплощением велись в течение нескольких лет и были завершены только к 2021 г.⁴⁷. Модерация сайта осуществлялась PAIH, сотрудники которого наполняли его актуальными сведениями об инструментах поддержки экспортёров, прежде всего реализуемых институтами ПФР. Вдобавок был перезапущен портал «Польские экспортёры на зарубежных рынках»⁴⁸, который должен был способствовать ускорению поиска партнёров для польских предприятий с целью интернационализации их деятельности⁴⁹. Также большое внимание уделялось формированию узнаваемого на международном уровне бренда польской экономики (*Marka Polskiej Gospodarki*). По мнению разработчиков этой концепции, сформированный положительный образ мог позволить повысить узнаваемость локальных польских производителей, нарастить экспорт и привлечь в страну дополнительные инвестиции⁵⁰. Большое внимание уделялось трансляции данного бренда на полях выставочно-конгрессных мероприятий, прежде всего в EXPO 2020 в Дубае (ОАЭ) и EXPO 2025 в Осаке (Япония). Что касается инструментов поддержки МСП, то к 2024 г. был сделан упор на ниши с высоким

⁴⁶ Jankowski M. Raport o systemie promocji gospodarki. *Gospostrategie*. URL: <https://idegroup.pl/2022/09/19/raport-o-systemie-promocji-gospodarki/> (accessed 02.11.2025).

⁴⁷ Portal Trade.gov. URL: <https://www.trade.gov.pl/> (accessed 02.11.2025).

⁴⁸ Poland-Export. URL: <https://www.poland-export.pl/> (accessed 02.11.2025).

⁴⁹ Analiza potencjału internacjonalizacji polskich firm oraz promocji polskich branż priorytetowych na rynkach perspektywicznych poprzez kanały elektroniczne – „E-EKSPORT”. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*. 2019. URL: <https://www.gov.pl/attachment/6fac4ebb-7b34-4d63-949b-1435aa53003f> (accessed 02.11.2025).

⁵⁰ Marka Polskiej Gospodarki 2011–2023. *Serwis Rzeczypospolitej Polskiej*. 02.08.2019. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/marka-polskiej-gospodarki> (accessed 02.11.2025).

экспортным и инновационным потенциалом (15 направлений)⁵¹. Используя механизмы софинансирования, PAIH способствовал продвижению прошедших отбор отраслевых проектов, реализации издательских инициатив по популяризации экспортной деятельности и получению сертификатов для торговли товарами за пределами ЕС.



* BGK – Банк национального хозяйства

* PARP – Польское агентство развития предпринимательства

* KUKE – Корпорация страхования экспортных кредитов

Рисунок 3. Структура польской системы ЭД. Дуалистическая модель

Figure 3. The Structure of the Polish System of Economic Diplomacy. Dual model

Источник: составлено авторами.

Впрочем, согласно отчёту Верховной контрольной палаты Польши за 2022 г.⁵², в стране отсутствовала слаженная структура продвижения польской экономики, несмотря на проведённые реформы и принятые нормативные акты.

⁵¹ 1) Медицина и фармацевтика; 2) строительство и ремонт зданий; 3) профессиональная электроника, микрэлектроника и фотоника; 4) зелёные технологии (в том числе ВИЭ и товары циркулярной экономики); 5) информационные (IT) и информационно-коммуникационные технологии (ICT); 6) креативная индустрия; 7) косметическая промышленность; 8) машины и оборудование; 9) мебель; 10) автомобилестроение; 11) ж/д транспорт; 12) специализированные суда, яхты и лодки; 13) высокие технологии в области безопасности и товаров двойного назначения; 14) авиационно-космический сектор; 15) продовольствие.

⁵² Promocja Gospodarcza Polski. Najwyższa Izba Kontroli. 26.08.2022. URL: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26992,wp,29791.pdf> (accessed 02.11.2025).

Причина крылась в продолжающемся отсутствии документа / разработанной политики, которые бы определили общую систему продвижения национальной экономики, установили инструменты и правила координации для всех вовлечённых в этот процесс ведомств. В то же время систему ЭД удалось упорядочить за счёт создания *дуалистической системы*. В ней переплелись институты классической дипломатии (посольства, консульства) и появившийся в 2017 г. Польский фонд развития, где ключевая роль отводилась Польскому агентству инвестиций и торговли (*PAIH*) с его разветвлённой системой представительств за границей. ПФР, вбирая в себя основные заведения по продвижению польского экспорта, не находящиеся в прямом подчинении Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству развития и инноваций и др., могли оперативно и бесшовно осуществлять торговые и инвестиционные операции. Таким образом была сформирована система институтов, мало зависимая от министерств и иных госструктур, способная реализовывать проекты по принципу «под одной крышей» (*under one roof*).

Заключение

Анализ систем продвижения экспорта с акцентом на инструментарий ЭД показал, что несмотря на схожую социально-экономическую модель и общее историческое прошлое трёх постсоциалистических государств ЦЕ (Польши, Венгрии и Чехии) их руководство придерживается разных подходов.

Чехия, которая озабочилась созданием системы ЭД ещё в 1990-х гг., к 2025 г. сформировала разветвлённую сетевую модель, состоящую из множества институтов и ведомств, между которыми отсутствовала слаженная координация и не было общей стратегии взаимодействия. Венгерские власти, развивая политику с 2012 г., придерживались курса на централизацию внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности через создание единого министерства, которому были подотчётны все институты по поддержке экспорта и ЭД. В схожем направлении с 2015 г. двигались польские политики, прежде всего представители партии «Право и справедливость», стремившиеся контролировать всю инвестиционную и экспортную деятельность в пределах одного института, а именно Польского фонда развития, который не был строго подотчётен МИД и иным госструктурам. В то же время ввиду закреплённого разграничения компетенций и полномочий внешнеполитическое ведомство не было исключено из системы ЭД. Таким образом, следует говорить о трёх сформировавшихся центральноевропейских системах ЭД – сетевой (Чехия), вертикальной (Венгрия) и «дуалистической» (Польша).

Говоря о схожих тенденциях, стоит заметить, что в последние годы стал заметен крен в сторону переформатирования институтов ЭД: власти стран стали отдавать предпочтение структурам, занимающимся микроэкономической дипломатией (*CzechTrade*, *HEPA*, *PAIH*), и сокращать функционал дипломатических

представительств, в зоне ответственности которых оставались лишь вопросы большого бизнеса (макроэкономическая дипломатия). Данный тренд обосновывался курсом на интернационализацию национальных МСП. Хотя масштаб преобразований в каждой стране отличался, их глубина во многом зависела от внутриполитического развития: в обстановке т. н. демократического отката (*democratic backsliding*), усиления национал-консервативных сил и суверенизации происходила централизация системы продвижения экспорта и ЭД (Венгрия, Польша). В свою очередь в Чехии, которая оставалась «островом либеральной демократии» и плюрализма в ЦЕ, крепкие позиции, несмотря на внешние факторы, продолжала занимать децентрализованная система ЭД, изменение которой могло произойти при условии сильного нажима со стороны центральных властей.

Впрочем, появление указанных моделей ЭД и активизация деятельности соответствующих институтов во втором десятилетии XXI в. явно свидетельствовали о желании Праги, Варшавы и Будапешта в условиях трансформации международных отношений использовать дополнительные инструменты для расширения возможностей национальных экономик.

Полученные представления об организационных системах ЭД в ВЭД стран ЦЕ, роли и востребованности ключевых институтов в системе внешнеэкономического присутствия позволяют оценить *сетевой потенциал* ЭД при развертывании на новых рынках. Данное исследование может послужить основой для более глубокого анализа присутствия стран ЦЕ в Африке, на Ближнем Востоке и в других регионах мира; оценить информационную связанность организаций, получить представление о возможном масштабировании сети. Кроме того, понимание таких случаев как, например, замены целой цепи институтов на другую (например, случай Венгрии) помогает избежать ошибочной интерпретации роли и истории института поддержки ВЭД при последующем анализе или подготовке сводных данных о присутствии в регионе.

Об авторах:

Михаил Владимирович Веденников — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Лаборатории «Механизмы обеспечения экономической безопасности Европы: вызовы для национальных интересов России», Институт Европы РАН. 125009, Москва, Моховая 11-3, Россия. E-mail: vishma@mail.ru

Анна Константиновна Иванова — кандидат экономических наук, руководитель Лаборатории «Механизмы обеспечения экономической безопасности Европы: вызовы для национальных интересов России», Институт Европы РАН. 125009, Москва, Моховая 11-3, Россия. E-mail: annaivanova@instituteofeurope.ru

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена в рамках государственного задания Минобрнауки РФ (тема НИР № FMZS-2024-0010 «Механизмы продвижения стратегических интересов ключевых европейских акторов в странах Африки и Ближнего Востока: институты, принципы функционирования, прогнозы») Института Европы РАН.

UDC: 327.8:339.9:35(4–11)"1990/2020"

Received: June 29, 2025

Accepted: October 28, 2025

Institutional Models of Economic Diplomacy in Central Europe

 M.V. Vedernikov,  A.K. Ivanova
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-31-55](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-31-55)

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

Abstract: The article examines the evolution and institutional design of economic diplomacy systems in three post-socialist Central European (CE) countries – Hungary, Poland, and Czechia. Understanding the institutional network potential underlying these countries' presence in foreign markets is particularly relevant in the context of their adaptation to EU strategic initiatives aimed at expanding economic cooperation with the Global South. The development trajectories of these systems differ: while the Czech model of foreign economic promotion emerged in the 1990s, the Hungarian and Polish systems took shape only in the 2010s, defining the chronological scope of this study. Employing a historical–institutional and systemic approach, the article analyzes national models of foreign economic representation and interest promotion at both institutional and organizational levels.

Despite shared socialist legacies and comparable economic structures, the three countries have adopted divergent governance architectures. Czechia illustrates a decentralized model of institutional interaction; Poland applies a dualistic structure, dividing authority between diplomatic institutions and the Polish Development Fund; Hungary operates a vertical, centralized system dominated by the Ministry of Foreign Affairs and Trade. The analysis demonstrates that all three countries have shifted toward microeconomic diplomacy as a prevailing trend, emphasizing business-level internationalization and SME support mechanisms. Special attention is given to institutional reforms, instruments for SME internationalization, and the role of domestic political contexts in shaping governance within support institutions.

The study finds that the political evolution of each country has significantly influenced the configuration of its economic diplomacy system: Prague's pluralistic environment encouraged institutional decentralization and the emergence of multiple coordination mechanisms, whereas the hybrid regimes of Budapest and Warsaw – formed amid processes of democratic backsliding – favored the concentration of economic diplomacy within single, specialized entities. The findings contribute to understanding network-based support systems for SME internationalization in small and medium-sized EU member states and provide a foundation for further research on the institutional network capacities that sustain the external economic engagement of Central European countries.

Keywords: economic diplomacy, Central Europe, Poland, Czech Republic, Hungary, export promotion, Global South, internationalization, foreign economic activity support, historical institutionalism, chambers of commerce and industry

About the authors:

Mikhail V. Vedernikov — Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate of Laboratory "Mechanisms for Ensuring the Economic Security of Europe: Challenges to Russia's National Interests", Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. 125009, Moscow, Mokhovaya 11-3, Russia. E-mail: vishma@mail.ru

Anna K. Ivanova – Candidate of Sciences (Economics), Head of Laboratory “Mechanisms for Ensuring the Economic Security of Europe: Challenges to Russia’s National Interests”, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. 125009, Moscow, Mokhovaya 11-3, Russia. E-mail: annaivanova@instituteofeurope.ru

Conflict of interests:

The authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The article was prepared as a part of a state assignment from the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, NIR FMZS-2024-0010 “Mechanisms for the movement of strategic interests of key European actors in Africa and the Middle East: institutes, principles of functionality, procedures”, Institute of Europe RAS.

References:

- Caron de la Carrière G. 1998. *La diplomatie économique: le diplomate et le marché*. Paris: Economica. 224 p.
- Coase R.H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*. 4(16). P. 386–405.
- Hauser C., Werner A. 2015. Limited In-House Resources and the Use of the Official Foreign Trade Promotion by Small Businesses. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*. 25(2). P. 128–147.
- Kayser G., Wallau F. 2003. *Der industrielle Mittelstand – ein Erfolgsmodell*. BDI-Drucksache, Industrie Förderung: Berlin. 172 s.
- Lo V., Hauser C., Stiebale J., Engel D., Kohlberger K. 2007. Internationalisierung des Mittelstandes. *Mittelstands Monitor 2007. Den aufschwung Festigen Beschäftigung und Investitionen weiter Vorantreiben*. KfW, Creditreform, IfM, RWI, ZEW: Frankfurt am M. P. 93–154.
- Marková J., Havlová H. et al. 2021. *Ekonomická diplomacie nové doby*. Praha: Professional publishing. 264 p.
- Molendowski E. 2018. The Economic Diplomacy of Poland – the Origin and Evolution of the Organisational Model and Tasks during the Transformation Period. *International Business and Global Economy*. №37. P. 128–141. DOI: 10.4467/23539496IB.18.009.9382
- Moons S.J.V., van Bergeijk P.A.G. 2017. Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *World Econ.* №40. P. 336–368. DOI: 10.1111/twec.12392
- Nagy S.G., Kutasi G. 2020. *Gazdaságdiplomácia – elmélet és gyakorlat felkészülő diplomatáknak*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó – Akadémiai Kiadó. 518 p. DOI: 10.1556/9789634545989
- North D.C. 1989. Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction. *World Development*. 17(9). P. 1319–1332.
- Okano-Heijmans M. 2016. Economic Diplomacy. *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Constantinou C., Kerr P., Sharp P. (eds). Sage. P. 552–563.
- Okano-Heijmans M. 2011. Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*. 6(1–2). P. 7–36. DOI: 10.1163/187119111X566742
- Suha G. 2012. A gazdaságdiplomácia átalakulása. *Polgári Szemle*. 1–2(8). P. 280–294.
- Szczepańska-Dudziak A. 2024. “Czechia Team”. Economic Diplomacy of the Czech Republic in the Face of Global Challenges. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*. 2(22), P. 29–145. DOI: 10.36874/RIESW.2024.2.7
- Udvari G. 2021. *A Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt. tevékenységének bemutatása*. Szakdolgozat thesis, Természettudományi Kar. 100 p.

Woolcock S. 2012. *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations* (1st ed.). Routledge. 220 p. DOI: 10.4324/9781315581033

Woolcock S. et al. 2025. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (5th ed.). Routledge. 288 p. DOI: 10.4324/9781003378730

Bisson L.S. 2020. Novaia strategiia ES dlja Afriki: v poiskakh podlinnogo partnerstva [The EU's New Strategy for Africa: in Search of a Genuine Partnership]. *Contemporary Europe*. 3(96). P. 39–50. DOI: 15211/soveurope320203950 (In Russian)

Chetverikova A.S., Basov F.A., Nevskaia A.A. 2022. Predely samostoiatel'nosti Vishegradskoi gruppy v ES [The Limits of Independence of the Visegrad Group in the EU]. Moscow: IMEMO RAS. DOI: 10.20542/978-5-9535-0606-9 (In Russian)

Degterev D.A. 2010. *Ekonomicheskaiia diplomatiia: ekonomika, politika, pravo* [Economic Diplomacy: Economics, Politics, Law]. Moscow: Navona. 176 p. (In Russian)

Drynochkin A.V., Habarta A.A. 2018. *Ekonomika stran Vishegradskoi gruppy* [Economy of the Visegrad Group countries]. Moscow: MGIMO University. 356 p. (In Russian)

Gromyko Al.A. et al. 2023. *Evropa v global'noi peresborke: monografija* [Europe in Global Reassembly: Monograph]. Moscow: IE RAS, Ves' Mir Publishing house. 508 p. (In Russian)

Ivanov I.D. 2001. *Khoziaistvennye interesy Rossii i ee ekonomicheskaiia diplomatiia* [Russia's Economic Interests and its Economic Diplomacy]. Moscow: ROSSPEN. 318 p. (In Russian)

Ivanova A.K. 2022. *Institutsional'nye mekhanizmy podderzhki vnesheekonomiceskoi deiatel'nosti kompanii v FRG: dissertatsiia* [Institutional Mechanisms for Supporting Foreign Economic Activity of Companies in Germany: Dissertation]. Moscow: IE RAS. 202 p. (In Russian)

Ivanova A.K., Eremin D.P. 2024. Evropeiskie interesy na Global'nom Iuge: potentsial kompleksnogo prognozirovaniia [European Interests in the Global South: Capabilities of Comprehensive Forecasting]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*. 6(42). P. 35–48. DOI: 10.15211/vestniki-eran620243548 (In Russian)

Kondrat'eva N.B. 2024. Geopoliticheskaiia initsiativa komissii ES "Global'nye vrata" [Geopolitical Initiative "Global Gateway" of the EU Commission]. *Contemporary Europe*. 5(126). P. 137–149. DOI: 10.31857/S0201708324050115 (In Russian)

Naryshkin A.A. 2016. Sotsial'no-politicheskie aspekty reformirovaniia severoevropeiskoi modeli razvitiia: dissertatsiia [Socio-Political Aspects of Reforming the Northern European Development Model: Dissertation]. Moscow: IE RAS. 231 p. (In Russian)

Ornatskii I.A. 1985. *Ekonomicheskaiia diplomatiia* [Economic Diplomacy]. Moscow: International relations. 336 p. (In Russian)

Reinhardt R.O. 2016. *Ekonomicheskaiia diplomatiia vedushchikh evropeiskikh stran: monografija* [Economic Diplomacy of Leading European Countries: Monograph]. Moscow: MGIMO-University. 258 p. (In Russian)

Reinhardt R.O. 2017. Sravnenie natsional'nykh sistem ekonomicheskoi diplomatiii vedushchikh stran Evropeiskogo soiuza [A Comparison of National Economic Diplomacy Systems of the Leading European Union Countries]. *Comparative Politics Russia*. 1(8). P. 21–32. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-1-21-32 (In Russian)

Shchetinin V.D. 2001. *Ekonomicheskaiia diplomatiia* [Economic Diplomacy]. Moscow: International relations. 280 p. (In Russian)

Sinitsina I.S. Chudakova N.A. 2019. Pol'sha: novaia ekonomicheskaiia politika [Poland: New Economic Policy]. *Current Problems of Europe*. №3. P. 141–168. DOI: 10.31249/ape/2019.03.07 (In Russian)

Vedernikov M.V. 2025. *Tendentsii politicheskogo razvitiia Tsentral'noi Evropy na fone krizisov XXI v.: monografia* [Trends in Political Development of Central Europe amid the Crises of the 21st Century: Monograph]. Moscow: IE RAS. 254 p. (In Russian)

Vetrov A.V. 2003. *Mezhdunarodnaia praktika diplomaticeskogo soprovozhdeniia torgovo-investitsionnykh proektor i sdelok* [International Practice of Diplomatic Support for Trade and Investment Projects and Transactions]. Moscow: Higher school. 94 p. (In Russian)

Zonova T.V. 2005. *Ekonomicheskaiia diplomatiia* [Economic diplomacy]. *Foreign Economic Relations*. Vol. 6. P. 54–62. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Биссон Л.С. 2020. Новая стратегия ЕС для Африки: в поисках подлинного партнёрства. *Современная Европа*. 3(96). С. 39–50. DOI: 15211/soveurope320203950

Веденников М.В. 2025. *Тенденции политического развития Центральной Европы на фоне кризисов XXI в.: монография*. Москва: ИЕ РАН. 254 с.

Ветров А.В. 2003. *Международная практика дипломатического сопровождения тургово-инвестиционных проектов и сделок*. Москва: Высшая школа. 94 с.

Громыко Ал.А. и др. 2023. *Европа в глобальной пересборке: монография*. Москва: ИЕ РАН, Издательство «Весь Мир». 508 с.

Дегтерев Д.А. 2010. *Экономическая дипломатия: экономика, политика, право*. Москва: Навона. 176 с.

Дрыночкин А.В., Габарта А.А. 2018. *Экономика стран Вишеградской группы*. Москва: МГИМО МИД России. 356 с.

Зонова Т.В. 2005. Экономическая дипломатия. *Внешнеэкономические связи*. №6. С. 54–62.

Иванов И.Д. 2001. *Хозяйственные интересы России и её экономическая дипломатия*. Москва: РОССПЭН. 318 с.

Иванова А.К. 2022. *Институциональные механизмы поддержки внешнеэкономической деятельности компаний в ФРГ: диссертация*. Москва: ИЕ РАН. 202 с.

Иванова А.К., Ерёмин Д.П. 2024. Европейские интересы на Глобальном Юге: потенциал комплексного прогнозирования. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 6(42). С. 35–48. DOI: 10.15211/vestnikieran620243548

Кондратьева Н.Б. 2024. Геополитическая инициатива комиссии ЕС «Глобальные враты». *Современная Европа*. 5(126). С. 137–149. DOI: 10.31857/S0201708324050115

Нарышкин А.А. 2016. *Социально-политические аспекты реформирования североевропейской модели развития: диссертация*. Москва: ИЕ РАН. 231 с.

Орнатский И.А. 1985. *Экономическая дипломатия*. Москва: Международные отношения. 336 с.

Райнхардт Р.О. 2016. *Экономическая дипломатия ведущих европейских стран: монография*. Москва: МГИМО-Университет. 258 с.

Райнхардт Р.О. 2017. Сравнение национальных систем экономической дипломатии ведущих стран Европейского союза. *Сравнительная политика*. 1(8). С. 21–32. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-1-21-32

Синицина И.С. Чудакова Н.А. 2019. Польша: новая экономическая политика. *Актуальные проблемы Европы*. №3. С. 141–168. DOI: 10.31249/ape/2019.03.07

Четверикова А.С., Басов Ф.А., Невская А.А. 2022. *Пределы самостоятельности Вишеградской группы в ЕС*. Москва: ИМЭМО РАН. DOI: 10.20542/978-5-9535-0606-9

Щетинин В.Д. 2001. *Экономическая дипломатия*. Москва: Международные отношения. 280 с.



Трансграничное сотрудничество и парадипломатия городов Балтийского региона в сфере адаптации к изменениям климата

✉ А.Е. Кутейников, ✉ Е.А. Близнецкая, ✉ С.В. Ивлев, ✉ В.И. Шаповалов

Санкт-Петербургский государственный университет

Цель статьи заключается в выявлении содержательных и организационных особенностей трансграничного сотрудничества и парадипломатии городов в сфере адаптации к изменениям климата. Исследование направлено на определение того, как города выстраивают международные связи и используют существующие механизмы взаимодействия для подготовки к климатическим рискам и минимизации их последствий. Актуальность темы обусловлена развитием климатической парадипломатии, активизацией региональной адаптационной политики в России, а также растущими угрозами для прибрежных городов, испытывающих на себе прямое воздействие изменений климата.

В статье представлены результаты сравнительного анализа стратегий и планов адаптации девяти прибрежных городов Балтийского региона, включающего десять стран. С использованием метода матричного дискурс-анализа изучено, как международные и региональные организации, а также сети городов (в частности, Глобальное соглашение мэров по климату и энергии, Союз Балтийских городов и ICLEI Europe) влияют на формирование городских адаптационных документов. Установлено, что все города региона перешли к этапу реализации адаптационной политики, однако степень её институционализации различается: города Европейского союза действуют в рамках многоуровневой модели управления с опорой на инструменты ЕС, тогда как российские города следуют государственным методическим рекомендациям и развиваются адаптацию в контексте вертикали федерального управления.

Результаты исследования показывают, что адаптация к изменениям климата стала центральным элементом трансграничного сотрудничества городов Балтийского региона и важным направлением их международной активности. Анализ выявил типологическое сходство стратегических документов, объясняемое воздействием универсальных и региональных международных структур, а также участием городов в парадипломатических сетях. Это сходство формирует противоречие между локальной направленностью действий и необходимостью координации усилий на наднациональном уровне. Авторы приходят к выводу, что эффективная

адаптация к климатическим изменениям возможна лишь при взаимосвязанной деятельности всех субъектов трансграничной климатической политики. Таким образом, трансграничное сотрудничество выступает не только механизмом обмена опытом, но и ключевым условием решения локальных задач климатической устойчивости.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, парадипломатия, город, Балтийский регион, климат, адаптация к изменениям климата, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Европейский союз, сети городов

С конца 1980-х гг. в мировой повестке дня прослеживается нарастающее внимание к вопросам изменения климата. Принятие в 1992 г. и вступление в силу в 1994 г. Рамочной конвенции ООН об изменении климата¹ способствовал переводу теоретических и политических дискуссий по этой теме в практическую плоскость. Последующие договорённости, включая Киотский протокол 1997 г.² и Парижское соглашение 2015 г.³, а также направленные на их реализацию действия многих государств и международных организаций привели к институционализации отдельной области международных отношений и мировой политики. В зависимости от контекста, идейных и политических позиций соответствующего субъекта или теоретико-методологических рамок исследователя её называют климатической дипломатией (Райнхардт 2020), международной климатической политикой⁴, глобальным (Coen 2020) или многоуровневым (Bauer, Steurer 2014) управлением климатом. Мы предлагаем использовать стилистически нейтральный академический термин, отражающий сущность явления: «трансграничное сотрудничество по вопросам климата». Он позволяет принимать во внимание как взаимодействие государств, так и весьма интенсивные связи негосударственных субъектов, разделившиеся к настоящему времени на несколько специализированных отраслей. В фокусе внимания авторов данной статьи находится одна из них, а именно трансграничное сотрудничество городов по адаптации к изменениям климата.

¹ Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.). URL: <https://carbonreg.ru/pdf/international/РАМОЧНАЯ%20КОНВЕНЦИЯ%20ООН%20О%20КЛИМАТЕ.pdf> (дата обращения: 22.10.2025).

² Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата. 1997. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml (дата обращения: 22.10.2025).

³ Парижское соглашение. 2015. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 22.10.2025).

⁴ International Climate Policy. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/themen/dossiers/klimapolitik/international-climate-policy> (accessed 22.10.2025).

Под адаптацией понимается процесс приспособления субъектов к фактическому или ожидаемому изменению характеристик климата для смягчения негативных последствий или использования благоприятных возможностей⁵. Считается, что вмешательство человека в природные системы может облегчить приспособление к ожидаемому климату (Липка 2023: 7). При этом в качестве самой серьёзной климатической угрозы, для борьбы с которой необходимы совместные усилия всех государств мира и многих негосударственных акторов, рассматривается глобальное потепление.

Трансграничное сотрудничество в области адаптации к изменениям климата существенно отличается от таких сфер, как, например, торговля или туризм, предполагающих физическое перемещение товаров или людей. Его специфика состоит, во-первых, в том, что международный компонент сводится преимущественно к ведению диалога. Организуются многочисленные конференции и форумы, вырабатываются алгоритмы и планы действий, распространяется информация и научные разработки о климате, воплощённые в разнообразных документах. Практические же действия по адаптации осуществляются внутри государственных границ, хотя нередко и с международным участием. Во-вторых, международные договорённости о климате заключаются государствами, как правило, не обладающими ни ресурсами, ни рычагами прямого воздействия на изменения климата. Например, государственные органы, уполномоченные осуществлять планирование и реализацию мер по адаптации к изменениям климата, имеются только в 43% стран; системы мониторинга и оценки эффективности стратегий адаптации, а также региональные планы адаптации имеются немногим более чем в четверти государств мира (Порфириев и др. 2023: 160). В этих условиях работу по адаптации берут на себя акторы, непосредственно сталкивающиеся с климатическими опасностями, в первую очередь – города (Gordon 2020: 111–112; Близнецкая и др. 2024: 186).

Теоретические рамки и метод исследования

Научные исследования и общественное мнение сформировали устойчивое представление о том, что глобальное потепление (рост температуры приземного слоя атмосферы) и продуцирование многих других неблагоприятных воздействий на климат обусловлены преимущественно крупными городами и урбанизированными территориями. Городские власти и городские сообщества разных стран в общем согласились с тем, что именно они являются ключевыми субъектами климатических изменений. Вместе с тем города стали превращаться и в активных участников борьбы с неблагоприятными климатическими изменениями, их последствиями и даже некоторыми причинами антропогенного и техногенного свойства. Поскольку климат носит глобальный характер, то и климатические действия городов предполагают выход за пределы государственных границ.

Вопросы международного сотрудничества, связанные с изменениями климата, становятся частью актуальной проблематики теорий международных отношений (Pietrzak 2024). Как констатирует А. Карвониус, все основополагающие парадигмы международных отношений в определённой степени затронули вопрос об участии городов в решении проблемы реагирования на изменения климата (Karvounis 2025: 9). Новыми идеями обогатились теории международных режимов, транснациональных сетей, многоуровневого управления (Betsill, Bulkeley 2006). Исследователи уделяют серьёзное внимание объяснению тенденции сетевизации – росту сетевых структур (Global 2002: vii), связывая её с рядом факторов, в том числе включением в городскую политику вопросов сокращения выбросов парниковых газов и глобального потепления. Рассматривая города в качестве ядер международной сети, А. Карвониус выдвигает концепцию децентрализованного сетевого управления (Karvounis 2025; Karvounis 2023; Кутейников, Ивлев 2025: 136). Он объясняет распространение многосторонних форм их сравнительными преимуществами перед двусторонним сотрудничеством.

Сотрудничество в области противодействия негативным изменениям климата стало частью парадипломатии городов, которая существует наряду с климатической дипломатией государств (Buchmann 2022). Концепт парадипломатии особенно интенсивно разрабатывается применительно к Европейскому союзу и внешним связям его субрегионов (Antunes 2024; Ciesielska-Klikowska, Kamiński 2022). Одной из главных особенностей климатической парадипломатии является её слабая институционализация, особое значение личной позиции руководителя города и участия городского сообщества (Karvounis 2025: 21; Кутейников, Ивлев 2025: 137).

В качестве эмпирической базы исследования взяты документы городов Балтийского региона, в котором весьма успешно реализуются программы международного сотрудничества по вопросам климата. Используется расширенное понимание Балтийского региона (Клемешев 2017: 7) с включением в него Германии, Дании, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, России, Финляндии, Швеции, Эстонии.

Исследование проведено с использованием метода сравнительного матричного анализа субстанционального содержания текстов, являющегося частным случаем дискурс-анализа. Выбор метода обусловлен спецификой изучаемых текстов, не имеющих единой предустановленной формы, а также задачами выявления смысловых доминант содержания документов управленческого характера. Тексты рассмотрены в контексте, понимаемом как знаковое отражение объективных связей того или иного объекта с социальной средой (Дудина и Смирнова 2014: 234). Данный метод помогает прояснить содержание и направленность управленческих сигналов (Chilton 2004: 194–195), содержащихся в дискурсивном ядре текста.

Актуальность темы исследования обусловлена, с одной стороны, обновлением климатической доктрины России⁶, федерального⁷ и региональных планов⁸ по адаптации к изменениям климата. С другой стороны, она связана с изменением географии международного сотрудничества российских городов, а также прогнозируемым повышением уровня негативных последствий климатических изменений для городов, в особенности расположенных на побережьях морей. По предположениям экспертов *C40cities*, одной из самых известных сетей городов, ориентированных на вопросы противодействия климатическим изменениям, к 2050 г. более 570 прибрежных городов столкнутся с повышением уровня моря как минимум на 0,5 метра. При определении ключевых климатических опасностей Межправительственная группа экспертов по изменению климата в Шестом оценочном докладе (2023 г.) обратила особое внимание на города и населенные пункты, расположенные в прибрежных районах, ввиду повышенных климатических рисков при высокой экономической значимости таких зон⁹.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в разрезе изучения городской парадипломатии проведён анализ стратегических документов по климатической адаптации в городах Балтийского региона с учётом контекста международных договорённостей по климату и процесса «сетевизации» международного сотрудничества городов. Результаты исследования позволяют приблизиться к решению научной проблемы о соотношении локального, национального и интернационального компонентов применительно к современной парадипломатии городов.

Планирование адаптации к изменению климата лежит в сфере компетенций самих городов, тогда как общие рамки и рекомендации нередко предлагаются международными организациями и другими многосторонними структурами. Составляющими элементами трансграничного сотрудничества городов по адаптации к изменению климата являются оценка рисков, установление специфических целей адаптации, планирование адаптационных мероприятий, разработка финансовых инструментов, координация действия управленческих структур и общественности, привлечение граждан к решению задач адаптации, оценка адаптационных мероприятий, обратная связь. Для столь разнообразной

⁵ Annex II – Glossary. *The Intergovernmental Panel on Climate Change*. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-AnnexII_FINAL.pdf (accessed 22.10.2025).

⁶ Указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407782529/> (дата обращения: 22.10.2025).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 11.03.2023 N 559-р «Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_441961/de65e6338e5faada1ab28ee37d83a66893bd8ebf/ (дата обращения: 22.10.2025).

⁸ Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 21.12.2023 № 25-рп «Об утверждении Регионального плана адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата». URL: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/57764.html> (дата обращения: 22.10.2025)

⁹ Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability. 2023. *Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. P. 907–1040. DOI: 10.1017/9781009325844.008 (accessed 22.10.2025).

и наукоёмкой деятельности необходимы серьёзные ресурсы, превосходящие возможности даже многих крупных городов. Одним из крупных спонсоров является Европейский союз, выступающий также организатором сотрудничества городов различных регионов мира. Например, Европейская комиссия в 2008 г. способствовала заключению Ковенанта (Соглашения) мэров городов, принявших обязательство сократить выбросы углекислого газа по меньшей мере на 40% к 2030 г. и реализовывать комплексный подход к смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему¹⁰.

Форматы трансграничного сотрудничества

Ковенант мэров, в частности, разработал требования к предоставлению городами публичной отчётности об осуществлении климатической политики, включая адаптацию, при наличии которой они могут быть включены в состав этого объединения (Табл. 1).

Таблица 1. Требования Соглашения мэров к отчётности городов о политике по адаптации к изменениям климата

Table 1. Requirements of the Covenant of Mayors for reporting cities on climate change adaptation policies

Название этапа	Обязательства по адаптации	Период реализации
Оценка	Информирование об опасностях	В течение первого года
Определение целей	Информирование об опасностях Оценка уязвимости	В течение второго года
Планирование	Информирование об опасностях Оценка уязвимости План по адаптации	В течение третьего года

Источник: *Covenant of Mayors: Definition of Compliance. URL: https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2015/07/Compact-of-Mayors_Definition-of-Compliance.pdf* (accessed 22.10.2025)

Ковенант охватывает города разных регионов мира. Присоединяясь к инициативе, местные органы власти принимают добровольные обязательства выполнять цели ЕС в области климата и энергетики. Участники соглашения получают доступ к фондам ЕС для осуществления адаптационной политики, являющейся одним важнейших, но не единственным направлением деятельности Соглашения. Текущие проекты, например, включают оценку рисков и уязвимости при планировании адаптации (проект Pathways2Resilience¹¹), создание

¹⁰ The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. Fact Sheet. URL: https://www.c40.org/wp-content/static/other_uploads/images/682_Global_Covenant_of_Mayors_for_Climate__Energy_Fact_Sheet_FINAL.original.pdf (accessed 22.10.2025).

¹¹ Pathways2Resilience Second Call for Regions and Communities. European Commission. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/Pathways2Resilience-Second-Call-for-Regions-and-Communities> (accessed 22.10.2025).

потенциала реализации планов адаптации (проект City-to-City Exchanges¹²). Реализуется также инициатива ЕС по сбору информации о позициях местных органов власти относительно будущей интегрированной европейской политики по обеспечению устойчивости к изменению климата и управлению рисками¹³.

Генеральная Ассамблея ООН, не располагающая материальными ресурсами, действует в качестве своего рода идейного вдохновителя сотрудничества на всемирном уровне. В 2014 г. она инициировала подписание *Соглашения мэров* (пакта мэров), предусматривающего создание сообщества городов для формирования солидарного подхода к снижению уровня выбросов парниковых газов, повышения устойчивости городов к изменению климата¹⁴. Соглашение мэров к настоящему времени подписали руководители более 500 муниципалитетов и аналогичных структур из 94 стран. *Ковенант мэров* Европейского союза и *Соглашение мэров* объединились в *Глобальное соглашение мэров по климату и энергетике*¹⁵, но при этом сохраняют форматы сотрудничества в своих прежних составах.

С 2021 г. действует обновлённая Стратегия адаптации ЕС к изменению климата, в которой обозначены приоритеты деятельности для институтов и органов Евросоюза¹⁶. Одним из наиболее значимых инструментов реализации Стратегии на субнациональном уровне является *Миссия ЕС по адаптации к изменению климата*. Миссия фокусируется на поддержке регионов, городов и местных органов власти ЕС в их усилиях по повышению устойчивости к последствиям изменения климата. Целью миссии является сопровождение не менее 150 европейских регионов и сообществ к достижению устойчивости к изменению климата к 2030 г.¹⁷. Одним из таких регионов является Балтийский. В текущей версии Стратегии ЕС для Балтийского региона до 2027 г. адаптация к изменению климата сформулирована в качестве цели второго порядка.

Балтийский регион служит примером региона активной и довольно успешной деятельности объединений городов при поддержке влиятельных международных организаций. Под эгидой *Комиссии по защите морской среды Балтийского моря* (Хельсинкская комиссия, Хелком)¹⁸ в регионе был реализован проект

¹² City-to-City Exchanges: European Urban Initiative Capacity Building. *European Commission*. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/city-to-city-exchanges-european-urban-initiative-capacity-building> (accessed 22.10.2025).

¹³ Call for Evidence: European Climate Resilience and Risk Management – Integrated Framework. *European Commission*. URL: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/call-for-evidence-european-climate-resilience-and-risk-management-integrated-framework> (accessed 22.10.2025).

¹⁴ Compact of mayors. URL: <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2015/07/Compact-of-Mayors-Guide-complet-de-conformite.pdf> (accessed 22.10.2025).

¹⁵ Who We Are. The Largest Global Alliance for City Climate Leadership. *The Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*. URL: <https://www.globalcovenantofmayors.org/who-we-are/> (accessed 22.10.2025).

¹⁶ Forging a Climate-Resilient Europe – the New EU Strategy on Adaptation to Climate Change. *EUR-LEX*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN> (accessed 22.10.2025).

¹⁷ The Mission. *Climate-ADAPT*. URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission/the-mission> (accessed 22.10.2025).

¹⁸ Baltic Sea Knowledge. *HELCOM*. URL: <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/> (accessed 22.10.2025).

BACC (*BALTEX Assessment of Climate Change for the Baltic Sea Region*), являвшийся частью более крупной программы *BALTEX* (*The Baltic Sea Experiment*). Международный коллектив, состоящий из более чем 180 специалистов, представил детализированный научный доклад о состоянии климата и тенденциях его изменения в Балтийском регионе. «Хелком» осуществила интерпретацию результатов, прогнозирование политических, экономических последствий изменения климата для региона. Результаты были использованы в ходе межгосударственных переговоров.

Стратегические документы городов, как установили авторы аналитического доклада по проекту BACC, затрагивают вопросы городской среды, строений, инфраструктуры, общественного транспорта, противопожарной защиты, реагирования на стихийные бедствия. Реализация стратегий по адаптации сталкивается с недостатком знаний и опыта, неопределенностью прогнозов о существе и времени проявления изменений климата. Препятствиями для адаптации выступают социальная и культурная инерция индивидуальных и коллективных действий, низкая приоритетность адаптации по отношению к митигации, а также финансовым, экономическим и социальным задачам. Авторы пришли к выводу, что слабые связи между политическим и административным уровнями управления и отсутствие согласованной политической программы замедляют процесс адаптации. В качестве примеров проанализированы стратегии адаптации отдельных городов. В докладе выдвинуто предположение о том, что изменение климата в Балтийском регионе с высокой степенью вероятности усугубит существующие городские проблемы. В связи с этим предложены следующие рекомендации: разрабатывать стратегии адаптации с опорой на существующие отраслевые и межсекторальные программы; сформировать новые структуры управления и инновационных решений с привлечением широкого круга заинтересованных сторон; использовать дифференцированные (портфельные) подходы (The BACC 2015: 418).

С 2009 по 2011 г. при поддержке Еврокомиссии была реализована программа *BaltCICA*, посвящённая оценке воздействия изменения климата и возможностей адаптации региона Балтийского моря¹⁹. В ходе проекта *Baltadapt*, завершённого в 2013 г., государства – члены ЕС, относящиеся к региону, разработали проект Стратегии адаптации к изменению климата и Плана действий в регионе Балтийского моря. В 2019–2020 гг. осуществлялся проект *CASCADE*, направленный на повышение устойчивости городов, посёлков и субрегионов, а также совершенствование методологии оценки рисков изменениями климата и его последствий. Результаты проекта предназначены для использования

¹⁹ *BaltCICA – Climate Change: Impacts, Costs and Adaptation in the Baltic Sea Region*. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/climate-energy/climate-change-adaptation/adaptation-tools/project-catalog/baltcica-climate-change-impacts-costs-adaptation-in> (accessed 22.10.2025).

в сфере городского управления²⁰. Программа *Interreg Baltic Sea Region* на период 2021–2027 гг. включает вопросы адаптации водохозяйственного комплекса к изменению климата.

Балтийские города являются довольно активными участниками трансграничных организаций и сетевых структур, в компетенции которых входит адаптация к изменению климата (Табл. 2). Хельсинки участвует во всех рассмотренных городских объединениях. Вильнюс, Калининградская область, Санкт-Петербург не входят ни в одну из них.

Совет Балтийских городов (Union of the Baltic Cities) выполняет, скорее, вспомогательные функции для более крупных организаций. Он способствует обмену опытом в области выполнения обязательств, предусмотренных Ковентантом мэрдов. В 2023 г. опубликовано Руководство по планированию адаптации к изменению климата на местном уровне, разработанное при поддержке Агентства Швеции по окружающей среде и Шведского института. Руководство предлагает 10 практических шагов по планированию адаптации: от оценки местных климатических трендов на основе собираемых данных до распространения информации о климате²¹. В разделе, посвящённом разработке плана адаптации, предлагаются типовые элементы такого плана, а также приводится пример разработанной в Эстонии матрицы действий по климатической адаптации. Разработчики полагают, что её использование муниципалитетами позволит существенно конкретизировать планы по адаптации. В структуре Совета действует Комиссия по устойчивому развитию городов, поддерживающая местные органы власти в их работе по климатической повестке посредством проведения тренингов по комплексному управлению местными мерами реагирования на изменение климата. Финансирование по линии Европейского союза получили такие проекты Совета балтийских городов, как *ClimaResponse* и *CREWS*. Первый направлен на расширение возможностей региональных и местных органов власти с помощью инструментов планирования и реализации стратегий по повышению климатической устойчивости. Второй нацелен на повышение потенциала в области снижения риска стихийных бедствий путём сотрудничеству между государством и гражданами. Их реализация началась в 2025 г.²².

²⁰ CASCADE – Community Safety Action for Supporting Climate Adaptation and Development. URL: <https://ubc.net/cascade-community-safety-action-for-supporting-climate-adaptation-and-development/> (accessed 22.10.2025).

²¹ *Handbook for Local Climate Change Adaptation Planning in the Baltic Sea Region*. CliMaLoc 2023. URL: https://cbss.org/wp-content/uploads/2023/03/climaloc-handbook-2023_20230314.pdf (accessed 22.10.2025).

²² New EU-Funded Projects to Boost Climate Resilience and Volunteerism in the Baltic Sea Region. Council of the Baltic Sea States. URL: <https://cbss.org/2024/11/18/eu-funded-projects-to-boost-climate-resilience-and-volunteerism-in-disaster-risk-reduction-in-the-baltic-sea-region/> (accessed 22.10.2025).

Таблица 2. Участие городов Балтийского региона в трансграничных организациях и сетях

Table 2. Memberships of Baltic region cities in trans-border organizations and networks

Город	Соглашение мэров по климату и энергии	Союз Балтийских городов	Местные органы власти за устойчивое развитие – Европа	Городской акселератор
Вильнюс	+	-	-	-
Калининградская область	-	-	-	-
Копенгаген	+	-	+	-
Осло	+	-	+	-
Рига	+	+	-	-
Санкт-Петербург	-	-	-	-
Стокгольм	+	-	+	-
Таллин	+	+	+	-
Хельсинки	+	+	+	+

Источник: составлено авторами статьи на основе информации электронных сетей.

Местные органы власти за устойчивое развитие – Европа (ICLEI Europe) основана в 1990 г. и представляет собой сетевую организацию местных и региональных органов власти, приверженных принципам устойчивого развития. Приоритеты ICLEI Europe определяются её участниками: местными органами власти и муниципальными образованиями. К ним относятся повышение осведомлённости, оказание методологической поддержки городским органам власти и некоммерческим организациям, а также осуществление pilotных проектов²³. Например, проект *Multiclimact*²⁴ направлен на создание инструмента оценки, позволяющего заинтересованным сторонам и гражданам оценивать и повышать устойчивость зданий, городских территорий. Проект *Urban ReLeaf*²⁵ ставит целью сделать вклад граждан в мониторинг городских зелёных насаждений (которые, как известно, способствуют охлаждению городской атмосферы) более значимым. Оба проекта финансируются из средств программ ЕС.

В *Городской акселератор* (*The City Accelerator*) из изучаемых городов входит только Хельсинки. Акселератор представляет собой международную сеть 15 муниципалитетов шести стран, занимающаяся проблемой эвтрофикации Балтийского моря. Сеть предоставляет доступ к передовым исследованиям

²³ Projects. *ICLEI-Europe*. URL: https://iclei-europe.org/projects/?c=search&topic=climate_change_adaptation (accessed 22.10.2025).

²⁴ Multiclimact. *ICLEI-Europe*. URL: https://iclei-europe.org/projects/?MULTICLIMACT-MULTI-faceted_CLIMate_adaptation_ACTIONS_to_improve_resilience,_preparedness_and_responsiveness_of_the_built_environment_against_multiple_hazards_at_multiple_scales_&projectId=UZsOuaLu&type=project (accessed 22.10.2025).

²⁵ Urban ReLeaf Citizen-Powered Data Ecosystems for Inclusive and Green Urban Transitions. *ICLEI-Europe* URL: https://iclei-europe.org/projects/?Urban_ReLeaf-Citizen-powered_data_ecosystems_for_inclusive_and_green_urban_transitions_&projectId=GnDDkS15&type=project (accessed 22.10.2025).

и достижениям, оказывает практическую помощь в решении проблем, ведёт обмен опытом с другими муниципалитетами и разрабатывает рекомендации о возможностях финансирования проектов в области экологии и климата.

Стратегии и планы городов по адаптации

Планирование и организация адаптационных мероприятий в городах осуществляется на основании принимаемых городскими администрациями руководящих документов. Они сводятся к двум основным типам: стратегии по адаптации к изменению климата (САИК) и планы по адаптации к изменению климата (ПАИК). Стратегии, по общему правилу, обобщают приоритеты адаптационной политики города, тогда как планы носят конкретный, технический и детализированный характер.

Отбор планов и стратегий городов для анализа проведён по критерию «город – глобальный прибрежный регион» (Lachinskii 2015). Учитывалось также наличие у города утверждённого документа в области адаптации к изменению климата или иного документа, в котором описываются меры по адаптации. Рассмотрены документы Санкт-Петербурга, Вильнюса, Калининградской области²⁶, Копенгагена, Риги, Стокгольма, Таллина, Хельсинки, а также Осло. Город Осло расположен на побережье Северного моря, но Норвегия входит в состав расширенного Балтийского региона.

К рассмотрению ПАИК и САИК применена матрица (оценочный лист), отражающая шесть ключевых принципов планирования адаптации, сложившихся в ходе трансграничного сотрудничества: наличие фактологической базы для оценки воздействия изменения климата, цели адаптации, меры по адаптации, реализация мероприятий: средства и процессы, мониторинг и оценка прогресса (Табл. 3). Матрица в части содержательных характеристик документов по адаптации учитывает существующие научные оценки эффективности городских планов адаптации, а также требования Глобальной рамочной программы ОАЭ по повышению устойчивости к изменению климата²⁷.

²⁶ В Российской Федерации планы по адаптации принимаются внутристрановыми регионами, в частности Калининградской областью и Санкт-Петербургом как регионом (субъектом федерации).

²⁷ Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3 URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf (accessed 22.10.2025).

Таблица 3. Матрица (оценочный лист) для анализа дискурсивного ядра стратегий и планов адаптации городов**Table 3. Matrix (assessment sheet) for the analysis of the discursive core of urban adaptation strategies and plans**

Параметры	Индикаторы
Формальные характеристики	
Наличие национального плана адаптации	да; нет
Наличие обязательств разрабатывать региональный план адаптации	да; нет
Наличие обязательств разрабатывать муниципальный план адаптации	да; нет
Юридический статус (носит ли документ нормативный обязывающий характер)	Да: утверждён муниципальным представительным органом власти или исполнительным органом, носит обязательный характер; Нет: план представляет собой политический или декларативный документ
Содержательные характеристики	
Указываются ли специфические воздействия изменения климата, если да, то для какого временного периода	да: исторический; текущий; будущий (сценарии, прогнозы) нет; не указано
Указанные воздействия изменения климата (климатические опасности)	Да: изменение температуры (волны жары); изменение осадков (сильные ливни); штормы (сильные ветра), наводнения, повышение уровня моря, (штормовые нагоны, ураганы); паводки; засухи, дефицит воды; сели и оползни, лавины, другое. нет: общее определение воздействий
Специфические цели адаптации в ответ хотя бы на одно из воздействий	Да: изменение температуры (волны жары); изменение осадков (сильные ливни); штормы (сильные ветра); наводнения, повышение уровня моря; паводки; засухи, дефицит воды; сели и оползни, лавины; другое. Нет
Планируется ли реализация адаптационных мероприятий в различных секторах (в соответствии с Глобальной рамочной программой по повышению устойчивости к изменению климата), если да, то в каких именно	Да: водное хозяйство; продовольствие и сельское хозяйство; здравоохранение; экосистемы и биоразнообразие; инфраструктура; адаптивные меры социальной защиты; защита культурного наследия. Нет: не планируется
Обозначен ли процесс реализации стратегий по адаптации	Да; нет
Выделены ли ресурсы на выполнение плана	Да; нет
Установлена ли процедура оценки и мониторинга плана	Да; нет
Приведены ли индикаторы мониторинга прогресса	Да; нет
На каком этапе цикла адаптации находится город	- оценка рисков и уязвимости; - планирование; - реализация; - мониторинг; - оценка итогов реализации планов

Источник: составлено авторами статьи.

Формальные характеристики ПАИК и САИК позволяют определить интегрированность субнациональных адаптационных действий в систему государственного управления, а также юридический статус таких планов. Содержательные характеристики позволяют оценить степень детализации адаптационной политики, а также лидерский потенциал городов в повышении устойчивости экономики, инфраструктуры и городского хозяйства к изменению климата. Во всех юрисдикциях, в которых расположены рассматриваемые города, приняты и действуют национальные стратегии/планы в области адаптации к изменению климата. Обязательства разрабатывать субнациональные стратегии/планы действуют в шести из 10 государств Балтийского региона (См. Табл. 4).

Формальные требования иметь документы по адаптации установлены в Дании, Литве, Норвегии при условии удовлетворения населённых пунктов определённым критериям. В Российской Федерации планы по адаптации к изменениям климата обязательны на уровне субъектов Федерации. В Швеции и Дании муниципалитеты должны принимать планы действий по адаптации в пределах компетенции муниципалитета, а государство предоставляет городам экспертную поддержку. В тех странах, где ни у регионов, ни у городов нет прямых обязательств разрабатывать САИК или ПАИК, адаптационные действия содержатся в документах, посвящённых устойчивому развитию или энергетике (Эстония, Латвия).

В ряде стран установлено разделение компетенций и правовой ответственности между городами и регионами. Например, в Швеции муниципалитеты формируют планы действий на случай стихийных бедствий, непредвиденных случаев. Для этого их обязывают осуществить оценку рисков изменения климата и климатической уязвимости. На регионы (округи, лены) также возложена ответственность разрабатывать планы адаптации в пределах их компетенции (здравоохранение, общественный транспорт и региональное развитие). Так, у города Стокгольма и у округа Стокгольм есть различные планы адаптации к изменению климата.

Копенгаген и Осло приняли действующие документы по адаптации в 2011 и 2014 г. соответственно. Хельсинки первую стратегию по адаптации принял в 2012 г., в 2018 г. она была заменена на Политику Хельсинки по адаптации к изменению климата на период с 2019 по 2025 г. Все остальные города принимали действующие ныне стратегии и планы после 2019 г.

Таблица 4. Формальные характеристики стратегических документов по адаптации к изменениям климата

Table 4. Formal characteristics of cities' strategic documents on climate change adaptation

Город	Наличие национального плана адаптации	Формальные характеристики		Название документа	Год принятия	Юридический статус			
		Обязательность принятия документа по адаптации							
		на региональном уровне	на муниципальном уровне						
Вильнюс (Литва)	Да	нет	да	План адаптации Вильнюса к изменению климата	2024	Не обязывающий			
Калининградская область (Россия)	Да	да	нет	Региональный план адаптации к изменениям климата	2023	Обязывающий			
Копенгаген (Дания)	Да	нет	да	План климатической адаптации Копенгагена	2011	Не обязывающий			
Осло (Норвегия)	Да	да	да	Стратегия адаптации Осло к изменению климата	2014	Не обязывающий			
Рига (Латвия)	Да	да	нет	План действий Риги в области устойчивой энергетики и климата	2022	Не обязывающий			
Санкт-Петербург (Россия)	Да	да	нет	Региональный план адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата	2023	Обязывающий			
Стокгольм (Швеция)	Да	да	да	План действий по адаптации города Стокгольма к изменению климата на 2022–2025 гг.	2021	Не обязывающий			
Таллин (Эстония)	Да	нет	нет	План действий Таллина в области устойчивого развития и энергетики до 2030 г.	2021	Не обязывающий			
Хельсинки (Финляндия)	Да	нет	нет	Политика в области адаптации к изменению климата Хельсинки	2019	Не обязывающий			

Источник: составлено авторами статьи на основе САИК и ПАИК городов.

САИК и ПАИК всех изучаемых городов (Табл. 5) основаны на оценках климатических рисков. Менее чем в половине случаев учитываются данные о прошлом климата или же документы содержат ссылки на экстремальные события недавнего прошлого: сильная жара 2018 г. в Стокгольме, сильные ливни 2011 г. в Копенгагене, грозы летом 2010 г. и зимний шторм 2011 г. в Хельсинки. В основном риски оцениваются на основании современных наблюдений и сценариев будущего изменения климата. В документах городов Российской Федерации оценка рисков и программа мероприятий по приспособлению к ним основываются на Методических рекомендациях, утверждённых Минэкономразвития России, приказ от 13.05.2021 № 267 (Павловский 2024: 27).

Например, в Региональном плане адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата, как и в аналогичных документах многих других городов, перечислены риски, относящиеся к нескольким основным обобщённым группам рисков, связанных с водой (затопление прибрежных районов, наводнения, размывание береговой линии), повышением температуры (жара, городской остров тепла, пожароопасность), инфраструктурой. Для плана Петербурга риски и степень их опасности определены в соответствии с градацией, установленной приказом Минэкономразвития России от 13.05.2021 № 267 «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата». Наличие развитой системы показателей, разработанной на государственном уровне, безусловно упрощает подготовку региональных планов, являющихся результатами интенсивной работы городских властей, научных центров, экспертов. К разработке плана Петербурга было привлечено около 20 исследовательских организаций. Для Санкт-Петербурга подробное разделение рисков по уровням опасности подчёркивает наиболее значимые направления для принятия адаптационных мер, а приведённые определения обозначают реальные последствия изменения климата для города (разрушение берегов и инфраструктуры, формирование эрозионных форм и др.)²⁸.

Основными климатическими опасностями являются волны жары (семь городов), сильные ливни (пять), сильные ветры (четыре), засухи (четыре), наводнения (четыре), повышение уровня моря (девять). Восемь городов в ответ на идентифицированные климатические опасности установили цели по адаптации. Адаптационными действиями охватываются критически значимые сектора во всех рассмотренных стратегиях. В основном, предполагаются действия инфраструктурного характера (семь городов), в том числе связанные с водохозяйственным комплексом – шесть. Природные решения запланированы в шести городах. Адаптационные мероприятия в секторе здравоохранения предусмотрены в четырёх городах, в сфере социальной защиты населения – в одном городе.

Все рассмотренные стратегии и планы показывают, что города находятся на стадии реализации адаптационной политики. В четырёх документах характеризуется процесс реализации адаптационных мероприятий, позволяющий оценить работу по выполнению целей по адаптации. Два документа содержат указание на источники финансирования адаптационной политики. Слабо разработаны вопросы мониторинга и оценки прогресса по достижению целей адаптационной политики, тем не менее в трёх САИК и ПАИК они освещены, а в двух указаны индикаторы мониторинга.

²⁸ Региональный план адаптации Санкт-Петербурга к изменениям климата. URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/documents/2023/08/03/План_адаптации_от_16.06.2023.docx (дата обращения: 22.10.2025)

Таблица 5. Содержательные характеристики стратегий и планов городов по адаптации к изменениям климата

Table 5. Substantive characteristics of urban climate change adaptation plans and strategies

Город/ регион	Этап осуществ- ления	Элементы планов адаптации							Процедура оценки и оценка пропресса
		Учитываемые периоды времени	Последствия изменения климата	Спецификация целей адаптации	Сектора реализации адаптивных мероприятий	Процесс реализации мероприятий	Ресурсы		
Вильнюс	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (волны жары); наводнения, переходы через ноль	Да	инфраструктура, экоси- стемы и биоразнообразие	Нет	Нет	Да	Да
Калинин- градская область	Реализация	исторический текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); сильные ветры и др.	Да	водное хозяйство, здравоохранение, экоси- стемы и биоразнообразие, инфраструктура	Нет	Нет	Нет	Нет
Копенгаген	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни) и др.	Нет	инфраструктура, экоси- стемы и биоразнообразие	Нет	Нет	Нет	Нет
Осло	Реализация	текущий, будущий	наводнения, штормы (сильные ветры), повышение уровня моря и др.	Да	водное хозяйство, здраво- охранение, экосистемы и биоразнообразие, инфра- структура, адаптивные меры социальной защиты	Да	Да	Нет	Нет
Рига	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); наводнения, засуха	Да	водное хозяйство, экоси- стемы и биоразнообразие	Да	Нет	Да	Да
Санкт- Петербург	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); наводнения, засуха и др.	Да	водное хозяйство, здравоохранение, экоси- стемы и биоразнообразие, инфраструктура	Нет	Нет	Нет	Нет
Стокгольм	Реализация	исторический; текущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни)	Да	водное хозяйство, инфра- структура	Нет	Нет	Нет	Нет
Таллин	Реализация	текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); повышение уровня моря, наводнения, сильные ветры и др.	Нет	водное хозяйство, здраво- охранение, экосистемы и биоразнообразие, инфраструктура	Да	Нет	Нет	Нет
Хельсинки	Реализация	исторический; текущий, будущий	изменение температуры (вол- ны жары); изменение осадков (сильные ливни); сильные ветры; засухи	Да	водное хозяйство, инфра- структура	Да	Нет	Нет	Нет

Источник: составлено авторами.

Результаты исследования

Содержание документов, определяющих вектор городской политики по адаптации к изменениям климата, свидетельствует о том, что в городах, расположенных на берегах Балтийского моря, включая и российские Санкт-Петербург, Калининград²⁹, серьёзно воспринимаются климатические опасности. Имеется необходимая база знаний, позволяющая оценивать климатические риски, уязвимость окружающей среды, выстроены приоритеты и установлены цели адаптационной политики в ответ на наблюдаемые изменения климата и прогнозы.

САИК и ПАИК имеют разную степень детализации. Одни из них устанавливают количественные показатели и распределяют ответственность за их достижение между различными внутригородскими субъектами. Одновременно предусмотрены формы и механизмы контроля выполнения запланированных мероприятий. Другие города ограничиваются описанием ключевых направлений адаптации. Оценка будущих воздействий климата на жизнь городов ограничивается, главным образом, физическими параметрами и не затрагивает вопросов уязвимости городской инфраструктуры, населения или окружающей среды.

Источники финансирования различны: мероприятия по адаптации финансируются из государственного бюджета, за счёт региональных средств, а города Евросоюза имеют возможность привлекать средства из фондов ЕС. Ни один из рассмотренных документов не имеет статуса юридически обязывающего нормативного акта. Возможно, это следует объяснить тем, что изучаемые города лишь недавно завершили переход от разрозненных адаптационных действий к системной работе по планированию и реализации адаптационной политики, юридические рамки для этой функции ещё не сформированы.

Из документов следует, что города реализуют конкретные адаптационные мероприятия преимущественно в таких секторах городского хозяйства, как инфраструктура, экосистемы и биоразнообразие. Значительно меньшее внимание уделяется вопросам здравоохранения, почти полностью отсутствует планирование мер обеспечения продовольственной безопасности, социальной поддержки уязвимых групп населения, защиты культурного наследия.

Российская Федерация в отношении участия городов в планировании, реализации мер по адаптации, управлению этими процессами является исключением из правил: на муниципальном уровне отсутствует широкий практический опыт реализации адаптационных мероприятий, вопросы адаптации к изменению климата рассматриваются в рамках государственнойластной вертикали.

²⁹ План по адаптации принят для региона Калининградская область.

Для контроля за реализацией планов адаптации и анализа эффективности адаптационных мер сформирован набор показателей достижения целей адаптации, применяемый на федеральном, отраслевом и региональном уровнях. Такой подход позволяет использовать разный уровень детализации и агрегации количественных показателей результатов адаптационной деятельности и может быть масштабирован в случае использования количественного компонента оценки прогресса в достижении глобальной цели адаптации, предусмотренной Парижским соглашением. В российском Национальном плане адаптации содержится указание на реализуемую с 2021 г. Глазговско – Шарм-эль-Шейхскую программу работы по глобальной цели по адаптации. Указанная программа направлена в числе прочего на активизацию действий стран – участниц Парижского соглашения в области адаптации, на улучшение понимания глобальной цели по адаптации, включая методологию и показатели результативности адаптации, а также на содействие планированию и реализации действий по адаптации на национальном уровне.

Выводы и заключительные положения

Политика в области адаптации к изменениям климата оформилась в качестве отдельного и вполне самостоятельного направления в структуре городской политики, а международное сотрудничество по климатической адаптации стало одним из лейтмотивов парадипломатии городов. Адаптация к изменениям климата становится для рассмотренных городов Балтийского региона своего рода движущей силой всего трансграничного сотрудничества по вопросам климата. В содержании САИК и ПАИК прослеживается содержательное и структурное сходство, обусловленное не столько региональной спецификой, сколько результатами идейного влияния и организаторской работы универсальных международных структур. Важным стимулом развития адаптационной политики городов является их участие в международных объединениях и соглашениях (ООН, РКИК ООН и Парижское соглашение). На города, расположенные в странах ЕС, серьёзное влияние оказывает политика институтов Евросоюза и инициативы этого регионального объединения. При этом влияние ЕС на действия по адаптации к климатическим изменениям выходит за пределы европейского региона и фактически приобретает универсальный характер. По-видимому, многие города, не обладая собственными финансовыми и организационными ресурсами, становятся субъектами климатических действий, включая и адаптацию, под влиянием доминирующего тренда, создаваемого дискурсом универсальных документов, а также программ поддержки международного сотрудничества.

САИК и ПАИК городов отражают существование противоречия между, с одной стороны, нацеленностью планов городов на решение локальных задач и, с другой стороны, необходимостью достижения согласия и проведения совместных или единонаправленных действий многими субъектами во всемирном

масштабе. Городские власти и городские сообщества решают задачи, обусловленные местной спецификой, однако реализация индивидуальных планов субъектов может привести к достижению серьёзного положительного результата только в случае совершения аналогичных действий всеми или многими другими субъектами. Следовательно, сотрудничество городов, в том числе международное, становится абсолютно необходимым способом решения задач противодействия неблагоприятным изменениям климата.

При важности и разнообразии вариантов многостороннего сотрудничества не следует преувеличивать значимость сетевых организационных форм парадипломатии. За весь период относительно открытых межгосударственных отношений до 2022 г. города Балтийского региона так и не создали отдельную региональную сеть для взаимодействия по вопросам климата, отдав предпочтение участию в глобальных и общеевропейских организациях и сетях.

Для понимания и развития трансграничного сотрудничества городов в области адаптации и других аспектов климата следует принимать во внимание два следующих обстоятельства. Первое: в настоящее время российские города Балтийского региона столкнулись с блокировкой их связей, включая форматы работы в международных организациях, участие в сетевых объединениях. Необходимость принятия срочных действий по повышению климатической устойчивости городов Балтийского региона и других регионов требует интенсивного диалога и обмена данными и опытом. Однако именно в это десятилетие, являющееся, по оценкам специалистов, критичным для предотвращения самых негативных последствий изменения климата, трансграничное сотрудничество российских городов с городами западных стран практически остановлено. Тем не менее логика сотрудничества по вопросам климата приведёт к тому, что связи будут восстановлены. Климатическая повестка ввиду её важности может способствовать разрушению установленных барьеров. В связи с этим можно было предложить инициативу создания трансграничной сети для взаимодействия городов в вопросах климатической адаптации без привязки к политическим вопросам.

Второе: действия городов в области адаптации к климатическим изменениям, превратившиеся в необходимый элемент управления, требуют транснациональной координации. Область же международных отношений и мировой политики, несмотря на возрастающую активность негосударственных акторов, тем не менее в основном остаётся полем деятельности государств. Глобальная рамочная программа по повышению устойчивости к изменению климата (в рамках режима РКИК ООН) используется и будет использоваться для разработки индикаторов прогресса по достижению глобальной цели по адаптации. В случае успешного завершения переговоров по индикаторам государства смогут перейти к работе по гармонизации показателей планов адаптации, реализующихся на национальном и местном уровнях. Эти индикаторы будут разработаны и предложены для универсального использования участниками переговорного

процесса. Опыт городов России, в особенности Санкт-Петербурга, в формировании индикаторов адаптационной политики может быть использован для выработки позиций и инициатив России на переговорах на площадках РКИК ООН по треку глобальной цели по адаптации. С высокой степенью вероятности российские предложения найдут поддержку представителей научного сообщества и делегатов от государств, участвующих в переговорах, поскольку российский опыт вполне соответствует актуальным направлениям поиска ответов на вызовы адаптации к изменениям климата.

Об авторах:

Александр Евгеньевич Кутейников – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034. E-mail: a.kuteynikov@spbu.ru
ORCID 0000-0001-5797-543X

Екатерина Александрова Близнецкая – младший научный сотрудник, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com
ORCID 0000-0001-5982-3165

Сергей Вячеславович Ивлев – стажер-исследователь, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: ivlev.iphi@mail.ru

Всеволод Ильич Шаповалов – сотрудник проекта, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9, 199034.
E-mail: vs.il.shapovalov@gmail.com
ORCID 0009-0008-2621-234X

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ) в рамках научного проекта № 23-28-10320 (<https://rscf.ru/project/23-28-10320>) и Санкт-Петербургского научного фонда в рамках проекта № 23-28-10320 в Санкт-Петербургском государственном университете.

UDC: 352/353:327.8:502.171(262.81)
Received: February 11, 2025
Accepted: September 12, 2025

Transboundary Cooperation and Urban Paradiplomacy in Climate Change Adaptation: The Case of the Baltic Region

 A.E. Kuteynikov,  E.A. Bliznetskaya,  S.V. Ivlev,  V.I. Shapovalov
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-56-79](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-56-79)

Saint Petersburg State University

Abstract: This article examines the substantive and organizational dimensions of transboundary cooperation and urban paradiplomacy in addressing climate change adaptation. It explores how cities establish international linkages and employ multi-level governance mechanisms to anticipate and respond to climate-related risks. The study is motivated by the growing prominence of climate paradiplomacy, the intensification of regional adaptation policies in Russia, and the increasing vulnerability of coastal cities to the impacts of a changing climate.

Empirical analysis focuses on adaptation strategies and action plans from nine coastal cities of the Baltic region, encompassing ten countries. Applying a comparative matrix-based discourse analysis, the study traces how international and regional organizations, along with city networks such as the Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, the Union of the Baltic Cities, and ICLEI Europe, shape local adaptation frameworks and implementation practices. The findings show that while all examined cities have entered the implementation phase of adaptation policy, the degree of institutionalization varies considerably. EU cities operate within an established multilevel governance system supported by European policy instruments, whereas Russian cities follow nationally prescribed methodologies within a more centralized administrative structure.

The results demonstrate that adaptation to climate change has become a central driver of transboundary cooperation and a defining dimension of urban international engagement in the Baltic region. A typological convergence of adaptation strategies is observed, driven by the influence of supranational institutions and the embedding of cities in transnational networks. This convergence reveals a persistent tension between locally grounded priorities and the imperative for coordinated action at regional and global levels. The study concludes that effective adaptation requires interconnected, multi-scalar collaboration among cities and regions, positioning transboundary cooperation not only as a platform for knowledge exchange but also as a structural condition for achieving urban climate resilience.

Keywords: transboundary cooperation; urban paradiplomacy; climate change adaptation; Baltic region; multilevel governance; city networks

About the authors:

Alexander E. Kuteynikov – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.
E-mail: a.kuteynikov@spbu.ru

Ekaterina A. Bliznetskaya – Junior Researcher, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.
E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com

Sergey V. Ivlev – Researcher, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.
E-mail: ivlev.iphi@mail.ru

Vsevolod I. Shapovalov – Project Collaborator, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Universitetskaya embankment, 7/9, 199034.
E-mail: vs.il.shapovalov@gmail.com

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The research was carried out with support from the Russian Science Foundation (RSF) according to the research grant No. 23-28-10320 (<https://rscf.ru/project/23-28-10320/>) and St Petersburg Scientific foundation according to the research grant no. 23-28-10320 in Saint Petersburg State University.

References:

- Antunes S. et al. 2024. Between Cooperation and Conflict: Explaining Strategies of Regional Paradiplomacy towards the EU in Regions Inside, Outside and in Transition (1992–2022). *Territory, Politics, Governance*. 12(1). P. 1–18. DOI: 10.1080/21622671.2024.2399097
- Bauer A., Steurer R. 2014. Multi-Level Governance of Climate Change Adaptation through Regional Partnerships in Canada and England. *Geoforum*. Vol. 51. January. P. 121–129. DOI: 10.1016/j.geoforum.2013.10.006
- Betsill M.M., Bulkeley H. 2006. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*. 12(2). P. 141–159. DOI: 10.1163/19426720-01202004
- Buchmann K. 2022. *European Climate Diplomacy in the USA and China*. Embassy Narratives and Coalitions. Leiden; Boston: Brill, Nijhoff. DOI: 10.1163/9789004368156
- Chilton P.A. 2004. *Analysing Political Discourse: Theory and Practice*. London; New York: Routledge.
- Christensen O.B. et al. 2022. Atmospheric Regional Climate Projections for the Baltic Sea Region until 2100. *Earth Syst. Dynam.* 13(1). P. 133–157. DOI: 10.5194/esd-13-133-2022
- Ciesielska-Klikowska J., Kamiński T. 2022. Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy. *Journal of Contemporary European Research*. 18(1). P. 48–66. DOI: 10.30950/jcer.v18i1.1223
- Coen D., Kreienkamp J., Pegram T. 2020. *Global Climate Governance*. Cambridge etc.: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108973250
- Dailidienė I. et al. 2023. Increasing Trends of Heat Waves and Tropical Nights in Coastal Regions (The Case Study of Lithuania Seaside Cities). *Sustainability*. 15(19). Article number: 14281. DOI: 10.1088/1748-9326/ab5532
- Gordon D.J. 2020. *Cities on The World Stage. The Politics of Global Urban Climate Governance*. Cambridge etc.: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108125888

Karvounis A.M. 2023. *City Diplomacy and the Europeanisation of Local Government: The Prospects of Networking in the Greek Municipalities*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-031-29500-3

Karvounis A.M. 2025. *City Diplomacy. An Introduction*. London; New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781003470908

Lachininskii S., Semenova I. 2015. Saint Petersburg as a Global Coastal City: Positioning in the Baltic Region. *Baltic Region*. 3(25). P. 47–57. DOI: 10.5922/2079-8555-2015-3-4.

Lindenthal A. et al. 2024. Baltic Sea Surface Temperature Analysis 2022: a Study of Marine Heatwaves and Overall High Seasonal Temperatures. *State of the Planet*. Vol. 4. P. 1–16. DOI: 10.5194/sp-4-osr8-16-2024

Olazabal M. et al. 2019. A Cross-Scale Worldwide Analysis of Coastal Adaptation Planning. *Environmental Research Letters*. 14(12). Article number: 124056. DOI: 10.1088/1748-9326/ab5532

Pietrzak P. 2024. The Sixth Great Debate in International Relations Theory Revolves Around Clarity: Ontology in *Statu Nascendi* as a Cutting-Edge Tool for Conflict Management. *Dealing with Regional Conflicts of Global Importance*. Hershey etc.: IGI Global. URL: <https://www.igi-global.com/chapter/the-sixth-great-debate-in-international-relations-theory-revolves-around-clarity/341465> (accessed 22.10.2025). DOI: 10.4018/978-1-6684-9467-7.ch001

Reckien D. et al. 2023. Quality of Urban Climate Adaptation Plans over Time. *npj Urban sustainability*. 3(1). Article number: 13. DOI: 10.1038/s42949-023-00085-1

Rydén L. 2021. How Cities and Universities Approach the Sustainable Development Goals: Cases from the Baltic Sea Region. *Japanese Journal of Northern European Studies*. Vol. 17. P. 1–9. DOI: 10.24579/janes.17.0_1

Sassen S. (Ed.) 2002. *Global Networks Linked Cities*. Abington. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315538808

Bliznetskaya E.A., Kuteynikov A.E., Shapovalov V.I. 2024. Strategii gorodov po adaptacii k izmeneniju klimata v kontekste mnogostoronnego mezhdunarodnogo sotrudnichestva [Urban Strategies for Adaptation to Climate Change in the Context of Multilateral International Cooperation]. *Sociology of Science and Technology*. 15(3). P. 181–199. DOI: 10.24412/2079-0910-2024-3-181-199. (In Russian).

Dudina V.I., Smirnova E.E. (Eds.) 2014. Metodologija i metody sotsiologicheskogo issledovaniia [Methodology and Methods of Sociological Research]. Saint Petersburg: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo Universiteta. (In Russian).

Klemeshev A.P. et al. 2017. Podhody k opredeleniju ponjatija «Baltijskij region» [Approaches to the Definition of the Baltic Sea Region]. *Baltic Region*. 9(4). P. 7–28. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1. (In Russian). DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1.

Kuteynikov A.E., Ivlev S.V. 2025. Teoriya setevoj paradiplomatii gorodov [A Theory of Network Paradiplomacy of Cities]. *MGIMO Review of International Relations*. 18(2). P. 135–145. DOI: 10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145 (In Russian).

Lipka O.N. et al. 2023. *Izmenenie klimata i sokhranenie bioraznoobrazija. Glossarii termov* [Climate Change and Biodiversity Conservation. Glossary of Terms]. Moscow: FGBU IGKE. (In Russian).

Pavlovskii A.A. 2024. Ob otsenke klimaticeskikh riskov territorii Sankt-Peterburga. [On the Assessment of the Climatic Risks of the Territory of St. Petersburg]. *Journal of Hydrometeorology and Ecology*. №74. P. 26–43. DOI: 10.33933/2713-3001-2024-74-26-43. (In Russian).

Porfir'ev B.N., Terent'ev N.E., Zinchenko Ju.V. 2023. Planirovanie adaptatsii k izmeneniiam klimata: mirovoi opyt i vozmozhnosti dlja ustojchivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii [Climate Change Adaptation Planning: Global Experience and Opportunities for Sustainable Socio-economic Development in Russia]. *Studies on Russian Economic Development*. 2(197). P. 154–168. DOI: 10.47711/0868-6351-197-154-168. (In Russian).

Rainkhhardt R.O. 2020. Klimaticheskaia diplomatiia: gibrid politiki, grazhdanskogo aktivizma i nauki [Climate Diplomacy: a Hybrid of Politics, Civic Activism and Science]. *Obozrevatel'-Observer*. 12(371). P. 75–86. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Близнецкая Е.А., Кутейников А.Е., Шаповалов В.И. 2024. Стратегии городов по адаптации к изменению климата в контексте многостороннего международного сотрудничества. *Социология науки и технологий*. 15(3). С. 181–199. DOI: 10.24412/2079-0910-2024-3-181-199.

Клемешев А.П. и др. 2017. Подходы к определению понятия «Балтийский регион». *Балтийский регион*. №4. С. 7–28. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-4-1

Кутейников А.Е., Ивлев С.В. 2025. Теория сетевой парадипломатии городов. *Вестник МГИМО-Университета*. 18(2). С. 135–145. DOI: 10.24833/2071-8160-2025-2-101-135-145

Липка О.Н., Андреева А.П., Кокорин А.О., Мазнёва А.В. 2023. *Изменение климата и сохранение биоразнообразия. Глоссарий терминов*. Москва: ФГБУ ИГКЭ.

Методология и методы социологического исследования. 2014. Под ред. В.И. Дудиной, Е.Э. Смирновой. Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского университета.

Павловский А.А. 2024. Об оценке климатических рисков территории Санкт-Петербурга. *Гидрометеорология и экология*. №74. С. 26–43. DOI: 10.33933/2713-3001-2024-74-26-43

Порфириев Б.Н., Терентьев Н.Е., Зинченко Ю.В. 2023. Планирование адаптации к изменениям климата: мировой опыт и возможности для устойчивого социально-экономического развития России. *Проблемы прогнозирования*. 2(197). С. 154–168. DOI: 10.47711/0868-6351-197-154-168.

Райнхардт Р.О. 2020. Климатическая дипломатия: гибрид политики, гражданского активизма и науки. *Обозреватель-Observer*. 12(371). С. 75–86.



Формирование международного режима в области информационной безопасности

С.В. Шитьков¹, Т.А. Полякова², А.А. Смирнов²

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

² Институт государства и права Российской академии наук

В статье исследуются актуальные вопросы формирования международного режима в области обеспечения международной информационной безопасности в условиях геополитических трансформаций и турбулентности. В качестве теоретико-методологической базы исследования была использована теория международных режимов, разрабатываемая российскими и зарубежными исследователями.

Отталкиваясь от классического определения международного режима, авторы фиксируют внимание на нормах и принципах в области международной информационной безопасности. Нормы и принципы в области международной информационной безопасности как правила ответственного поведения в глобальном информационном пространстве были впервые предложены Россией и её партнёрами по ШОС в 2011 г. в рамках дискуссии Генеральной Ассамблеи ООН. Однако, российские инициативы встретили сопротивление со стороны США, следствием чего стала фрагментация существующего нормативного режима в области международной информационной безопасности. В настоящее время соответствующие нормы и принципы, в основе которых лежат основополагающие принципы международного права, зафиксированные в Уставе ООН, представлены в резолюциях ГА ООН, а также закреплены в докладах Группы правительенных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности.

Зафиксированные в документах нормы не носят обязательного характера, однако вносят важный вклад в обеспечение международной стабильности за счёт структурирования ожиданий различных акторов в области информационной безопасности. Однако, отсутствие формального закрепления и институционализации данных норм в рамках международных договоров снижает их легитимность.

Ключевые слова: международная информационная безопасность, информационные угрозы, международный режим, нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде

Современная цифровая революция затрагивает все сферы жизни общества и государства. Как отмечает Н.А. Цветкова, международные отношения как система становится цифровой, при этом в ней формируются различные кластеры или подсистемы, в числе которых – система отношений по вопросам обеспечения информационной безопасности (Цветкова 2022). Можно согласиться с тем, что цифровые технологии для современных международных отношений играют ту же роль, что и ядерные технологии для второй половины XX в. Цифровое пространство является полем геополитических противоречий, в силу чего доступ к передовым цифровым технологиям определяет возможности государства на международной арене и спектр доступных внешнеполитических возможностей, а также уровень экономического развития. При этом, как отмечают исследователи, лидерство в области цифровых технологий является залогом лидерства в мировой политике XXI в. Современные международные отношения перешли в эпоху, когда взаимодействие между странами, прокси-группами или пользователями в киберпространстве необходимо регулировать цифровыми правилами в духе Ялтинско-Потсдамских соглашений и проведения красных линий в интернете (Цветкова 2022). Прежде всего, такие правила нужны для обеспечения стабильного развития информационной среды, что особенно востребовано в современных условиях роста числа и масштабов цифровых угроз, большая часть из которых носит трансграничный характер.

Наибольшую опасность сегодня представляет военно-политическое измерение угроз информационной безопасности. Наметилась гонка цифровых вооружений, в которую вовлекается всё большее число государств. Происходящие сегодня события в мире свидетельствуют о тенденции усиления информационного противоборства между ведущими державами. Государства всё чаще используют информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) в качестве средств деструктивного воздействия на информационную инфраструктуру и общественное сознание. Особую опасность представляют атаки на объекты критической информационной инфраструктуры.

В настоящее время интенсивность информационного противостояния достигла пиковых значений после начала российской специальной военной операции на Украине. Так, глава киберкомандования США генерал Пол Накасоне в начале июня 2022 г. прямо заявил о проведении серии наступательных киберопераций в поддержку Украины¹. Это информация в последующем была подтверждена Белым домом². Методы деструктивного информационного воздействия играют ключевую роль в современных гибридных войнах.

¹ Martin A. US Military Hackers Conducting OffensiveOperations in Support of Ukraine, says head of Cyber Command Sky News. 1 June 2022. *Sky News*. URL: <https://news.sky.com/story/us-military-hackers-conducting-offensive-operations-in-support-of-ukraine-says-head-of-cyber-command-12625139> (accessed 10.11.2022).

² Фурсеев И. Белый дом подтвердил проведение «киберопераций» против России. *РБК*. 2 июня 2022 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/06/2022/6297d5699a7947622ed04206> (accessed 10.11.2022).

Потенциал цифровых технологий всё активнее применяется террористическими и экстремистскими организациями, преступниками и иными злоумышленниками для достижения своих противоправных целей. Особый размах приобрело мошенничество с использованием ИКТ, с которыми сталкивается большинство пользователей мобильной связи и сети Интернет. Данные угрозы также носят трансграничный характер и затрагивают все государства.

Согласно оценкам учёных, так же, как и оценкам международных организаций, значимость угроз в цифровой среде сопоставима с проблемами цифровой стабильности. Цифровые вызовы актуализируют формирование международных инструментов, которые обеспечили бы предсказуемость в данной области, снизили бы издержки от взаимного недоверия ведущих игроков, а также сформировали бы общие ожидания от международного взаимодействия. Как отмечает, министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров, Россия выступает последовательным сторонником консолидации действий государств для эффективного решения данной проблемы (Крутских 2021: 13). Именно Россия почти четверть века назад стала инициатором вынесения на уровень Организации Объединённых Наций темы противодействия угрозам в информационном пространстве и является последовательным приверженцем такой позиции и продвижения прогрессивных инициатив в этой сфере. Согласно Основам государственной политики в сфере международной информационной безопасности от 2021 г., Россия ставит своей задачей формирование международного режима в области обеспечения информационной безопасности. Проблемы формирования международного режима в области информационной безопасности имеют междисциплинарный характер и включают в себя «блок теоретико-методологических правовых вопросов применения норм, правил и принципов ответственного поведения государств, призванных способствовать обеспечению открытой, безопасной, стабильной, доступной и мирной информационно-коммуникационной среды» (Полякова, Шинкарецкая 2020: 138). В настоящей работе с позиций теории международных режимов будет изучены нормативные основания международного режима в области информационной безопасности, дана оценка актуальных тенденций развития международного режима.

Важность, значимость и востребованность выработки нормативных оснований регулирования информационной сферы и обеспечения её безопасного развития признаётся практически всеми государствами. Значимость выработки, закрепления и имплементации норм ответственного поведения зафиксирована в итоговых документах ГПЭ и РГОС ООН, при этом зафиксирована необходимость выработки универсальных норм для всех государств. Однако, в научной литературе и экспертных оценках представлены также рекомендации по выработке не инклюзивных, а эксклюзивных норм, в том числе для государств-союзников или норм для великих держав, а также норм для отдельных областей, как например, контроль экспорта цифровых технологий или защита

данных.

Теория международных режимов как инструмент анализа сотрудничества

Для более глубокого анализа представляется целесообразным обратиться к основным положениям теории международных режимов, которая представляет собой аналитический инструмент, направленный на изучение сотрудничества в отдельных областях мировой политики, к числу которых можно отнести и международную информационную безопасность. На сегодняшний день теория режимов представляет собой одно из наиболее устойчивых теоретических направлений исследования международного сотрудничества, сохранив своё влияние вот уже в течение трёх десятилетий. Среди наиболее авторитетных авторов, занимающихся исследованиями международных режимов, могут быть названы Р. Аксельрод (Axelrod 1984: 224), (Axelrod, Keohane 1993), Кохейн (Axelrod, Keohane 1993), С. Краснер (Ruggie, Krasner 1983: 195–223), Ф. Краточвил (Kratochwil, Ruggie 1986: 753–775), Д. Миршаймер (Mearsheimer 1994: 5–49), Д. Най (Keohane, Nye 1989: 273), Д. Рагги (Ruggie 1983: 195–233), Э. Хаас (Haas 1992: 1–35), О. Янг (Levy, Young, Zuer 1995: 267–330). В российской науке проблемами международных режимов безопасности занимается проф. В.Е. Петровский (Петровский 1998). Систематизацией различных течений в рамках теории режимов занимался коллектив авторов под руководством А. Хасенклевера, который в своей работе выделил три направления в рамках данной теории: реалистское, либеральное и конструктивистское (Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000: 3–33).

Согласно классическому определению, предложенному С. Краснером в 1983 г., «международный режим — это набор явных или неявных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, в отношении которых сходятся ожидания акторов в определённой области международных отношений». Режимы могут быть формальными и неформальными, сильно и слабо институционализированными. В основе любого режима лежат нормы и принципы, которые формируют поведение его участников.

Создание международного режима предполагает достижение согласия относительно его базовых элементов – принципов и норм, а затем правил и процедур принятия решений. Конкретизируя каждый из компонентов международных режимов, Краснер пишет: «Принципы отражают понимание причинности, фактов и обязательности (честности). Нормы являются стандартами поведения, выраженными в понятиях прав и обязанностей. Правила являются конкретными указаниями к действию. Процедуры принятия решений отражают преобладающую практику совершения и исполнения коллективного выбора³. Причём если принципы и нормы представляют собой собственно

³ Ibidem.

характеристики режима, то правила и процедуры принятия решений могут меняться в рамках одного режима.

Р. Кохейн предпринял попытку конкретизировать связи между режимами и институтами, в очередной раз пересмотрев своё же собственное определение международного режима. «Согласованные правила», по его мнению, следует понимать «исключительно в формальных определениях (однозначно сформулированные правила, принимаемые более чем одним государством)», а международный режим, в таком случае, возникает после того, как «государства признают законность данных соглашений». В то же время перечень правил, по мнению Кохейна, не обязательно должен быть формально оформленным, достаточно, чтобы вовлечённые государства признавали за этими правилами право на существование⁴.

О. Янг, исследуя эволюцию международного сотрудничества, выделил три стадии развития международных режимов: определение повестки дня, переговорная стадия и стадия имплементации достигнутых соглашений. Именно нормы и принципы, которые являются основой любого режима, формируются на стадии определения повестки дня. Как правило, данная стадия носит наиболее длительный характер.

Теоретики признают возможность и необходимость формирования режимов в сфере безопасности. В качестве примера устойчивых и эффективных международных режимов приводят режим контроля над ядерными вооружениями. Как представляется, для понимания специфики международного сотрудничества в сфере информационной безопасности может быть использован опыт из других сфер. При этом стратегической целью является гарантирование суверенитета государств в информационном пространстве (Бойко 2018: 26). Однако, если мы говорим о режимах и сотрудничестве в сфере безопасности, важно чёткое определение соответствующих норм и правил, которые формируют ценностные основания режима, а также их институциональное закрепление. В военно-политической проблематике цена ошибки очень высока, поэтому крайне важной представляется детальная спецификация и строгая формализация правил и процедур, лежащих в основе международного режима.

При этом режимы могут эволюционировать и развиваться. Как показывает Д. Най, обучение и опыт играли существенную роль в формировании режима контроля над ядерными вооружениями. Согласно подходу О. Янга, все режимы в ходе формирования проходят несколько стадий: определение

⁴ «...agreements in purely formal terms (explicit rules agreed upon by more than one state) and to consider regimes as arising when states recognize these agreements as having continuing validity.... [A] set of rules need not be "effective" to qualify as a regime, but it must be recognized as continuing to exist» Цит. по Hasenclever, Mayer, Rittberger (1996) Указ. соч. С. 183

повестки дня, переговорная стадия, имплементация достигнутых соглашений (Зиновьева 2017).

Подходы к определению международной информационной безопасности

В условиях ментального передела мира необходимо осмысление новой реальности и задач МИБ. Важно также дать точную дефиницию понятия «международная информационная безопасность». В Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности⁵ (далее – Основы государственной политики в области МИБ) под международной информационной безопасностью понимается «такое состояние глобального информационного пространства, при котором на основе общепризнанных принципов и норм международного права и на условиях равноправного партнёрства обеспечивается поддержание международного мира, безопасности и стабильности» (п. 6).

Как отмечается в докладе экспертов МГИМО, предложенный и продвигаемый Российской Федерацией термин МИБ подразумевает наличие не только технических, но и политico-идеологических угроз в данной области», что не коррелирует с западной концепцией кибербезопасности, акцентирующей внимание на технологическом измерении информационных угроз (Крутских, Зиновьева 2021: 6).

Вместе с тем представляется, что различие в подходах здесь имеет принципиальный характер. В России в основополагающих документах стратегического планирования в области национальной безопасности информационная безопасность рассматривается комплексно, как состояние защищённости от информационных угроз широкого спектра, как информационно-технических, так и информационно-психологических. Полагаем, что особенно чётко данный подход зафиксирован в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г.⁶, где в содержание национальных интересов включена защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия (Смирнов 2021: 222–228).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности». СЗ РФ. 2021. № 16. Ст. 2746.

⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 10.11.2022).

Причина игнорирования США и иными западными державами блока информационно-психологических угроз связана вовсе не с недооценкой его значимости. Напротив, именно в Соединённых Штатах создана наиболее мощная и эффективная в мире система пропаганды и психологической войны, возможности которой они активно задействуют в продвижении своих национальных интересов в глобальном масштабе. Эта система во многом базируется на возможностях американской индустрии развлечений (Голливуд и пр.) и средств массовой информации, а в последнее время также – американских социальных сетей и цифровых сервисов. Однако развивая и многократно апробируя свою систему пропагандистского воздействия для достижения целей национальной политики, США не хотят для себя никаких ограничений в глобальном информационном пространстве. По этой причине они всячески уклоняются от подписания каких-либо юридически обязывающих документов в данной области. Однако, в условиях растущей уязвимости США в цифровой сфере, в экспертном сообществе США приходит понимание того, что технологическую и информационно-психологическую составляющие безопасности в цифровой среде разделять уже нецелесообразно (Seagal 2022).

В этой связи комплексный подход к дефиниции МИБ, сочетающий технические и психологические аспекты, который продвигается Россией и поддерживается многими странами, с высокой долей вероятности будет заложен в основу формирования международного режима в области информационной безопасности.

В трудах российских исследователей, равно как и в официальных документах, МИБ рассматривается в контексте триады информационных угроз, включающей угрозы использования ИКТ в военно-политических, террористических и криминальных целях (Зиновьева 2021: 37). В последнее время начинают обозначаться и другие угрозы МИБ, например, применение ИКТ в экстремистских целях и вмешательства во внутренние дела государства, совершение компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру и др. (пп. г-е п. 8 Основ государственной политики в области МИБ), однако базовая триада угроз МИБ по-прежнему остаётся стрежневой. При этом во всех основных угрозах МИБ имплицитно присутствуют как технические, так и психологические составляющие, обоснованные нами выше.

Подход Российской Федерации к формированию международного режима в области информационной безопасности

В Основах государственной политики в области МИБ в качестве цели государственной политики России в данной сфере выделено «содействие установлению международно-правового режима, при котором создаются условия для предотвращения (урегулирования) межгосударственных конфликтов в глобальном информационном пространстве, а также для формирования с учётом

национальных интересов Российской Федерации системы обеспечения международной информационной безопасности» (п. 9)⁷.

Достижение данной цели осуществляется путём решения задач развития международного сотрудничества России на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях по вопросам формирования системы обеспечения МИБ, а также противодействия основным угрозам МИБ.

Кроме того, стратегические задачи государственной политики Российской Федерации в рассматриваемой области вытекают из положений пункта 5 Основ государственной политики в области МИБ и включают в себя:

- продвижение российских подходов к развитию системы обеспечения МИБ на международной арене и российских инициатив в данной области;
- содействие формированию международно-правовых механизмов предотвращения (урегулирования) конфликтов государств в глобальном информационном пространстве;
- организацию межведомственного взаимодействия при реализации государственной политики в области МИБ.

В рамках реализации указанных стратегических задач в Основах государственной политики в области МИБ закреплены основные направления реализации государственной политики в данной сфере, и их ключевой составляющей является системное развитие правового обеспечения МИБ. Среди указанных направлений несомненными приоритетами являются содействие принятию странами – участниками ООН Конвенции об обеспечении МИБ и выработке новых принципов и норм международного права, регламентирующих поведение государств в глобальном информационном пространстве, а также заключение и реализация международно-правовых и иных договорённостей между Россией и иностранными государствами о сотрудничестве в сфере МИБ.

Необходимо отметить, что для реализации государственной политики Российской Федерации в области МИБ необходимым шагом организационно-правового характера стало создание в структуре МИД России Департамента международной информационной безопасности, который отличает многоуровневая специализация, предполагающая анализ проблем обеспечения МИБ в международно-правовом, военном-политическом и экономическом аспектах, а также в глобальных и региональных координатах внешней политики Российской Федерации (Крутских, Зиновьева 2021: 32).

Важную роль в рассматриваемой сфере также играют институты гражданского общества. В России в 2018 г. создана Национальная ассоциация международной информационной безопасности (НАМИБ), главная задача которой

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности». СЗ РФ. 2021. № 16. Ст. 2746.

состоит в содействии реализации государственной политики в области МИБ⁸. Летом 2022 года НАМИБ получила аккредитацию при Рабочей группе открытого состава по безопасности и использованию информационно-коммуникационных технологий (РГОС), что значительно расширяет возможности ассоциации по продвижению российской позиции по МИБ на международной арене.

Эволюция международного сотрудничества в области международной информационной безопасности

В современных условиях мирового кризиса особенно очевидно, что уровень развития международно-правового регулирования сферы МИБ, несмотря на её значимость, остаётся явно недостаточным, не системным. На современном этапе не сложилось единого универсального режима международной информационной безопасности как формального, так и неформального.

На универсальном уровне до настоящего времени не выработан международный договор, регламентирующий данную сферу отношений. Российской Федерацией ещё в 2011 г. в Екатеринбурге была представлена концепция Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности. Через 10 лет в 2021 г. был подготовлен её обновлённый вариант⁹. Однако она не получила поддержки, прежде всего из-за позиции США и стран Запада. Собственно, противоречия глобальных держав до настоящего времени являются главным препятствием для развития международного права в области МИБ.

Вместе с тем и несмотря на обострения, отсутствие универсального международного договора в области МИБ отнюдь не означает, что сегодня образовался полный вакuum международно-правового регулирования вопросов безопасности в информационном пространстве.

Во-первых, начиная с 1998 г. Генеральной Ассамблеей ООН был принят целый ряд резолюций под названием «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности», в которых выделены основные угрозы МИБ и намечены пути развития международного сотрудничества государств в данной области. К сожалению, указанные резолюции не носят юридически обязывающего характера.

Во-вторых, в 2000-е гг. был принят ряд международных документов политического характера по вопросам развития информационного общества,

⁸ Устав Национальной ассоциации международной информационной безопасности (утв. 10 апреля 2018 г.). *Национальная ассоциация международной информационной безопасности*. URL: https://namib.online/wp-content/uploads/2018/11/Ustav_NAMIB.pdf (дата обращения: 10.11.2022).

⁹ Концепция Конвенции ООН об обеспечении международной информационной безопасности. *Совет Безопасности Российской Федерации*. URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/information/document112/> (дата обращения: 10.11.2022).

в которых было уделено значительное внимание вопросам безопасности использования ИКТ¹⁰.

В-третьих, вопросы противодействия отдельным угрозам МИБ отчасти регламентированы в универсальных и региональных международных договорах в области СМИ и интернета, борьбы с преступностью и терроризмом¹¹.

В-четвёртых, в рамках ООН утверждены добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде (они будут подробнее рассмотрены ниже).

В-пятых, на региональном и двустороннем уровне принят ряд обязательных международных договоров в области МИБ¹².

Кроме того, в последние годы наметились перспективы принятия универсального международного договора в области борьбы с преступлениями в сфере ИКТ – одной из составляющих триады основных угроз МИБ. В 2019 г. по инициативе нашей страны создан специальный комитет ООН в целях подготовки всеобъемлющей международной конвенции в данной области. В 2021 г. Российская Федерация внесла в данный комитет проект Конвенции ООН о противодействии использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях¹³. Работу над данным проектом планируется завершить в 2023 году.

Однако перечисленные выше достижения на пути продвижения российских инициатив в области нормативного регулирования отдельных аспектов и направлений обеспечения МИБ ни в коей мере не отменяют необходимости принятия универсального международного договора в области МИБ, поскольку этот документ должен иметь юридически обязательный, императивный характер. Именно универсальный договор должен стать основной системы правового обеспечения МИБ и каркасом для развития практически всех базовых направлений противодействия угрозам МИБ. Главной задачей такого договора является закрепление мер, которые бы предотвратили использование ИКТ

¹⁰ Окинавская хартия Глобального информационного общества от 22 июля 2000 г.; Женевская «Декларация принципов: построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» от 12 декабря 2003 г.; Тунисская программа для информационного общества от 15 ноября 2005 г.

¹¹ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающимися торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, от 25 мая 2000 г.; Конвенция о киберпреступности от 23 ноября 2001 г. и протоколы к ней; Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений от 25 октября 2007 г.; Договоре о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г., Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.; Конвенция ШОС по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г.

¹² Соглашение между правительствами государств – членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 16 июня 2009 г.; Соглашение о сотрудничестве государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в области обеспечения информационной безопасности от 30 ноября 2017 г.

¹³ О внесении в Спецкомитет ООН российского проекта универсальной международной конвенции по противодействию использованию информационно-коммуникационных технологий в преступных целях. МИД России. 28.07.2021. URL: https://archive.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4831832 (дата обращения: 10.11.2022).

в целях нарушения мира и безопасности и содействовали такой деятельности государств в ИКТ-среде, которая способствует экономическому и социальному развитию стран на основе соблюдения принципов и норм международного права (Крутских, Зиновьева 2021: 35).

Развитие международного регулирования международной информационной безопасности в региональных и двусторонних форматах

В связи со сложностью продвижения указанных идей международно-правового характера и в условиях происходящих глобальных изменений перспективы принятия универсального международного договора в области МИБ становятся все более трудно прогнозируемым, если не призрачными, по крайней мере в ближайшие годы. Это связано с агрессивной позицией западных держав, которые и ранее всячески блокировали продвижение российских инициатив, а в настоящее время заняли откровенную враждебную позицию в отношении России и её дипломатических попыток найти разрешение этого замкнутого круга.

Как отметил в своей статье Председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, Россия столкнулась с развязанной Западом системной войной против нашей страны, вследствие чего нам предстоит жить в условиях частичной международной изоляции. Однако, В.Д. Зорькин призывает не забывать, что помимо могучих врагов, у России есть множество друзей и союзников, которые весьма заинтересованы в поддержке нашей страны. Среди них страны ЕАЭС, БРИКС, ШОС и других региональных международных организаций (Зорькин 2022).

В преломлении к теме МИБ это означает необходимость в среднесрочной перспективе сосредоточиться на развитии правовых и иных договорённостей в рамках региональных международных организаций и в двустороннем формате. Кроме упомянутых председателем Конституционного суда РФ региональных объединений ЕАЭС, БРИКС и ШОС, необходимо также отметить такие значимые форматы, как СНГ, ОДКБ и Союзное государство России и Республики Беларусь. Как уже было отмечено, в рамках указанных региональных организаций за последние двадцать лет был принят ряд важных международно-правовых актов в области МИБ, включая международные договоры. В связи с этим дальнейшее наращивание усилий на данном направлении не теряет своего значения и может принести свои плоды в виде новых важных международных соглашений по отдельным аспектам обеспечения МИБ не только политического, но и правового характера.

В условиях развязанной против России информационной войны приоритетное значение имеет объединение усилий по обеспечению международной и национальной информационной безопасности с нашим ближайшим стратегическим союзником – Республикой Беларусь. Обеспечение информационной безопасности информационных ресурсов Союзного государства и входящих

в него государств отражено в Приоритетных направлениях и первоочередных задачах дальнейшего развития Союзного государства на 2018–2022 гг., утверждённых постановлением Высшего Государственного совета Союзного государства от 19 июня 2018 г. Представляется, что мощный импульс развитию системы обеспечения информационной безопасности Союзного государства способно придать принятие стратегического документа – концепции (а возможно стратегии) в области обеспечения информационной безопасности Союзного государства, требуется разработка и принятие такого документа в максимально короткие сроки.

На двустороннем уровне соглашения о сотрудничестве в области МИБ у России заключены также с Бразилией, Вьетнамом, Индией, Китаем, Кубой, Туркменистаном и другими странами (всего свыше 30 межправительственных соглашений). Представляется целесообразным дальнейшее развитие трека двустороннего сотрудничества как наиболее гибкой составляющей формирования системы международной информационной безопасности.

Нормативные основания обеспечения международной информационной безопасности

Результаты многолетнего международного диалога по вопросам МИБ под эгидой ООН нашли отражение в целом ряде докладов Группы правительственныех экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности (2010, 2013, 2015, 2021) (далее – доклады ГПЭ) и докладе Рабочей группы открытого состава (РГОС) по достижениями в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности A/75/816 от 18 марта 2021 г. (далее – Доклад РГОС 2021).

Анализ данных экспертных докладов позволяет выделить ряд основных политico-правовых механизмов обеспечения МИБ, вокруг которых строится диалог на глобальном уровне:

1. Нормы и принципы международного права.

Международное право остаётся базовой системой нормативного регулирования международных отношений на современном этапе, несмотря на отчётливые тенденции его эрозии и даже кризиса. В настоящее время государства в основном сходятся в позиции относительно применимости норм и принципов традиционного международного права для «поддержания мира и стабильности и для создания открытой, безопасной, стабильной, доступной и мирной информационно-коммуникационной среды» (п. 69 Доклада ГПЭ 2021). Отдельно обращается внимание на необходимость соблюдения государствами основополагающих принципов международного права, включая суверенное равенство государств, воздержания от угрозы силой или её применения, разрешения споров мирными средствами и иных, для обеспечения МИБ. Вместе с тем в докладах ГПЭ и РГОС подчёркивается, что вопросы применимости конкретных норм

и принципов международного права, в частности международного гуманитарного права, к ИКТ-среде требуют дополнительного изучения.

2. Нормы, правила и принципы ответственного поведения государств.

Учитывая сложности в развитии системы международно-правового регулирования МИБ, международным сообществом были выработаны необязательные нормы ответственного поведения государств. Данные нормы представляют собой самостоятельный контур нормативного регулирования сферы МИБ, дополняющий существующее международное право. В докладах ГПЭ и РГОС необязательные нормы рассматриваются как правовой механизм, который способен снизить риски международному миру и безопасности и повысить предсказуемость поведения государств. В связи с новизной данных правил мы остановимся на их анализе подробнее ниже.

3. Меры укрепления доверия.

Помимо системы правовых и иных норм важную роль в предотвращении конфликтов играют определенные действия, направленные на повышение прозрачности, стабильности и определённости поведения государств в ИКТ-среде. Они получили название «мер укрепления доверия». К их числу относятся: принятие добровольных обязательств государствами, назначение компетентных координаторов и контактных пунктов на политическом и техническом уровнях, диалог и консультации, обмен информацией и положительным опытом. Отмечается, что организация и деятельность РГОС сами по себе являются важной мерой укрепления доверия.

4. Меры наращивания потенциала.

Данное направление обеспечения МИБ связано с повышением возможностей (потенциала) государств по противостоянию информационным угрозам и вызовам. Меры наращивания потенциала включают: разработку и реализацию национальных стратегий и программ в сфере ИКТ, создание и укрепление потенциала групп реагирования на компьютерные инциденты (CERT), укрепление безопасности объектов критической инфраструктуры, повышение правовых и политических возможностей государства по выявлению и реагированию на инциденты в сфере ИКТ, укрепление кадрового потенциала и др. В данном контексте подчёркивается значимость обмена положительным опытом между государствами и оказания взаимной помощи: «деятельность по наращиванию потенциала представляет собой взаимонаправленный процесс, своего рода улицу с двусторонним движением, где участники учатся друг у друга, а все стороны извлекают пользу из общего улучшения положения дел с безопасностью в сфере ИКТ во всем мире» (п. 57 Доклада РГОС 2021).

Таким образом, можно сказать, что на международном уровне сложилось общее понимание нормативных оснований международного сотрудничества в области информационной безопасности. Режим находится на стадии обсуждения основных направлений имплементации уже выработанных норм.

Добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде: характеристика и содержание

Представляется актуальным отметить, что процессы цифровой трансформации обуславливают необходимость «модернизации правовых подходов к урегулированию новых общественных отношений» (Полякова 2019: 4). А.В. Минбaleев обосновано указывает на то, что в современную цифровую эпоху методы правового регулирования должны быть достаточно гибкими и обеспечивать оперативную выработку системы способов и средств реагирования на новые угрозы и вызовы (Савенков, Полякова, Минбaleев 2021: 62). Исследования показывают, что эти выводы особенно значимы для правового регулирования сферы МИБ, где традиционные правовые источники регулирования в виде международных договоров пока недостаточно развиты. В этой ситуации важное значение имеет принятие и реализация иных международных актов в данной сфере, включая политики-декларативные документы и акты «мягкого права».

Одним из таких документов выступают *добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде*. Данные нормы были закреплены в докладах ГПЭ А/70/174 от 22 июля 2015 г. (далее – Доклад ГПЭ 2015) и А/76/135 от 14 июля 2021 г. (далее – Доклад ГПЭ 2021). Генеральная Ассамблея ООН на 75-й сессии рекомендовала данные нормы для рассмотрения государствами.

Следует обратить внимание, что ранее в 2011 г. Россия, КНР, Таджикистан и Узбекистан представили Генеральной Ассамблее ООН «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности»¹⁴. В 2015 г. был направлен второй обновлённый вариант этого документа¹⁵. Полагаем, что указанный документ сыграл значимую роль в работе Группы правительственных экспертов ООН третьего и четвёртого созыва и был учтён при подготовке их итоговых докладов.

В Докладе ГПЭ 2015 группа предложила государствам рассмотреть «рекомендации в отношении добровольных и необязательных норм, правил или принципов ответственного поведения государств, призванных способствовать обеспечению открытой, безопасной, стабильной, доступной и мирной ИКТ-среды» (п. 13). Изложим данные рекомендации по пунктам (см. примечание 1).

Нормативная природа добровольных и необязательных норм ответственного поведения государств в ИКТ-среде раскрыта в докладах ГПЭ 2015 и 2021.

¹⁴ Письмо постоянных представителей Китая, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединённых Наций от 12 сентября 2011 г. на имя Генерального секретаря. А/66/359. URL: https://digitallibrary.un.org/record/710973/files/A_66_359-RU.pdf (дата обращения: 10.11.2022).

¹⁵ Письмо постоянных представителей Казахстана, Китая, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединённых Наций от 9 января 2015 г. на имя Генерального секретаря. А/69/723. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/786846?ln=en> (дата обращения: 10.11.2022).

Согласно указанным докладам, данные нормы «не предусматривают ограничения или запрета действий, согласующихся с нормами международного права», то есть, по сути, эти нормы не устанавливают новых правовых ограничений для государств.

При этом следует отметить, что в Докладе ГПЭ 2021 закреплено, что «нормы и существующее международное право существуют параллельно». Однако данное утверждение представляется дискуссионным, поскольку добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде, направлены на детализацию основополагающих принципов и норм международного права относительно ИКТ-среды. Вместе с тем в докладах ГПЭ обозначается возможность разработки в перспективе дополнительных норм и, отдельно, отмечается возможность, что при необходимости возможна разработка в будущем «дополнительных твёрдых обязательств», т. е. юридически обязывающих международно-правовых норм.

Также в докладах ГПЭ отмечается, что «нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде отражают ожидания международного сообщества, определяют стандарты ответственного поведения и позволяют международному сообществу давать оценку действиям и намерениям государств» (п. 10 Доклада ГПЭ 2015). Таким образом, несмотря на отсутствие обязательной юридической силы, полагаем, что данные нормы могут рассматриваться в качестве определённых стандартов, позволяющих давать политico-правовую оценку действий государств в ИКТ-среде.

Заключение

Проведённое исследование показывает, что система обеспечения международной информационной безопасности находится в стадии формирования. Действующие международные договоры в сферах борьбы с преступностью, терроризмом и иными угрозами международной безопасности только частично затрагивают вопросы безопасного использования ИКТ. До настоящего времени отсутствует базовый универсальный международный договор в области МИБ, хотя имеется положительный опыт принятия подобных документов в форматах региональных организаций с участием России (ОДКБ, ШОС). В этой связи требуется дальнейшее продвижение российской инициативы по принятию Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности.

Параллельно необходимо наращивать усилия по развитию международно-правового регулирования МИБ в форматах региональных международных организаций с участием России (СНГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС, Союзное государство), а также на двустороннем уровне.

В настоящее время международный диалог строится вокруг развития следующих политico-правовых механизмов обеспечения МИБ: применения норм и принципов международного права; обеспечения выполнения необязательных

норм ответственного поведения государств; реализации укрепления доверия и наращивания потенциала.

В условиях отсутствия юридически обязательных международно-правовых актов в области МИБ существенная роль отводится иным механизмам нормативно регулирования, включая документы политического характера и акты «мягкого права». Одним из перспективных источников видятся добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде. В настоящий момент данные нормы не получили полноценного юридического закрепления, однако в дальнейшем они могут стать основой для принятия международно-правовых актов. Тем не менее даже в имеющемся виде они способны обеспечить снижение угрозы международному миру, безопасности и стабильности.

Примечание 1.

Добровольные и необязательные нормы ответственного поведения государств в ИКТ-среде

а) В соответствии с целями Устава ООН, в том числе касающимися поддержания международного мира и безопасности, государства должны сотрудничать в разработке и осуществлении мер по укреплению стабильности и безопасности в использовании ИКТ и предупреждению совершения действий в сфере ИКТ, признанных вредоносными или способных создать угрозу международному миру и безопасности;

б) В случае инцидентов в сфере ИКТ государства должны изучить всю соответствующую информацию, в том числе более общий контекст события, проблемы присвоения ответственности в ИКТ-среде, а также характер и масштабы последствий; Пункт с) государства не должны заведомо позволять использовать их территорию для совершения международно-противоправных деяний с использованием ИКТ;

в) Государства должны рассмотреть вопрос о наилучших путях сотрудничества в целях обмена информацией, оказания взаимопомощи, преследования лиц, виновных в террористическом и преступном использовании ИКТ, а также осуществлять другие совместные меры по противодействию таким угрозам. Государствам, возможно, потребуется рассмотреть вопрос о разработке новых мер в этой сфере;

г) В процессе обеспечения безопасного использования ИКТ государства должны соблюдать положения резолюций 20/8 и 26/13 Совета по правам человека о поощрении, защите и осуществлении прав человека в интернете и резолюций 68/167 и 69/166 Генеральной Ассамблеи о праве на неприкосновенность личной жизни в эпоху цифровых технологий, чтобы обеспечить всестороннее уважение прав человека, включая право свободно выражать своё мнение;

д) Государство не должно осуществлять или заведомо поддерживать деятельность в сфере ИКТ, если такая деятельность противоречит его обязатель-

ствам по международному праву, наносит преднамеренный ущерб критически важной инфраструктуре или иным образом препятствует использованию и функционированию критически важной инфраструктуры для обслуживания населения;

е) Государства должны принимать надлежащие меры для защиты своей критически важной инфраструктуры от угроз в сфере ИКТ, принимая во внимание резолюцию 58/199 Генеральной Ассамблеи о создании глобальной культуры кибербезопасности и защите важнейших информационных инфраструктур и другие соответствующие резолюции;

ж) Государства должны удовлетворять соответствующие просьбы об оказании помощи, поступающие от других государств, критически важная инфраструктура которых становится объектом злонамеренных действий в сфере ИКТ. Государства должны также удовлетворять соответствующие просьбы о смягчении последствий злонамеренных действий в сфере ИКТ, направленных против критически важной инфраструктуры других государств, если такие действия происходят с их территории, принимая во внимание должным образом концепцию суверенитета;

з) Государства должны принимать разумные меры для обеспечения целостности каналов поставки, чтобы конечные пользователи могли быть уверены в безопасности продуктов ИКТ. Государства должны стремиться предупреждать распространение злонамеренных программных и технических средств в сфере ИКТ и использование пагубных скрытых функций;

и) Государства должны способствовать ответственному представлению информации о факторах уязвимости в сфере ИКТ и делиться соответствующей информацией о существующих методах борьбы с такими факторами уязвимости, чтобы ограничить, а по возможности и устраниить возможные угрозы для ИКТ и зависящей от ИКТ инфраструктуры;

к) Государства не должны осуществлять или заведомо поддерживать деятельность, призванную нанести ущерб информационным системам уполномоченных групп экстренной готовности к компьютерным инцидентам (также именуемым группами готовности к компьютерным инцидентам или группам готовности к инцидентам в сфере кибербезопасности) другого государства. Государство не должно использовать уполномоченные группы экстренной готовности к компьютерным инцидентам для осуществления злонамеренной международной деятельности.

Об авторах:

Сергей Владимирович Шитков – проректор по правовым и административным вопросам МГИМО МИД России, Россия 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: inbox@inno.mgimo.ru

Татьяна Анатольевна Полякова – главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Россия 119019, Москва, ул. Знаменка, д. 10. E-mail: polyakova_ta@mail.ru

Александр Александрович Смирнов – старший научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: smirnov_research@bk.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена в рамках выполнения Государственного задания № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

UDC 327:341.231.14:004.056"20"
Received: September 05, 2022
Accepted: December 11, 2022

Emerging International Regime of Information Security

Sergey V. Shitkov¹, Tatiana A. Polyakova², Aleksandr A. Smirnov²
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-olf6](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-olf6)

¹ MGIMO University

² Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences

Abstract: The article analyzes the formation of an emerging international regime for ensuring information security amid ongoing geopolitical transformations and global turbulence. The study draws on the theory of international regimes, developed in both Russian and Western academic traditions, as its theoretical and methodological foundation. Relying on the classical definition of an international regime, the authors focus on the evolution of norms and principles in the field of international information security. These norms — defining responsible state behavior in the global information space — were first proposed by Russia and its SCO partners in 2011 within the framework of discussions at the UN General Assembly. However, Russian initiatives encountered strong opposition from the United States, leading to the fragmentation of the emerging regulatory framework in this area. At present, the relevant norms and principles, grounded in the fundamental principles of international law enshrined in the UN Charter, are reflected in UN General Assembly resolutions and the reports of the UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. Al-

though these norms are non-binding, they play an important role in promoting international stability by structuring the expectations and behavior of states and other actors in the field of information security. Nevertheless, the absence of formal consolidation and institutionalization through legally binding international treaties undermines their legitimacy and limits their regulatory potential.

Key words: international information security, information threats, international law, international regimes, responsible state behavior, ICT environment

About the authors:

Sergey V. Shitkov – Vice-Rector for Legal and Administrative Issues of MGIMO University, Prospekt Vernadskogo, 76, 119454 Moscow, Russian Federation. E-mail: inbox@inno.mgimo.ru

Tatiana A. Polyakova – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Information Law and International Information Security Sector of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences (Moscow), 10 Znamenka str., 119019, Moscow, Russian Federation. E-mail: polyakova_ta@mail.ru

Aleksandr A. Smirnov – Candidate of Juridical Sciences, Associate professor, Senior researcher of the Information Law and International Information Security Sector of the Institute of State and Law, 10 Znamenka str., 119019, Moscow, Russian Federation.

E-mail: smirnov_research@bk.ru

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests

Acknowledgements:

The article was prepared as part of implementing the State task № 0136-2021-0042 «Legal regulation of the digital economy, artificial intelligence, information security».

References:

- Axelrod R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Axelrod R., Keohane R. 1993. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York.
- Haas P. 1992. Epistemic Communities and International Policy Coordination. Introduction. *International Organization*. 46(1). P. 1–35.
- Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. 1997. *Theories of International Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. 2000. Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*. №26. P. 3–33.
- Keohane R. 1998. International Institutions: Can Interdependence Work? (The Frontiers of Knowledge). *Foreign Policy*. Vol. 110. P. 82–96.
- Keohane R., Nye J. 1989. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Kratochwil F., Ruggie J. International Organization. 1986. A State of the Art and an Art of the State. *International Organization*. 40(4). P. 753–775.
- Levy M., Young O., Zuern M. 1995. The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*. 3(1). P. 267–330.

- Mearsheimer J. 1994. The False Promise of International Institutions. *International Security*. 15(3). P. 5–49.
- Ruggie J. 1983. *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in The Postwar Economic order International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Young O. 1989. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca.
- Boiko S. 2018. Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v oblasti mezhdunarodnoi informatsionnoi bezopasnosti: regulirovanie i mekhanizmy realizatsii [Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Field of International Information Security: Regulation and Implementation Mechanisms]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. № 11. P. 24–35. (In Russian)
- Krutsikh A.V., Zinov'eva E.S. 2022. *Mezhdunarodnaya informatsionnaya bezopasnost': podkhody Rossii* [International Information Security: Approaches of Russia]. Moscow: MGIMO University. (In Russian)
- Polyakova T.A. 2019. Tsifrovizatsiya i sinergiya pravovogo obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti [Digitalization and Synergy of Legal Provision of Information Security]. *Informatsionnoe parvo*. №2. P. 4–7. (In Russian)
- Polyakova T.A. 2020. *Modeli pravovogo regulirovaniya obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti v usloviyakh bol'sikh vyzovov v global'nom informatsionnom obshchestve: monografiya* [Models of Legal Regulation of Information Security in the Context of Big Challenges in the Global Information Society: Monograph]. Saratov: Amirit. (In Russian)
- Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. 2021. Razvitiye nauki informatsionnogo prava i pravovogo obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti: formirovaniye nauchnoi shkoly informatsionnogo prava (proshloe i budushchee) [Development of the Science of Information Law and Legal Provision of Information Security: Formation of the Scientific School of Information Law (Past and Future)]. *Gosudarstvo i parvo*. №12. P. 97–108. (In Russian)
- Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Naumov V.B. 2018. Forsait-sessiya «Informatsionnaya bezopasnost' v XXI veke: vyzovy i pravovoe regulirovaniye» [Foresight Session "Information Security in the 21st Century: Challenges and Legal Regulation]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk*. 13(5). P. 194–208. (In Russian)
- Polyakova T.A., Shinkaretskaya G.G. 2020. Problemy formirovaniya sistemy mezhdunarodnoi informatsionnoi bezopasnosti v usloviyakh transformatsii prava i novykh vyzovov i ugroz [Problems of Formation of the International Information Security System in the Conditions of Transformation of Law and New Challenges and Threats]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 10(290). P. 138–142. (In Russian)
- Savenkova A.N., Polyakova T. A., Minbaleev A.V. 2021. *Tsifrovaya transformatsiya: vyzovy pravu i vektry nauchnykh issledovanii: monografiya* [Digital Transformation: Challenges to Law and Vectors of Scientific Research: Monograph]. RG-Press. (In Russian)
- Smirnov A.A. 2021. Chetvertyi prioritet: pravovoe zakreplenie zadach obespecheniya informatsionnoi bezopasnosti v novoi Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Fourth Priority: Legal Consolidation of Information Security Tasks in the New National Security Strategy of the Russian Federation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 3(46). P. 222–228. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3552 (In Russian)
- Vinogradova E.V., Polyakova T.A. 2021. O meste informatsionnogo suvereniteta v informatsionno-pravovom prostranstve sovremennoi Rossii [On the Place of Information Sovereignty in the Information and Legal Space of Modern Russia]. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*. 1(63). P. 32–49. DOI 10.33184/pravgos-2021.1.3 (In Russian)

Zinov'eva E.S. 2021. *Mezhdunarodnaya informacionnaya bezopasnost': problemy mnogosstoronnego i dvustoronnego sotrudничества: monografiya* [International Information Security: Problems of Multilateral and Bilateral Cooperation]. Moscow: MGIMO-Universitet. P. 280. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Бойко С. 2018. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности: регулирование и механизмы реализации. *Международная жизнь*. №11. С. 24–35.

Виноградова Е.В., Полякова Т.А. 2021. О месте информационного суверенитета в информационно-правовом пространстве современной России. *Правовое государство: теория и практика*. 1(63). С. 32–49. DOI: 10.33184/pravgos-2021.1.3

Зиновьева Е.С. 2021. *Международная информационная безопасность: проблемы многостороннего и двустороннего сотрудничества*. Москва: МГИМО-Университет.

Крутских А.В., Зиновьева Е.С. 2021. *Международная информационная безопасность: подходы России*. МГИМО МИД России.

Полякова Т.А. 2019. Цифровизация и синергия правового обеспечения информационной безопасности. *Информационное право*. №2. С. 4–7.

Полякова Т.А. 2020. *Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе*. Саратов: Амирит.

Полякова Т.А., Минбалиев А.В., Кроткова Н.В. 2021. Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее). *Государство и право*. №12. С. 97–108.

Полякова Т.А., Минбалиев А.В., Наумов В.Б. 2018. Форсайт-сессия «Информационная безопасность в XXI в.: вызовы и правовое регулирование». *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 13(5). С. 194–208.

Полякова Т.А., Шинкарецкая Г.Г. 2020. Проблемы формирования системы международной информационной безопасности в условиях трансформации права и новых вызовов и угроз. *Право и государство: теория и практика*. 10(290). С. 138–142.

Савенков А.Н., Полякова Т.А., Минбалиев А.В. 2021. *Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований: монография*. РГ-Пресс.

Смирнов А.А. 2021. Четвёртый приоритет: правовое закрепление задач обеспечения информационной безопасности в новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 3(46). С. 222–228. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3552



«Вопрос о транспортной авиации – это не местный вопрос»: СССР и переговоры о создании Международной организации гражданской авиации (1943–1945 гг.)

О.В. Лебедева¹, А.С. Шаталов²

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

² Департамент международных организаций МИД России

Вторая мировая война заложила основу новой системы международных отношений, в которой центральную координирующую роль должна была играть Организация Объединённых Наций (ООН). При этом ООН взяла на себя регулирование не только вопросов войны и мира, но и широкого спектра профильного сотрудничества, от сельского хозяйства до мирового здравоохранения. С этой целью страны-члены учредили ряд специализированных учреждений, которые вошли в т. н. «семью» ООН. Многостороннее сотрудничество затронуло и сферу международных гражданских авиаперевозок. Бурный рост авиационной промышленности во времена войны, создание авиационной инфраструктуры и перспективы послевоенного увеличения пассажиропотока открывали новые возможности для держав-победительниц. СССР также был активно вовлечён в переговорный процесс по разработке соответствующих правил и учреждение Международной организации гражданской авиации (ИКАО), однако так и не присоединился к ней. В данной статье исследуются дипломатические усилия Москвы в области многосторонней дипломатии в сфере гражданской авиации в 1943–1945 гг. Подчёркивается, что Советский Союз был заинтересован в развитии профильного сотрудничества, однако для Москвы «красной линией» оставалась необходимость контролировать своё воздушное пространство и не допускать туда иностранные авиасуда, что противоречило позиции США и Великобритании. Невозможность достичь компромисса, вызванная в том числе процедурными проволочками со стороны США, Великобритании и Канады при приглашении советских представителей на международные конференции, а также изменение круга участников мероприятия и его повестки дня в ключе, неблагоприятном для СССР, вынудило Москву в конечном счёте отказаться от присоединения к ИКАО. Статья написана на основе документов из Архива внешней политики Российской Федерации с привлечением сборников дипломатических документов США и Великобритании, которые позволили выявить особенности ведения переговоров и принятия решений Москвы по данному вопросу. В данном исследовании предпринята попытка идентификации подходов СССР к многосторонней дипломатии на её раннем этапе, которые впоследствии нашли отражение в деятельности Советского Союза на площадке иных организаций системы ООН.

УДК: 327:656.7(100)(470+571)"1943/1945"

Поступила в редакцию: 26.05.2025

Принята к публикации: 12.08.2025

Ключевые слова: СССР, ООН, США, Великобритания, гражданская авиация, ИКАО, Вторая мировая война, многосторонняя дипломатия

Сегодня институты многосторонней дипломатии переживают очередной кризисный период. ООН испытывает т. н. «кризис ликвидности» и рассматривает различные варианты реформирования административно-бюджетных процессов своей деятельности, США объявили о выходе из Всемирной организации здравоохранения, а работа многих отраслевых технических организаций оказалась либо парализована (например, Европейской экономической комиссии ООН), либо политизирована (Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций) в связи с курсом стран Запада на дипломатическую «изоляцию» России после 2022 г. Встает вопрос о целесообразности участия нашей страны в форумах, где позицию Москву отказываются принимать во внимание.

История данных институтов уходит корнями в годы Второй мировой войны, когда Советский Союз, США и Великобритания разрабатывали правила послевоенного мироустройства. Речь шла не только о вопросах войны и мира, но и о профильном сотрудничестве по узкоотраслевым тематикам: сельское хозяйство, здравоохранение, транспорт. Одной из таких организаций, родившихся в горниле войны, была Международная организация гражданской авиации (ИКАО). СССР участвовал в переговорах по её созданию, но на первых порах отказывался становиться её членом.

Чем была обусловлена подобная позиция Москвы? Ответ на этот вопрос кроется в характере дискуссий, которые вели СССР, США и Великобритания в 1943–1945 гг. по вопросам послевоенного сотрудничества в сфере гражданской авиации. В силу, на первый взгляд, технического характера объекта переговоров данный сюжет практически не попадал во внимание отечественных исследователей как многосторонней дипломатии, так и дипломатии союзников во время Второй мировой войны. В результате профильные советские архивы при анализе практически не использовались, а авторы немногочисленных тематических западных публикаций приходили к выводу о том, что СССР не был готов к участию в многосторонних институтах (MacKenzie 2010: 25) или же отказывался от присоединения к международным организациям, т. к. видел в них инструмент влияния капиталистических государств на третьи страны (Yoder 1997). Хотя подобные объяснения и не лишены оснований, они представляются нам редукционистскими и не учитывающими реальностей советской дипломатии военных лет.

Актуальность рассматриваемых вопросов обусловлена и текущей ситуацией в области международного авиационного сотрудничества. С одной стороны, в феврале 2022 г. страны Европейского союза, США, Канада и ряд их союзников

в рамках односторонних ограничительных мер против Москвы закрыли для российских пассажирских авиасудов воздушное пространство, что рассматривается Российской Федерацией как прямое нарушение их обязательств по Чикагской конвенции. Кроме того, были приняты политически мотивированные ограничения на заправку и транзит российских самолётов. С другой стороны, в сентябре 2022 г. по инициативе этой же группы государств ИКАО присвоила России статус страны «с проблемами обеспечения безопасности полётов» (на политизированность данного решения указывает и то, что, помимо Москвы, Организация применяла эту процедуру лишь в отношении Бутана); хотя для стран-членов этот шаг — не более чем рекомендация, мера ИКАО препятствует сотрудничеству с агентствами системы ООН российских авиапоставщиков, тем самым ограничивая их доступ на колоссальный рынок авиауслуг.

В этой связи цель нашего исследования заключается в выявлении реальных факторов, побудивших Советский Союз, несмотря на активную вовлечённость в консультации по тематике послевоенной гражданской авиации, в конечном счёте принять решение о неприсоединении к ИКАО. Гипотеза статьи состоит в следующем: отказ СССР от подписания Чикагской конвенции 1944 г. и вхождения в состав ИКАО был обусловлен слишком высоким темпом профильных переговоров, не позволившим сложной бюрократической советской системе управления на необходимом уровне провести межведомственную проработку вопроса, который не имел с точки зрения Москвы первостепенной важности, а также де-факто отказом США и Великобритании провести субстантивные консультации и найти точки соприкосновения с советской позицией.

Отдельно оговоримся, что вопросы международного сотрудничества в сфере гражданской авиации затрагивали не дальность полётов конкретных самолётов, использование одними партнёрами авиасудов других стран, строительство аэродромов и необходимой инфраструктуры и пр., а, в первую очередь, выработку международно признанных норм для дальнейшего взаимодействия (обмен сигналами, необходимая документация и её оформление и т. д.). На практике шла борьба двух концепций: «суверенитета воздуха», то есть полного контроля страны над своим воздушным пространством и, следовательно, права запретить пролёт авиасудна без объяснения причин, и «открытого неба», то есть права самолётов любого государства проходить над территорией другого при осуществлении мирных коммерческих, включая пассажирские, перевозок. Могут ли иностранные пилоты управлять судами над территорией страны? Могут ли суда при перелёте из страны А в страну В свободно пролетать над территорией страны С и, следовательно, иметь возможность делать аэрофотосъёмку? Каким образом регулируется использование аэродромов третьей страны, особенно в случае дозаправки? Как видно, при кажущейся техничности тематики на кону стояли политические вопросы, затрагивавшие государственный суверенитет. Именно их в первую очередь обсуждали дипломаты при создании ИКАО, и именно им посвящено наше исследование.

Тем более мы не ставим цель изучить историю развития гражданской авиации в СССР. Создание нормативно-правового регулирования, конечно, обусловлено практическим интересом страны к затрагиваемой тематике, однако может сильно опережать фактическое состояние дел в рассматриваемой отрасли. Как представляется, интерес к уже начавшемуся по инициативе западных государств процессу выработки норм международных авиаперевозок напрямую не зависел от технического состояния советского авиапарка, а потому останавливаться на нём мы не будем.

Вклад советской дипломатии в создание ООН и развитие отдельных органов, организаций и специализированных учреждений её системы рассматривался в трудах С.Б. Крылова (Крылов 1960), Л.Е. Гришаевой (Гришаева 2007), Дж. Робертса (Roberts 2019), С. Шлезингера (Schlesinger 2004), Т. Вайсса (Weiss 2015), И.В. Гайдука (Гайдук 2012), которые делали акцент на попытках сблизить позиции Москвы, Вашингтона и Лондона при разработке Устава ООН и уставных документов будущих механизмов глобального регулирования. В целом, вопросы послевоенного мироустройства, включая международное отраслевое сотрудничество, затрагивались в ряде исследований, посвящённых дипломатии в годы Великой Отечественной войны, таких как работы В.Л. Исраэляна (Исраэлян 1985), Д. Рейнольдса (Reynolds 2006), В.О. Печатнова (Печатнов 2006), также написанных в соавторстве с И.Э. Магадеевым (Печатнов, Магадеев 2017).

Однако данные работы в основном рассматривали политические аспекты многостороннего сотрудничества (создание и деятельность Совета Безопасности ООН, разработку её вооружённых сил и Военно-штабного комитета и пр.); напротив, проблемы истории развития отраслевого сотрудничества оставались на периферии внимания экспертов, ограничиваясь публикациями либо по отдельным конференциям (Печатнов 2022), либо по проектам на стыке многосторонней дипломатии и европейской интеграции в годы Холодной войны (Липкин 2016). Комплексные исследования по истории становления многостороннего регулирования технического сотрудничества с учётом его политических аспектов, куда входит и международная гражданская авиация, практически отсутствуют.

Данная работа основана на фондах Архива внешней политики Российской Федерации (АВПРФ), в том числе 06 «Секретариат В.М. Молотова», 129 и 0129 «Референтура по США», 192 «Посольство СССР в США», 69 и 069 «Референтура по Великобритании» и 162 «Посольство СССР в Великобритании». Кроме того, привлекались сборники опубликованных архивных документов США и Великобритании, в том числе подготовленные исследователями МГИМО МИД России (Капитонова, Липкин, Печатнов, Райек 2021).

Проблемы международной гражданской авиации в дипломатии Великобритании, США и СССР в 1941–1943 гг.

Хотя к середине 1940-х гг. гражданская авиация не была ключевым игроком в сфере международных транспортных и пассажирских перевозок, значительно уступая железнодорожному и морскому сообщению, её потенциал в послевоенном мире постепенно получал всё более высокую оценку. По словам бывшего министра авиации Великобритании маркиза Лондондерри, «вопрос о транспортной авиации — это не местный вопрос. Он затрагивает всю нашу империю и определяет положение, которое эта империя займёт в будущем»¹. Подобные сообщения регулярно публиковались и в печати союзников. В частности, как отмечалось в статье журнала *Fortune* за апрель 1943 г., «та страна, которая будет контролировать после войны основные стратегические воздушные базы, окажется самой могущественной страной в мире»².

Оговоримся, что вопросы многостороннего регулирования международной авиации обсуждались и ранее, в том числе под эгидой Лиги Наций (Хормач 2017: 44–45). В частности, в рамках Женевской конференции по разоружению 1932–1935 гг. французская делегация высказалась в поддержку выработки гарантий в области безопасности, включавших и авиационный аспект. Предложенный министром обороны Франции А. Тардье план предполагал: интернационализацию гражданской авиации; передачу под командование Лиги всей дальнобойной артиллерии и военных кораблей с восьмидюймовыми орудиями и водоизмещением, равным или превышающим 10 тыс. т; предоставление Лиге прав управления и контроля над международными полицейскими силами; принятие обязательного арбитража во всех спорах с конкретным определением термина «агрессия» (Minart 1960: 24–26). Однако Великобритания не поддержала предложения Франции, а администрация Г. Гувера в принципе была категорически против передачи таких полномочий некоему надгосударственному образованию, особенно Лиге Наций, членом которой США не являлись (McKercher 2004: 131–132).

Таким образом, профильных международно-правовых документов заключено не было. Варшавская конвенция 1929 г. для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок касалась данной темы, но она регулировала в первую очередь ответственность сторон и набор необходимых документов, а не проблемы политического характера.

До конца 1930-х гг. в этой сфере сохранялся статус-кво, хотя отдельные попытки налаживания двустороннего сотрудничества, в том числе и с Советским Союзом, имели место. Так, У. Черчилль интересовался возможным сотруд-

¹ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 20.

² Там же. Л. 8.

ничеством с Москвой в сфере авиации в беседе с послом СССР в Великобритании И.М. Майским и заместителем министра иностранных дел Великобритании Р. Ванситартом в июне 1935 г. (Карлей 2023: 487). Вместе с тем в предвоенное время акцент делался в первую очередь на боевой, а не гражданской авиации; сказывалось отсутствие достаточной инфраструктуры, которая бы делала международные авиаперелёты более доступными и коммерчески рентабельными.

Ситуация изменилась к 1943 г., когда авиационная промышленность переживала период быстрого развития, а аэродромы, построенные для нужд военной авиации союзников, могли быть впоследствии использованы и в гражданских целях, особенно в связи с ростом восприятия воздушного пространства как ключевой сферы будущего контроля как для американских, так и для европейских специалистов, занимавшихся стратегическим планированием (Трофименко 1976: 147–149). По сообщениям советских дипломатов, первой привлекла внимание к проблеме послевоенного регулирования гражданской авиации Великобритания; сказался якобы усугублявшийся диспаритет в области авиации между Лондоном и Вашингтоном, подрывавший позиции Британской империи³. В этой связи британцы требовали отказаться от «бесконтрольной и неограниченной конкуренции» и утвердить «свободу воздуха», которая бы поддерживалась специальным международным органом, например, в рамках «мировой корпорации воздушных линий»⁴. Схожей позиции придерживалась и Канада: аналогичный план 15 сентября 1943 г. изложил в беседе с заместителем наркома иностранных дел С.А. Лозовским⁵ канадский посланник⁶. Так как в данный период Канада входила в состав Британской империи на правах доминиона (наряду с ЮАР, Индией, Австралией, Новой Зеландией и Ньюфаундлендом) и в вопросах внешней политики имела скорее консультативные права, данный шаг следует рассматривать как попытку Лондона через свой доминион укрепить собственные позиции на будущих переговорах.

Напротив, США активно выступали за свободу торговли и обмена, в том числе и в авиационной сфере. Сказывались последствия Великой депрессии: для Вашингтона возвращение к дерегулируемой экономике превратилось в политическую цель, получившую поддержку обеих партий (LaFeber 1993: 10). Однако и США чувствовали необходимость создания общих «правил игры»: во-первых, хотя большая часть новой авиационной инфраструктуры в мире строилась именно американцами, в соответствии с имевшимися соглашениями контроль над авиабазами Вашингтон приобретал лишь на время войны. К 1943 г. США эксплуатировали аэродромы в Канаде, Гренландии, Исландии, Южной Америке, на Ближнем Востоке и в Китае, а также усиленно разрабатывали новые транспортные самолёты.

³ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 8.

⁴ Там же. Л. 9.

⁵ С.А. Лозовский курировал проблемы Дальнего Востока и отношений Советского Союза со странами региона.

⁶ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 9.

Представляется важным, что к 1943 г. наметился коренной перелом в Великой Отечественной и Второй мировой войнах. Вопросы послевоенного мироустройства, включая их нормативно-правовой и институциональный аспекты, вошли в число ключевых для дипломатии союзников по Антигитлеровской коалиции. Хотя советские дипломаты в своей работе, судя по их донесениям и докладным запискам, обычно руководствовались пониманием национальных интересов страны в русле концепции *Realpolitik* (Магадеев 2023b: 129–130), они были готовы участвовать в разработке универсальных институтов глобального регулирования, в том числе и в сфере отраслевого сотрудничества.

В Конгрессе звучали требования о том, чтобы использовавшиеся американцами аэродромы остались доступными для американских компаний и после войны; на этом, в частности, настаивали конгрессмены Фиш, Уилсон и Ворис. «Даже если суверенные права на эти сооружения останутся у стран, на территории которых расположены эти сооружения, право на транзит и, во многих случаях, торговые права должны сохраниться за американскими транспортными самолётами»⁷. Хотя Ф. Рузвельт и не поддержал предложение упомянутых конгрессменов о том, чтобы США получили право на постоянное пользование в коммерческих целях аэродромов и сохранили за собой контроль над иностранными аэродромами, построенными за счёт фонда передачи взаймы или в аренду вооружений, представители президентской администрации в беседах с советскими дипломатами пробрасывали, что профильные международные правила могли бы закрепить не только нужные британцам ограничения, но и столь желаемые американцами свободы⁸.

Во-вторых, США отмечали конкуренцию со стороны иностранных авиапроизводителей, в первую очередь — канадских. Как докладывала советская миссия в Оттаве, до войны Канада производила не более 40 самолётов в год, а в авиационной промышленности было занято 5 тыс. чел. К 1943 г. же 100 тыс. чел. производили до 400 самолётов в месяц (!)⁹. Пока канадская авиапромышленность занималась в основном строительством учебных самолётов различных классов, обслуживая заказы Великобритании, однако её переориентация на производство транспортной авиации была лишь вопросом времени.

Кроме того, в США помнили опыт заключения профильных соглашений после Первой мировой войны. Как заявил на слушаниях в Конгрессе США в феврале 1943 г. сенатор Клэр Люис, в 1920-х гг. Великобритания «обманула США, лишив их прав в области судоходства в открытом море»¹⁰. Чтобы избежать

⁷ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 4.

⁸ Там же. Л. 5.

⁹ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 27.

¹⁰ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 27.

повторения событий, в январе 1943 г. Ф. Рузвельт учредил межведомственный комитет для изучения вопроса о послевоенной международной авиалинии под председательством заместителя госсекретаря Адольфа Берли¹¹.

Что касается советско-американского взаимодействия в авиационной сфере, изначально этот вопрос также в первую очередь затрагивал военную авиацию. Вашингтон был заинтересован в советских аэродромах, особенно на тихоокеанском театре военных действий. Например, на Тегеранской конференции Ф. Рузвельт запрашивал у И.В. Сталина право для США использовать советские авиабазы в Приморском крае¹². Впоследствии США выразили интерес летать в Китай через Сибирь; при этом, как отметил Ф. Рузвельт, он «не возражал бы против того, чтобы русские летали через Аляску и даже через Соединённые Штаты по пути в другие места, если они этого хотят». И.В. Сталин ответил, что, по его мнению, Ф. Рузвельт в целом прав; что «все мы хотели бы летать за пределами наших границ, когда война закончится; и что он уверен, что можно заключить какое-нибудь удовлетворительное соглашение»¹³. Предполагалось, что эвентуальный международный орган будет сформирован по аналогии с Администрацией Организации Объединённых Наций по оказанию помощи и восстановлению (ЮНРРА), в работе которой участвовали и Вашингтон, и Лондон, и Москва¹⁴.

Во время Второй мировой войны СССР сохранил ряд международных гражданских авиалиний: Алма-Ата — Хами (Китай), Ташкент — Кабул (Афганистан), Улан-Удэ — Улан-Батор (МНР), а также учредил новые воздушные маршруты в США (Красноярск — Уэлькаль) и в Иран (Москва — Тегеран), при этом последний эксплуатировался исключительно силами Советского Союза. Имелся интерес развивать дополнительные линии (в частности, до Стокгольма, Анкары и Чунцина). В этой связи, как отмечалось в докладной записке наркома внешней торговли А.И. Микояна на имя В.М. Молотова, Москва «должна была согласиться на созыв международной конференции по изучению вопросов, связанных с подготовкой Организации международного воздушного сообщения и принять в ней участие»¹⁵. Вместе с тем отмечалось, что «над территорией СССР, как правило, летают только советские самолёты», а «все транзитные перевозки

¹¹ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 20.

¹² Запись беседы И.В. Сталина с Ф. Рузвельтом 29 ноября 1943 г. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Том II. 1984. Тегеранская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (28 ноября – 1 декабря 1943 г.). Москва: Издательство политической литературы.

¹³ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 488.

¹⁴ *The Chargé in Canada (Clark) to the Secretary of State No. 315 Ottawa, November 5, 1943. [Received November 9]. URL: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1944v02/d267* (accessed 18.10.1025).

¹⁵ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 56. Д. 35. П. 41. Л. 64.

через СССР также осуществляются только советскими самолётами»¹⁶. Подобная позиция шла вразрез с намерениями Лондона и Вашингтона и затрудняла ход возможных переговоров.

Исходя из вышесказанного, охарактеризовать мотивы как США, так и Великобритании и Канады можно следующим образом: стремление сохранить и закрепить позиции, полученные до и во время войны, воспользоваться исчезновением основных конкурентов (немецких, французских, нидерландских авиакомпаний), использовать построенные во время войны аэродромы, действовать лётный персонал, а также сохранить развивающуюся авиапромышленность, переориентировав её на нужды национальной безопасности. Для СССР вопрос международной гражданской авиации не являлся приоритетным, хотя Москва и была готова к развитию соответствующего сотрудничества с союзниками, в том числе и с использованием инструментов многстороннего регулирования.

При этом взаимодействие между Советским Союзом, Великобританией и США и вера последних в возможность создания профильных международных организаций с универсальным членством строилось на общей предпосылке необходимости сотрудничества «Большой тройки» и её особой роли в мировых делах. Отказ от него, имевший место во многом после смерти Ф. Рузвельта в 1945 г., доказал невозможность появления новых институтов в условиях биполярного противостояния (Roberts 2008: 306). Как следствие, именно 1943–1945 гг. представляются наиболее подходящим временем для заложения основ будущего многстороннего взаимодействия, в том числе и в сфере гражданской авиации.

Советская дипломатия и многстороннее регулирование международной гражданской авиации в 1943–1944 гг.

Вопрос о выработке многстороннего соглашения в области международной гражданской авиации и создания профильной международной организации доводился до советского руководства уже в 1943 г. Впервые он был поднят послом Канады в Москве Л.Д. Уилгрессом в беседе с заместителем наркома иностранных дел С.А. Лозовским в апреле и затем повторно в мае того же года в контексте учреждения грузового авиасообщения из США в Китай и Индию через территорию Канады и СССР. На вопрос советского дипломата, кто инициировал предложение об интернационализации международных воздушных линий, «Уилгресс неуверенно назвал правительство Соединённого Королевства»¹⁷.

¹⁶ Там же. Л. 64–65.

¹⁷ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 7.

Примечательно, что канадцы выступили проводниками идей из Лондона (как было сказано выше, Великобритания неоднократно выражала интерес в регулировании коммерческого авиасообщения в целях защиты собственных авиакомпаний от конкуренции, в первую очередь со стороны США), и Вашингтона. В этой связи руководство НКИД пришло к мнению, что, раз американцы и британцы не обратились к Москве напрямую, имел место лишь зондаж почвы, а потому предложения канадского посла остались без ответа, даже когда Л.Д. Уилгресс 11 мая 1943 г. передал в НКИД копию проекта конвенции о Международном воздушном транспорте.

Между тем Лондон активно прорабатывал архитектуру предполагаемого международно-правового документа. Изначально британцы выслушали мнение доминионов. 11–13 октября 1943 г. в Лондоне состоялась Конференция по вопросам транспорта, в которой приняли участие представители Великобритании, Канады, Южно-Африканского союза, Австралии, Новой Зеландии и Индии. Председательствовавший на ней министр военного производства Великобритании лорд У.М. Бивербрук настаивал на принятии рекомендаций, которые затем должны были быть доведены до руководства как Королевства, так и союзных держав. В результате, выступая в Палате общин 13 октября 1943 г., У. Черчилль объявил, что его правительство планирует переговоры с Москвой по вопросу международной гражданской авиации в послевоенное время¹⁸.

Именно разработанные на этой конференции предложения после консультаций с американцами в Лондоне в апреле – мае 1944 г. легли в основу переговорного документа по учреждению Организации¹⁹. Помимо прочего, он предполагал регулирование международного сотрудничества на магистральных международных авиалиниях: определение территории государств, подтверждение национального суверенитета воздуха, обязательство предоставлять международные аэропорты и наземное оборудование, необходимое для международных авиалиний²⁰. Основная деятельность должна была осуществляться не самой Организацией, а её региональными филиалами²¹.

До Советского Союза предложение о консультациях было доведено 28 октября 1943 г. В письме Э. Идена на имя В.М. Молотова предлагалось направить в Москву лорда Бивербрука (при этом британцы информировали, что перед этим

¹⁸ Там же. Л. 10.

¹⁹ США не сразу дали согласие на предложение У.М. Бивербрука. Летом 1943 г. Хэлл обещал сенатору Кларку, председателю авиационного подкомитета сенатского комитета по коммерции, что Вашингтон не предпримет никаких действий в области авиационной внешней политики без согласия Сената, настроенного против любого регулирования этой сферы. Только в марте 1944 г. после слушаний в комитете иностранных отношений А. Берли направил в британское посольство в США ноту о начале подготовительных переговоров. См.: АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 29.

²⁰ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 27.

²¹ АВПРФ. Ф. 069. О. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 31.

Бивербрук намерен с теми же целями посетить Вашингтон)²². Москва в ответной ноте на имя посла Великобритании в СССР А.К. Керра подтвердила свою заинтересованность, однако попросила уточнить конкретные предложения, связанные с созывом международной конференции по гражданской авиации²³.

17 февраля 1944 г. о созыве планируемой конвенции Москву известили и США. Как отмечал в письме В.М. Молотову посол США в СССР У. Гарриман, Вашингтон дал согласие на предложение Великобритании и Канады на проведение многосторонних переговоров о послевоенной гражданской авиации. При этом американцы сообщали, что дискуссии будут касаться не только технических аспектов функционирования авиационных маршрутов, но и широких политических вопросов, таких как свобода транзита для гражданских самолётов с правом остановки для осмотра и пополнения горючего, степень, в которой будет допускаться коммерческое участие и пр.²⁴.

Примечательно, что на самом деле Лондон был против подключения Советского Союза на раннем этапе, намереваясь впоследствии поставить Москву перед *fait accompli*. В частности, посол США в Великобритании Дж. Уайнант в депеше от 27 февраля 1944 г. указывал, что, по мнению офиса У.М. Бивербрука, участие в переговорах «России [...] может поднять ряд вопросов, которые будет тяжело урегулировать»²⁵. Ниже показано, что англичане во многом оказались правы. Однако, принимая во внимание уже имевшиеся расхождения между Лондоном и Вашингтоном, дополнительный игрок в лице Москвы мог заставить Великобританию умерить аппетиты и пойти на компромисс с США.

Как бы то ни было, позиция Лондона взяла верх, поскольку американцы стремились созвать конференцию как можно скорее, в то время как участие в них Москвы «не позволило бы провести её до конца марта»²⁶. Советская система требовала длительной межведомственной координации по столь чувствительному вопросу; хотя зав. Отделом американских стран Г.Н. Зарубин уже 19 февраля 1944 г. рекомендовал в докладной В.Я. Вышинскому собрать советскую делегацию в составе представителей ГУ гражданского воздушного флота, BBC, Управления пограничных войск НКВД, Наркомвнешторга, НКИД и Наркомата авиационной промышленности²⁷, быстрой реакции получить не удалось, и в повторном письме У. Гарримана от 26 февраля 1944 г. говорилось уже об отдельных переговорах сначала с Вашингтоном, а потом — с Лондоном и Оттавой²⁸.

²² АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6 Д. 185 П. 18. Л. 4.

²³ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 27а. Д. 28. П. 85. Л. 11.

²⁴ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 1.

²⁵ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 391.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 2.

²⁸ Там же. Л. 14.

Создалось впечатление, будто Москву намеренно отстраняют от консультаций, на что указал В.М. Молотов в резолюции на соответствующую докладную А.Я. Вышинского: «Удивлен Вашим невнимательным (подчёркнуто) отношением к этому делу. Гарриман приглашал нас 17/II участвовать в переговорах на начальной (подчёркнуто дважды) стадии, а 26/II после (подчёркнуто дважды) переговоров с Англией и Канадой. Как же Вы не заметили этого?»²⁹.

21 марта 1944 г. Москва всё-таки дала согласие на переговоры. Делегацию поручили возглавить послу СССР в США А.А. Громыко; в её состав вошли замначальника ГУ ГВФ генерал-майор А.А. Авсеевич, начальник Института самолётного оборудования НКАП генерал-майор Н.И. Петров, секретарь Комиссии по международным воздушным линиям при СНК СССР полковник П.Ф. Березин, а также от НКИД заведующий 2-м Европейским отделом К.В. Новиков и заведующий Отделом американских стран Г.Н. Зарубин³⁰. Американцы сформулировали повестку дня следующим образом: воздушное сообщение и воздушный транспорт (права сторон, применение каботажа, стандарты безопасности), аэропорты и вспомогательные средства, международное сотрудничество, включая созыв конференции ООН³¹. Предполагалось обсудить и переданный канадцами в начале марта «предварительный проект Конвенции о международном воздушном транспорте и общего изложения принципов этой конвенции»³².

Дополнительно 7 апреля 1944 г. британцы прислали предварительную повестку дня двусторонних переговоров между Москвой и Лондоном: заключение международной конвенции, проведение в жизнь которой будет контролироваться Международным органом по воздушному транспорту; устранение не-экономической конкуренции (регулирование частоты рейсов, распределение линий, провозных ставок и субсидий); ответственность за предоставление аэропортов; учреждение арбитражного органа³³; определение допустимой степени «свободы воздуха»³⁴. Предложенные Великобританией вопросы для обсуждения были более техническими, чем повестка дня консультаций с США; вопросы политического плана были отложены на второй план.

Необходимо отметить, что, судя по всему, именно последний в списке британских предложений пункт (№12, определение допустимой степени свободы воздуха) представлял для Лондона наибольшее значение. Переговоры помощника Госсекретаря США А. Берли, курировавшего в том числе проблематику

²⁹ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 11.

³⁰ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 13.

³¹ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 9. П. 161. Л. 12–13.

³² АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 186. П. 19. Л. 35.

³³ Предполагалось, что арбитражный орган устанавливал бы регламенты безопасности, регулировал частоту рейсов и тарифы, запрет перевозки опасных грузов, вопросы налогов и таможенных сборов для горючего, топлива, пассажиров в аэропортах и пр., а также закрепил бы установление «доктрины свободы воздуха, которая будет иметь всеобщую применимость в контексте Конвенции».

³⁴ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 11–12.

гражданской авиации, и У.М. Бивербрука завершились в тот же день, 7 апреля 1944 г. Больше всего дискуссий, по информации советского посольства в Лондоне, поддерживавшего контакт с обеими сторонами, вызвала именно «свобода воздуха»: если США понимали её как неограниченную конкуренцию всех стран, то Великобритания отвергала неограниченную конкуренцию и требовала интернационализации всех воздушных магистралей и, возможно, всех международных полётов либо же создания исключительных или почти исключительных сфер влияния³⁵. Закрепление указанных сфер влияния должно было происходить посредством создания региональных отраслевых организаций, что в целом шло в русле подходов Лондона к послевоенному глобальному урегулированию, который заключался в необходимости учреждения не одной всемирной организации (де-факто предполагалось сохранить ослабленную версию Лиги Наций), а нескольких региональных объединений (Трухановский 1965: 554). Позицию Великобритании подкрепляла поддержка доминионов: так, в январе 1944 г. на базе принятого по итогам Лондонской конференции 1943 г. текста было заключено австралио-новозеландское соглашение, в котором специальный раздел формулировал отношение Канберры и Веллингтона к вопросам гражданской авиации в русле британских целеустановок. Как советские, так и американские дипломаты видели в этом попытку Лондона упрочить положение собственного авиационного флота в Тихом океане³⁶.

В данных условиях советско-американские консультации приобретали особое значение для Вашингтона. При этом СССР не торопился: хотя делегация прибыла в США уже в конце апреля 1944 г., первый раунд переговоров в Госдепартаменте состоялся лишь 2 июня. Американские дипломаты передали упомянутый выше британский проект, интересуясь мнением советской стороны, однако акцент сделали на технических аспектах гражданского авиасообщения: стандартизации изображений топографических данных, требованиях к метеорологической информации, вопросах кодов и пр.³⁷. Политические аспекты авиационного сотрудничества упоминались вскользь.

Реакция Москвы последовала лишь 2 августа 1944 г. Оговоримся, что столь долгая пауза связана в первую очередь с необходимостью проведения межминистерских консультаций и выработки единой позиции и не отражает интереса СССР или его отсутствия к теме послевоенной гражданской авиации. Кроме того, в массиве рассматриваемых советской дипломатией вопросов в советско-американских и британских отношениях проблема гипотетического международного сотрудничества в области пассажирского и транспортного авиасообщения, как представляется, не занимала приоритетного места.

³⁵ АВПРФ. Ф. 069. Оп. 28. Д. 70. П. 91. Л. 23–25.

³⁶ Там же. Л. 29–30.

³⁷ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 50–51.

Американцы это понимали, и Вашингтон был настроен оптимистично. Как отмечал А. Берли в письме советнику посольства Великобритании в США Дж. Райту, «полагаю, что в принципе они согласны с созданием всемирной организации, которая будет обладать значительной компетенцией в технических областях, затронутых в ходе наших переговоров в Лондоне... Советское правительство, однако, по-видимому, очень ясно выражает свою решимость не уступать то, что они считают суверенными полномочиями, хотя наше нынешнее впечатление таково, что они согласились бы на создание всемирной организации с отчётными и консультативными функциями в отношении экономических и торговых вопросов... Ясно, что Советы действительно рассчитывают на международные полёты; и что они хотят, чтобы их идеи были приняты во внимание в связи с общим воздушным регулированием. Я думаю, что они намерены допустить на советскую территорию ограниченное число иностранных воздушных линий, предоставив для этой цели свои аэродромы»³⁸.

В реальности позиция СССР оказалась консервативнее. В соответствии с позиционным документом, переданным советской делегацией американским коллегам, Москва настаивала на том, чтобы все воздушные трассы на советской территории обслуживались советскими самолётами и советскими лётчиками. В рамках международного сотрудничества в сфере гражданской авиации предполагалось лишь, чтобы авиалинии третьих стран заканчивались в согласованных пунктах вне границ СССР, в которых советские самолёты и лётчики продолжали бы рейсы. Таким образом, вероятные соглашения касались бы координации прибытия американских (и иных) авиационных судов в фиксированные пункты и их «состыковки» с советскими авиалиниями. Хотя в документе и указывалось, что «использование советских портов иностранными самолётами всё ещё изучается», в качестве экспериментальной линии Москва предложила Вашингтону установление такого авиационного сообщения между двумя столицами, при котором авиалинии США осуществляли бы перевозку пассажиров и грузов до Каира, откуда бы их забирала советская авиация³⁹.

Фактически такая схема означала отказ СССР от участия в профильном глобальном регулировании. А. Берли даже сравнил позицию Москвы с функционированием европейских железных дорог, так как в Российской империи рельсы «имели другую ширину колеи, чтобы иностранные поезда не могли по ним ездить»⁴⁰. По его мнению, неучастие Советского Союза не было фатальным для планируемой организации мировой авиации (например, дальневосточная

³⁸ *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 501–502.

³⁹ *Ibid.* P. 516–518.

⁴⁰ *Ibid.*

линия США в Китай через Алеутские острова могла обойти советскую территорию, используя японские аэродромы в качестве транзитных на пути в Шанхай), однако советская позиция имела важное политическое значение.

В этой связи А. Берли предлагал продолжить переговоры уже в Москве, а в случае встречи Госсекретаря и В.М. Молотова — «поднять» консультации до их уровня. При этом рекомендовалось не отказываться от изначальной позиции: А. Берли отмечал, что точки зрения Москвы, Лондона и Вашингтона отличаются кардинально, и в этой связи целесообразно продолжать консультации, ожидая изменения позиции контрагентов. Схожего мнения придерживались и британцы: 3 августа 1944 г. замглавы Департамента авиации США Вальстрём передал советский меморандум лорду Бивербруку, и англичанин заявил о необходимости продолжать совместно с Вашингтоном оказывать давление на Москву с тем, чтобы СССР изменил свою точку зрения. Как США, так и Великобритании представлялось, что противоречия между ними сблизить намного проще, чем принять позицию Москвы, а потому было необходимо действовать сообща⁴¹. Во многом такой подход противоречит бытующему в западной историографии мнению о том, что именно СССР выступал в роли *enfant terrible* «Большой тройки» (см., например, Costigliola 2012: 210). Как показывает практика, советская дипломатия понимала склонность Лондона и Вашингтона выступать с единых позиций на переговорах с Москвой; редкие исключения, например, при согласовании права вето в Совете Безопасности ООН, лишь подтверждают данное правило, а НКИД «продолжал видеть в США и Великобритании государства, занимавшие в основе своей солидарную позицию перед лицом СССР» (Магадеев 2023а: 74–75). В этой связи очередной пример англо-американского «блока» внутри Антигитлеровской коалиции, пусть и по отраслевому вопросу, мог лишь спровоцировать дальнейшее ужесточение советской позиции и отказ от возможных уступок.

Таким образом, к концу августа 1944 г. у союзников сложилось следующее представление о собственных приоритетах в области послевоенной гражданской авиации, которое было транслировано друг другу. Советский Союз не был принципиально против учреждения некоего международного органа, однако требовал закрытия воздушного пространства над своей территорией и был готов разрешить доступ на неё иностранных пассажиров и товаров, но не авиационных судов. Великобритания ратовала за появление общих транспортных маршрутов, контроль над которыми, включая распределение квот между национальными авиакомпаниями, осуществляла бы международная организация. Наконец, США продвигали выработку универсальных общих прав на транзит и посадку в рамках «конкурентной системы»; влияние международного института в их подаче было бы сугубо техническим.

⁴¹ Ibid. P. 522.

СССР и Чикагская конференция 1944 г.

Конференция была назначена на 1 ноября 1944 г. в Чикаго: 13 сентября 1944 г. США разослали приглашение всем союзникам и «нейтральным странам Европы и Азии» с подробным изложением целей, описанных нами выше⁴². Приглашение получил и Советский Союз.

Москва восприняла американское предложение без энтузиазма. Зав. отделом стран Америки НКИД СССР в 1944–1946 гг. К.А. Михайлов в докладной А.Я. Вышинскому от 10 октября 1944 г. указывал на три проблемных момента. Во-первых, по мнению Комиссии по делам международных воздушных линий при СНК СССР, «мы не подготовлены к тому, чтобы принимать участие в работе конференции 1 ноября 1944 г.»; в этой связи предлагалось запросить у Вашингтона отложить многосторонние переговоры до весны 1945 г.⁴³. Во-вторых, в предварительных контактах с Соединёнными Штатами и Великобританией союзники заверяли, что речь шла лишь о консультациях с объединёнными нациями; США же направили приглашение и нейтральным странам, которые относились к Советскому Союзу враждебно (в том числе фашистским Испании и Португалии). Наконец, в предварительном плане предлагалось обсудить именно послевоенное регулирование международной гражданской авиации; напротив, в соответствии с повесткой дня Вашингтон намеревался расширить круг затрагиваемых вопросов до переходного периода⁴⁴.

В силу изложенных обстоятельств НКИД рекомендовал не направлять советских представителей в Чикаго и продолжить диалог с США и Великобританией на двусторонней основе. Как представляется, в Москве понимали: позиция СССР, и без того не находившая поддержки у союзников, с расширением числа участников и повестки дня становилась ещё менее выгодной.

Посол США в СССР У. Гарриман сразу постарался сгладить «острые углы» по данному вопросу. В ноте на имя В.М. Молотова от 13 сентября 1944 г. он объяснял приглашение такого широкого числа стран следующим образом. В его изложении, изначально предполагались переговоры исследовательского характера только между США, СССР, Британией и Канадой. Однако в ответ на американское предложение британцы заявили, что раз участвует Канада, принимать участие должны остальные доминионы – Австралия, Новая Зеландия и Южная Африка. США в этой связи пришли к выводу, что в таком случае необходимо пригласить другие страны, включая американские республики, хотя правитель-

⁴² АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 59. П. 161. Л. 43–47.

⁴³ Там же. Л. 50.

⁴⁴ Там же. Л. 55.

ство США и «предпочло бы иметь чисто двусторонние переговоры, которые прежде всего начались бы с Великобританией, Советским Союзом, Канадой и Китаем».

Лондон тогда предложил созвать в Северной Африке конференцию исследовательского характера примерно четырнадцати наций без предварительной подготовки, на что правительство США ответило, что такая большая конференция – громоздкий метод исследования, и что тогда США предпочли бы двусторонние консультации. По словам Гарримана, своё слово американцы сдержали: консультации как первый этап подготовки к международной конференции были проведены, а США, как ранее и обещали, проинформировали Москву и Лондон о содержании переговоров⁴⁵.

В сентябре 1944 г. Великобритания также уведомила Советский Союз о завершении переговоров с Вашингтоном и готовности в преддверии Чикагской конференции провести двусторонние консультации с Москвой. Британские дипломаты приглашали советских коллег в Лондон, оговорившись, что возможно и проведение встречи на советской территории⁴⁶.

СССР предложил в ответ провести консультации в Москве в середине октября 1944 г. При этом намечалось донести до британцев консервативную позицию, переданную ранее советскими эмиссарами американцам. Состав делегации предполагалось оставить тем же, а в своей работе она должна была руководствоваться директивами, «утверждёнными ГОКО 26 февраля для комиссии по делам воздушных международных линий СССР и действовавших во время наших переговоров в США»⁴⁷. При благоприятном исходе консультаций предполагалось пересмотреть советскую позицию по Чикагской конференции.

Однако два обстоятельства ещё больше укрепили мнение советских дипломатов о том, что их позицию в расчёт принимать и не собираются. Во-первых, 7 октября 1944 г. Великобритания через своё посольство в Москве известило НКИД о том, что британская делегация не сможет прибыть в Советский Союз (и в принципе провести переговоры с СССР) в связи с проведением 23 октября конференции Содружества наций в Монреале и сопутствующими логистическими издержками⁴⁸. Во-вторых, Канада запланировала проведение в ноябре 1944 г. в Торонто международной конференции по использованию радиочастот в послевоенной авиации, о чём известила СССР менее чем за три недели до её открытия. В такой короткий срок согласовать новые директивы по техническому вопросу, затрагивавшему интересы служб государственной безопасности и оборонного ведомства (именно они традиционно занимались радиочастотами), было невозможно.

⁴⁵ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 62–68.

⁴⁶ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 185. П. 18. Л. 47.

⁴⁷ Там же. Л. 51.

⁴⁸ Там же. Л. 55.

В результате Москва отказалась от переговоров с Лондоном, не направила делегацию в Торонто и устроила демарш временному поверенному в делах США в СССР Дж. Кеннану. Примечательно, что данное решение утверждал напрямую И.В. Сталин⁴⁹. Вызванный на беседу с А.Я. Вышинским 28 октября 1944 г. Дж. Кеннан объяснял участие в Чикагской конференции Швейцарии, Португалии и Испании её техническим характером, что допускало привлечение государств, в отношениях с которыми могла присутствовать политическая напряжённость, а также использованием Азорских островов (Португалия) для предоставления помощи союзникам⁵⁰. В этой связи Вашингтон просил не отзывать из США всю советскую делегацию, которая на тот момент ещё не покинула американскую территорию после двусторонних консультаций, а направить участников делегации в Чикаго в качестве экспертов.

В ответ А.Я. Вышинский сообщил, что «роль экспертов нас удовлетворить не может». Кроме того, позицию США по приглашению нейтральных стран в Москве сочли лицемерной: в списке участников изначально также фигурировала и Аргентина, однако враждебно настроенный к аргентинскому правительству Вашингтон официального приглашения Буэнос-Айресу так и не направил. Москва рассчитывала, что в этой связи Соединённые Штаты пересмотрят свою позицию и отзовут приглашения Берну, Мадриду и Лиссабону, отношения СССР с которыми сложно было назвать безоблачными (а с франкистской Испанией дипломатические отношения отсутствовали в принципе)⁵¹. Так как США позицию не изменили, то и представители Советского Союза в Чикаго не появились.

Примечательно, что Вашингтон и Лондон по-разному толковали выбранную Советским Союзом линию в отношении созываемой международной конференции. Так, помощник заместителя министра иностранных дел Великобритании сэр Орм Сарджент в беседе с поверенным в делах США в Лондоне У. Галлманом, состоявшейся 31 октября 1944 г., расценил решение Москвы не направлять представителей в Чикаго как шаг к уничтожению последних следов «остракизма», практиковавшегося странами Запада в отношении СССР в 1920-е гг. По его словам, Советский Союз теперь чувствовал себя достаточно сильным, чтобы не терпеть того обращения, которое было обычным для союзников по Антигитлеровской коалиции непосредственно после революции 1917 г. и которое «некоторые страны всё ещё оказывают [СССР]». Как следствие, подытожил сэр Сарджент, Москва была намерена использовать любую возможность, пока она находится «в своём нынешнем благоприятном положении», чтобы положить конец оставшимся следам такого обращения⁵².

⁴⁹ АВПРФ. Ф. 06. Оп. 6. Д. 184. П. 18. Л. 74.

⁵⁰ АВПРФ. Ф. 0129. Оп. 28. Д. 59. П. 161. Л. 57.

⁵¹ Там же. Л. 59.

⁵² *Foreign relations of the United States Diplomatic Papers, 1944. General: Economic and Social Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 582.

Посол Великобритании в СССР А.К. Керр видел причины негативного отношения Москвы к Чикагской конференции в ожидаемых разногласиях между Великобританией и Соединёнными Штатами, которые стали очевидны советским представителям после продолжительных консультаций с американцами весной – летом 1944 г.⁵³. По его мнению, СССР не хотел оказаться вынужденным выбирать сторону в предполагаемом конфликте между союзниками, особенно учитывая, что его собственная позиция кардинально отличалась от продвигаемых Лондоном и Вашингтоном подходов⁵⁴.

Кроме того, США не питали иллюзий в отношении разочарования СССР характером прошедших в 1944 г. многосторонних конференций, в частности, встречей ЮНРРПА в Монреале и переговоров о создании Европейской центральной организации по внутреннему транспорту (ЕСИТО) в Лондоне, на которых Советский Союз фактически оказался изолированным (Липкин 2016: 98). Как следствие, Москва испытывала недоверие не к институтам многосторонней дипломатии как таковым, что подтверждается её активной позицией в учреждении ООН, в том числе и её социально-экономического крыла (Печатнов 2022: 155; Крылов 1960: 61), а к характеру ведения переговоров союзниками, при котором позиция СССР фактически игнорировалась.

Однако Вашингтон неоднократно выражал заинтересованность в том, чтобы Москва пересмотрела своё решение относительно Чикагской конвенции и разработанных правил международного сотрудничества в сфере гражданской авиации в целом. В частности, 16 апреля 1945 г. первый заместитель Госсекретаря по экономическим вопросам У. Клейтон писал У.А. Гарриману: «[к] Вашему сведению, настоящее правительство очень желает, чтобы Советское правительство придерживалось Чикагских документов в порядке, предусмотренном в этих документах, и особенно желает, чтобы Советское правительство вступило во временную международную организацию»⁵⁵. Тем не менее позиция Москвы не изменилась: советское правительство неоднократно достаточно ясно давало

⁵³ *Ibid.* P. 583.

⁵⁴ Впоследствии англо-американские противоречия действительно сказывались на работе Организации. Как отмечал председатель Совета по гражданской авиации Лоренс С. Поуг в письме Госсекретарю от 16 июля 1945 г., выраженное нежелание тех стран, которые находились под британским влиянием (в частности, стран Ближнего Востока) ратифицировать соглашения объяснялось активными усилиями Лондона не только поддерживать эти государства от предоставления Соединённым Штатам прав «пятой свободы» (то есть права осуществлять перевозки между промежуточными странами по маршруту следования), но и отложить предоставление любых операционных прав до тех пор, пока британские авиакомпании не окажутся в более выгодном конкурентном положении. Кроме того, не единожды, когда другие правительства запрашивали мнение Великобритании по поводу предложений США, Лондон в своём ответе де-факто продолжал линию, которой британская делегация придерживалась на Чикагской конференции, и в соответствии с которой предоставление «пятой свободы» должно было происходить на условной, а не безусловной основе. См.: *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945. General: Political and Economic Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 1462, 1475.

⁵⁵ *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945. General: Political and Economic Matters. Volume II.* 1967. Washington: United States Government Printing Office. P. 1457.

понять, что воздушный транзит над советской территорией, кроме исключительных случаев, будет осуществляться только советскими самолётами⁵⁶. Советский Союз присоединился к Чикагской конвенции 1944 г. и вошёл на правах члена в ИКАО лишь 14 ноября 1970 г., причём, как отмечает Д. Маккензи, данный шаг был обусловлен не столько сменой отношения Москвы к Организации и проблемам регулирования авиационной отрасли, сколько ростом числа угонов советских авиасудов и необходимостью поиска коллективных решений для борьбы с этой проблемой (Mackenzie 2010: 276).

В целом, позиция СССР в отношении ИКАО укладывается в общую логику взаимодействия советской дипломатии с институтами многостороннего сотрудничества, имевшую селективный характер: Москва принимала активное участие в работе по их созданию на завершающем этапе Второй мировой войны, но в итоге отказалась вступать в некоторые из них на правах члена. Мотивация могла быть различной: так, в случае с Организацией Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), к которой СССР присоединился в 1954 г., проблема заключалась в неблагоприятном для Советского Союза раскладе сил в управляющих органах, что впоследствии удалось нивелировать вступлением стран социалистического лагеря (Пермякова 2012: 129). В состав Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО) Москва вошла лишь в 2006 г.; хотя напрямую причины отказа от членства в ней в литературе не назывались, как представляется, он обусловлен обязательством направлять в ФАО статистическую информацию об объёмах урожаев зерновых и пр., которая в СССР была закрытой как сведения стратегического значения. Вместе с тем Советский Союз оставался активным членом иных организаций и агентств системы ООН, в том числе ВОЗ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО и пр. (Ларионова 2019: 146). Таким образом, не-участие Москвы в деятельности некоторых из них, включая ИКАО, обуславливается не общей «пассивностью» СССР в сфере многосторонней дипломатии, а конкретными соображениями в соответствующих областях. Что касается ИКАО, Советский Союз в 1945 г. сделал выбор в пользу сохранения полной юрисдикции над своим воздушным пространством и был готов участвовать в институционализации международного порядка только в тех сферах, где сохранил полный контроль над параметрами включённости.

⁵⁶ *Ibid.* P. 1460.

Заключение

Хотя советская дипломатия не уделяла столько внимания вопросам послевоенного развития международной гражданской авиации и её регулирования, сколько её американские и британские коллеги, СССР понимал важность предложенных Лондоном и Вашингтоном консультаций. Москва не отказывалась от многостороннего сотрудничества в данной области и была готова участвовать в выработке профильных международных документов, однако изначально заняла консервативную позицию. Требования Советского Союза осуществлять полёты в своём воздушном пространстве лишь силами советских судов и экипажей де-факто противоречило американской и британской позициям.

Переговоры советской делегации в США не смогли сблизить позиции сторон. Великобритания же регулярно тянула с проведением двусторонних советско-британских консультаций, намереваясь сначала урегулировать разногласия с Вашингтоном, а потом уже выступить против консервативной позиции Москвы «единым фронтом». В результате советско-британские переговоры в условиях навязанного США цейтнота при организации многосторонней конференции так и не были проведены.

Более того, Вашингтон воспользовался статусом страны – хозяинки встречи и внёс такие изменения в состав её участников и повестку дня, которые оказались неприемлемыми для Советского Союза. Этот шаг Соединённых Штатов, будучи дополненным неоднократным извещением Москвы о проведении консультаций в такой срок, который не позволял СССР адекватно к ним подготовиться, и негативным опытом ранее проведённых многосторонних конференций, где позиция Москвы де-факто игнорировалась, побудил Советский Союз, несмотря на проделанную подготовительную работу и заинтересованность США и Великобритании в вовлечении СССР, отказаться от участия в Чикагской конференции 1944 г., на которой было принято решение о создании ИКАО. Этот шаг, как было нами продемонстрировано, стал результатом не идеологической конфронтации как таковой, а внутренней неопределенности переговорного процесса, слабой межведомственной координации и глубинного недоверия к концепту «открытого неба» со стороны советского государства.

Об авторах:

Ольга Владимировна Лебедева – доктор исторических наук, профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России. E-mail: o.lebedeva13@gmail.com.

Артемий Сергеевич Шаталов – кандидат политических наук, атташе Департамента международных организаций МИД России. E-mail: artemiyshatalov@gmail.com.

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327:656.7(100)(470+571)"1943/1945"

Received: May 26, 2025

Accepted: July 12, 2025

‘The Civil Aviation Question Is Not a Local One’: The USSR and the Negotiations on Establishing an International Civil Aviation Organization, 1943–1945

 O.V. Lebedeva¹,  A.S. Shatalov²
[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-101-125](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-101-125)

¹ MGIMO University

² Department of international organisations, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Abstract: The Second World War laid the groundwork for a new system of international relations in which the United Nations assumed a central coordinating role. Within this framework, the UN became responsible not only for questions of war and peace but also for an expanding spectrum of specialized cooperation—from agriculture to global health. To that end, the member states created a number of specialized agencies, forming the institutional “family” of the United Nations. International civil aviation was among the fields incorporated into this emerging multilateral order. The rapid growth of the aviation industry during the war, the construction of air infrastructure, and the anticipated postwar increase in air traffic generated new opportunities for the Allied powers. The Soviet Union took an active part in the negotiations to elaborate the regulatory framework and establish the International Civil Aviation Organization (ICAO) but ultimately declined to join it upon its creation.

This article examines Moscow’s diplomatic activity in the sphere of multilateral aviation diplomacy between 1943 and 1945. It argues that the Soviet Union sought to participate in postwar civil aviation cooperation but viewed full control over its airspace as a non-negotiable “red line,” which directly contradicted the positions of the United States and the United Kingdom. The inability to reach a compromise—compounded by procedural delays by the U.S., U.K., and Canada in issuing conference invitations and by changes in the composition and agenda of the negotiations unfavorable to the USSR—eventually led Moscow to abstain from joining ICAO.

The study draws on documents from the Archive of Foreign Policy of the Russian Federation (AVPRF) as well as published collections of U.S. and British diplomatic materials. This archival base allows for a detailed reconstruction of the Soviet logic of decisionmaking and its perception of multilateral diplomacy at the dawn of the UN system. The findings reveal the early contours of the USSR’s approach to international institutions—an approach that would later shape its policy toward other specialized agencies of the United Nations.

Keywords: USSR, UN, USA, Great Britain, civil aviation, ICAO, Second World War, multilateral diplomacy

About the authors:

Olga V. Lebedeva – Doctor of Science (History), Professor, Department of Diplomacy, MGIMO University, 119454, Russian Federation, Moscow, Ver-nadskogo av. 76.
E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

Artemii S. Shatalov – Candidate of Science (Political Sciences), attaché, De-partment of international organisations, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 119200, Russian Federation, Moscow, Smolenskaya-Sennaya sq. 32-34. E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Conflict of interest:

The authors declare the absence of conflict of interests.

References:

- Costigliola F. 2012. *Roosevelt's Lost Alliances. How Personal Politics Helped Start the Cold War*. Princeton: Princeton University Press. 533 p.
- MacKenzie D. 2010. *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*. Toronto: University of Toronto Press. 560 p.
- McKercher B.J.C. 2004. *Transition of Power. Britain's Loss of Global Preeminence to the United States, 1930–1945*. Cambridge: Cambridge University Press. 403 p.
- Minart J. 1960. *Le drame de désarmement français (1919–1939): ses aspects politiques et techniques*. Paris: Nef de Paris Éditions. 270 p. (In French)
- LaFeber W. 1993. *America, Russia and the Cold War 1945–1992*. New York: McGRAWHILL Inc. 395 p.
- Reynolds D. 2006. *From World War to Cold War. Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s*. Oxford: Oxford University Press. 363 p.
- Roberts G. 2019. A League of Their Own: The Soviet Origins of the United Nations. *Journal of Contemporary History*. 54(2). P. 303–327. DOI: 10.1177/0022009418817820
- Roberts G. 2008. *Stalin's Wars. From world War to Cold War, 1939–1953*. New Haven: Yale University Press. 468 p.
- Schlesinger S. 2004. *Act of Creation: the Founding of the United Nations*. New York: Basic Books. 400 p.
- Weiss T. 2015. The United Nations: before, during and after 1945. *International Affairs*. 91(6). P. 1221–1235. DOI: 10.1111/1468-2346.12450
- Yoder A. 1997. *The Evolution of the United Nations System*. London: Routledge. 227 p.
- Carley M.J. 2023. *Riskovannaja igra Stalina: v poiskakh sojuznikov protiv Hitlera, 1930–1936* [Stalin's Gamble: The Search for Allies against Hitler, 1930–1936]. Moscow: Izdatel'stvo «Kuchkovo pole». 800 p. (In Russian)
- Gajduk I.V. 2012. *V labirintakh Kholodnoj vojny: SSSR i SShA v OON, 1945–1965* [In the Labyrinths of the Cold War: The USSR and the USA in the UN, 1945–1965]. Moscow: Institut vseobshchey istorii RAN. 331 p. (In Russian)
- Grishaeva L.E. 2007. *Rossija i OON: istorija i sovremennost'* [Russia and the UN: History and Modernity]. Moscow: Sputnik+. 500 p. (In Russian)
- Israeliyan V.L. 1985. *Diplomatija v gody vojny. 1941–1945* [Diplomacy during the War. 1941–1945]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. 477 p. (In Russian)

Kapitonova N.K., Lipkin M.A., Pechatnov V.O., Ryek S. (eds.) 2021. *Sovetsko-britanskie otnosheniya v 1943–1953 gg.: dokumenty i materialy* [Soviet-British Relations in 1943–1953: Documents and Materials]. Moscow: Aspect Press. 960 p. (In Russian)

Khormach I.A. 2017. *SSSR v Lige Natsij, 1934–1939* [USSR in the League of Nations, 1934–1939]. Moscow: Institut rossijskoj istorii RAN. 432 p. (In Russian)

Krylov S.B. 1960. *Istoriya sozdaniya Organizatsii Obedinennykh Natsij* [The History of UN Creation]. Moscow: Izdatel'stvo IMO. 343 p. (In Russian)

Larionova M.V. 2019. *SSSR v sisteme sotrudnichestva v celyah razvitiya pod egidoj OON* [The Soviet Union in the United Nations Development System]. *International Organisations Research Journal*. 14(1). P. 145–163. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09 (In Russian)

Lipkin M.A. 2016. *Sovetskij Sojuz i integratsionnye protsessy v Evrope: seredina 1940-h — konets 1960-h godov* [The Soviet Union and Integration Processes in Europe: Mid-1940s — Late 1960s]. Moscow: Russian Foundation for Education and Science. 560 p. (In Russian)

Magadeev I.E. 2023a. *Igra na protivorechiyah: sostoyanie i perspektivy anglo-amerikanskikh otnoshenij v ocenkah Kremlja i NKID (1941–1947 gg.)* [Playing on the Contradictions: Anglo-American Relations and Their Evolution Estimated by the Kremlin and the NKID (1941–1947)]. O.S. Porshneva (ed.) *SSSR i ego nasledie: problemy mirovoj politiki i mezhdunarodnyh otnoshenij: V Chempalovskie chteniya, posvyaschennye 100-letiju obrazovaniya SSSR* [The USSR and its Legacy: Problems of World Politics and International Relations: V Chempalov Readings devoted to the 100th Anniversary of the Establishment of the USSR]. Yekaterinburg: UrGPU publ. P. 70–76. (In Russian).

Magadeev I.E. 2023b. *Idei mnogopolyarnosti v konceptual'nom arsenale sovetskoy diplomatii na zavershayuschih etapah Velikoj Otechestvennoj vojny (1943–1945 gg.)* [Ideas of Multipolarity in the Conceptual Frame of the Soviet Diplomacy during the Final Phases of the Great Patriotic War (1943–1945)]. *MGIMO Review of International Relations*. 16(6). P. 124–152. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-6-93-124-152 (In Russian).

Pechatnov V.O. 2006. *Stalin, Ruzvel't, Trumen: SSSR i SSHA v 1940-h gg. Dokumental'nye ocherki* [Stalin, Roosevelt, Trum: USSR and USA in 1940s. Documentary Essays]. Moscow: Terra-Kniznyj klub. 752 p. (In Russian)

Pechatnov V.O. 2022. The Soviet Union and the Bretton Woods Conference, in Pechatnov V.O. *Istoriya i politika* [History and Politics]. Moscow: Aspect Press. P. 153–166. (In Russian)

Pechatnov V.O., Magadeev I.E. 2017. *Perepiska I.V. Stalina s F. Rusveltom i U. Cherchillem* [The Correspondence of I.V. Stalin with F. Roosevelt and W. Churchill]. In 2 vol. Moscow: Prosveschenie. 654 p. (In Russian)

Permyakova L.G. 2012. Iz istorii razvitiya vzaimootnoshenij Rossii i YuNESKO: sovetskij period [From the History of Russia-UNESCO Relations: the Soviet Period]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istorya*. 18(2). P. 129–132. (In Russian).

Trofimenco G.A. 1976. *SSHA: politika, vojna, ideologija* [US: Politics, War, Ideology]. Moscow: Mysl'. 359 p. (In Russian)

Trukhanovskij V.G. 1965. *Vnijeshnyaya politika Anglii v period Vtoroj Mirovoj Vojny (1939–1945)* [English Foreign Politics during the Second World War (1939–1945)]. Moscow: Nauka. 638 p. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Гайдук И.В. 2012. *В лабиринтах Холодной войны: СССР и США в ООН, 1945–1965*. Москва: Ин-т всеобщей истории РАН. 331 с.

Гришаева Л.Е. 2007. *Россия и ООН: история и современность*. Москва: Спутник+. 500 с.

- Исраэлян В.Л. 1985. *Дипломатия в годы войны. 1941–1945*. Москва: Международные отношения. 477 с.
- Капитонова Н.К., Липкин М.А., Печатнов В.О., Райек С. (ред.) 2021. *Советско-британские отношения в 1943–1953 гг.: документы и материалы*. Москва: Аспект Пресс. 960 с.
- Карлей М.Дж. 2023. *Рискованная игра Стилина: в поисках союзников против Гитлера, 1930–1936*. Пер. с англ. Н.А. Алексеевой. Москва: Издательство «Кучково поле». 800 с.
- Крылов С.Б. 1960. *История создания Организации Объединённых Наций*. Москва: Издательство ИМО. 343 с.
- Ларионова М.В. 2019. СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН. *Вестник международных организаций*. 14(1). С. 145–163. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-09
- Липкин М.А. 2016. *Советский Союз и интеграционные процессы в Европе: середина 1940-х — конец 1960-х годов*. Москва: Русский фонд содействия образованию и науке. 560 с.
- Магадеев И.Э. 2023а. Игра на противоречиях: состояние и перспективы англо-американских отношений в оценках Кремля и НКИД (1941–1947 гг.). Поршнева О.С. (ред.) *СССР и его наследие: проблемы мировой политики и международных отношений: V Чемполовские чтения, посвящённые 100-летию образования СССР: материалы международной научной конференции*. Екатеринбург: УрГПУ. С. 70–76.
- Магадеев И.Э. 2023б. Идеи многополярности в концептуальном арсенале советской дипломатии на завершающих этапах Великой Отечественной войны (1943–1945 гг.). *Вестник МГИМО-Университета*. 16(6). С. 124–152. DOI: 10.24833/2071-8160-2023-6-93-124-152
- Пермякова Л.Г. 2012. Из истории развития взаимоотношений России и ЮНЕСКО: советский период. *Вестник Томского государственного университета. История*. 18(2). С. 129–132.
- Печатнов В.О. 2006. *Сталин, Рузвельт, Трумэн: СССР и США в 1940-х гг. Документальные очерки*. Москва: Терра-Книжный клуб. 752 с.
- Печатнов В.О. 2022. *The Soviet Union and the Bretton Woods Conference*. Печатнов В.О. *История и политика*. Москва: Аспект Пресс. С. 153–166.
- Печатнов В.О., Магадеев И.Э. 2017. *Переписка И.В. Сталина с Ф. Рузвельтом и У. Черчиллем*. В 2 т. Москва: Просвещение. 654 с.
- Трофименко Г.А. 1976. *США: политика, война, идеология*. Москва: Мысль. 359 с.
- Трухановский В.Г. 1965. *Внешняя политика Англии в период Второй мировой войны (1939–1945)*. Москва: Наука. 638 с.
- Хормач И.А. 2017. *СССР в Лиге Наций, 1934–1939*. Москва: Институт российской истории РАН. 432 с.



Формирование концепции «экономика знаний» в документах ОЭСР (1990–2020 гг.)

В.И. Коннов¹, Д.А. Талагаева¹

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В статье рассматривается история формирования и изменений понятия «экономика знаний» как пример выхода работы учёных в поле международной политики, разворачивающейся в пределах организаций, которые обладают одновременно международно-правовым и научным статусом. Как пример такой организации рассматривается ОЭСР, сложившаяся как интеллектуальный центр, разработки которого обладают значимым влиянием в формировании национальной экономической политики для широкого спектра стран, в том числе не состоящих в самой организации. Проработка концепции экономики знаний в ОЭСР оценивается через призму, с одной стороны, международной политической экономии, с другой – интеллектуальной истории. Подход международной политической экономии представлен в настоящем исследовании преимущественно её неограмшианским ответвлением и нацелен на определение роли экономики знаний в контексте балансировки интересов различных групп, обладающих политическим и экономическим влиянием. В свою очередь, подход интеллектуальной истории нацелен на установление роли этой концепции в продвижении интеллектуальных интересов развивавшего её сообщества учёных. Взгляд с этих позиций на путь, который прошёл экономика знаний в ОЭСР с момента своего появления в обороте организации в начале 1990-х гг. и до настоящего времени, позволяет охарактеризовать его как замкнувшийся цикл. Исходно, опираясь на новую теорию роста, экономика знаний предлагала картину, в которой возможен устойчиво интенсивный непрерывственный рост, ключевой предпосылкой которого становится развитие электронного сектора экономики, тесно связанного с академическим сообществом. Эта связка может рассматриваться как основа «исторического блока», сложившегося в результате перехода экономик стран ОЭСР в постиндустриальное состояние и получившего возможность оказывать существенное влияние на политику этих стран, а концепция экономики знаний, продвигаемая в ОЭСР, как выражение интересов этого блока. Как отражение роста его влияния может расцениваться отчётливо наблюдаемая в документах ОЭСР 2000-х гг. нацеленность на распространение опыта электронного сектора, продемонстрировавшего способность

предельно быстрого перехода от научно-исследовательских результатов к коммерческим продуктам, на другие отрасли экономики. Однако поле применения этого опыта оказалось не настолько широким, насколько это представлялось на ранних этапах продвижения экономики знаний, о чём свидетельствует её постепенное вытеснение из документов ОЭСР 2010-х гг. представлениями непосредственно о цифровой экономике.

Ключевые слова: экономика знаний, новая теория роста, ОЭСР, интеллектуальная история, международная политическая экономия

На сегодняшний день экономика знаний – это своего рода фоновое представление о современной экономической жизни. Пик популярности этого термина пришёлся на конец 1990-х гг., но и сейчас он не вышел из оборота, сохраняясь в общественном представлении как некое желанное состояние: экономика знаний вызывает ассоциации с элегантностью экономического устройства, когда доходы приносят не замасленные нефтяные вышки и коптящие небо заводы, а комфортабельные офисы, в которых одетые с изящной небрежностью люди создают некие «решения»: дизайнерские, программные, финансовые или какие-нибудь ещё. Преимущества такого «производства» кажутся очевидными: природные ресурсы не расходуются, среда не загрязняется, а деньги делаются практически из воздуха в то время, как граждане получают работу с возможностью «саморазвития».

Страны, в которых обладающие таким имиджем предприятия составляют значимую долю экономики, воспринимаются как развитые. И в качестве представляющего их как класс международного объединения выступает Организация экономического сотрудничества и развития, представляющая те экономики мира, которые на протяжении последних трёх десятилетий принято было относить к передовым. Ведущую роль в ОЭСР, заменившей в 1961 г. Организацию по экономическому сотрудничеству в Европе, которая была создана для координации плана Маршалла, исходно играли США, и именно к ним ведут истоки концепции экономики знаний. Своим же распространением эта концепция во многом обязана международному влиянию ОЭСР, превратившейся в 1990-е гг. в наиболее влиятельный мировой интеллектуальный центр по вопросам экономической политики. Официальной целью разработок организации заявляется стремление найти и распространить модели, способные обеспечить общее благополучие. Вероятно, людям, работающим в международных организациях, действительно присущ определённый альтруизм, но рассматривать его как единственный мотив деятельности этих организаций, вряд ли оправданно.

На обнаружение иных мотивов, нежели те, которые официально заявляются, по сути, нацелена исследовательская дисциплина международной политической экономии, сосредоточенная на взаимном влиянии международных

политических институтов и экономических интересов (Афонцев 2010; Oatley 2018). Заметное место в развитии этой дисциплины занимает неограмшианский анализ, разрабатываемый «британской школой» (Сох 2009) и основывающийся на использовании для описания политического, экономического и культурного аспектов международных отношений системы социально-политических категорий, которая была создана марксистским мыслителем Антонио Грамши. Центральное место среди этих категорий занимает «исторический блок», по сути, объединение общественных классов, создаваемое на основе компромиссов. Важной особенностью неограмшианского подхода является то, что в его рамках идеология как «самоочевидное» для данного исторического момента описание политэкономических отношений в обществе выступает именно в качестве отражения этой системы компромиссов, а не только в качестве проводника интересов правящего класса. Одновременно принимается во внимание, что, как и «правящий класс» у марксистов, «исторический блок» – это образование, не ограниченное национальными границами, и образующие его интересы вполне могут простираться поверх государственных границ.

Рассмотрение концепции экономики знаний с этих позиций вполне может дать ответы на вопросы о том, какие интересы вывели её на первый план в 1990–2000-е гг. и почему эта идея сохраняет влияние. Фокус же на проработке экономики знаний в документах ОЭСР позволяет оценить эту концепцию в кристаллизованном готовом для политического употребления виде.

С точки зрения неограмшианского подхода, активно используемого в политэкономическом анализе различных направлений международной деятельности (McNally 2017; Pass 2018; Жорнист и др. 2022), попытка придать экономике знаний статус универсальной концепции вполне может расцениваться как часть проекта создания «исторического блока» – объединения социальных групп, основанного на системе компромиссов с доминирующей группой. Исторический блок может играть прогрессивную роль, особенно в период его формирования, когда класс, контролирующий новые технологии, которые позволяют ему претендовать на политическое влияние, закрепляет своё положение в том числе за счёт уступок другим группам, в результате расширяющим доступ к увеличивающейся благодаря развитию технологий сумме благ. На этом этапе идеология, которую формирует блок, может быть конструктивной в том смысле, что её закрепление в качестве самоочевидных представлений, в качестве «здравого смысла», хотя и служит проведению в жизнь намерений класса, возглавляющего блок, но при этом работает и на интересы других вовлечённых в него групп. Но когда экономическая производительность технологий падает и, соответственно, размывается материальная база блока, идеология начинает ставиться под сомнение и осознаваться, собственно, как идеология. Попытки отстаивать её начинают ассоциироваться с сохранением приоритетного положения за классом, который уже теряет контроль над технологиями, обеспечивавшими его влияние.

Конечно, история проработки экономики знаний в ОЭСР открывает лишь ограниченную перспективу на политэкономические процессы такого рода. Но, по крайней мере, она может дать представление о ключевых группах, двигавших эти процессы в 1990–2010-е гг. Резкий рост экономического влияния приходится в этот период на электронный сектор. Через научно-технический комплекс он исходно связан с научным сообществом, проводниками политического влияния которого, в свою очередь, служат экспертные институты, работающие в политическом поле (Талагаева 2017). ОЭСР же, позиционируемый, в первую очередь, как экспертный центр по экономической политике, выступает, таким образом, одним из наиболее влиятельных международных институтов такого рода. При этом особенность ОЭСР заключается в том, что она представляет собой организационное ядро, вокруг которого складывается международное сообщество экономистов, задающих концептуальные ориентиры экономической политике западных стран (Schmelzer 2014), и как таковое довольно точно подпадает под понятие эпистемического сообщества, введённого в научный оборот П. Хаасом (Haas 2015). Хотя ОЭСР не имеет полномочий принимать решения, обязательные для стран-членов, её документы обладают влиянием в качестве образцов, соответствие которым расценивается как подтверждение статуса «развитой страны». Внутри организации главную роль в подготовке этих документов играет секретариат, который формируется на профессиональной основе: его сотрудники не считаются представителями своих стран и отбираются исходя из их профессионального опыта. И, поскольку ОЭСР позиционируется в первую очередь как интеллектуальный центр, важным критерием отбора является репутация кандидатов в научной сфере. При этом нужно учитывать, что в организации преобладают экономисты – специальность, которая отличается наиболее тесной связью между «теорией» и «практикой» и наиболее частыми перемещениями кадров между административной и научной работой. И ОЭСР в этом смысле можно рассматривать именно как институт экономической «экспертократии», функционирующий на международном уровне.

Влияние складывающегося вокруг ОЭСР эпистемического сообщества распространяется на правительственные экономические ведомства, университеты и исследовательские институты, и уже в силу этого организация может служить международному продвижению интересов блока, которые находят выражение в концепции экономики знаний. Характер этого блока, в котором составляющие его группы чаще всего исходно связаны между собой участием в научно-техническом комплексе, раскрывается в концепции академического капитализма (Slaughter, Rhoades 2009; Münch 2014). Очерчивая изменения в университетах 1990–2000-х гг., её авторы указывают на то, что внутри университетов лидирующие позиции приобрели учёные, наиболее тесно связанные с коммерческим сектором и нацеленные главным образом на коммерциализацию знания. Со стороны естественных и точных наук в эту группу входят прежде всего специалисты по компьютерным технологиям, а также по биотехнологиям

и из ряда других прикладных направлений. Со стороны гуманитарных – в первую очередь, экономисты, но также и социологи, политологи и другие специалисты, вовлечённые в идейное обоснование работающих на интересы блока концепций информационного общества, инновационной экономики, человеческого капитала и занявшей центральное место в 1990-е гг. экономики знаний.

Важно заметить, что анализ исключительно с позиций международной политэкономии не всегда может прояснить истоки происхождения научных концепций, для чего может требоваться обращение к их собственно научной предыстории. Важным дополнением теоретико-методологической рамки может служить подход интеллектуальной истории в версии «кембриджской школы» (Кембриджская школа 2018; Skinner 2002). Её сторонники видят своей задачей анализ высказываний в качестве социальных действий, причём высказывания, которые позиционируются как научные, не считаются исключением. Особенность этого подхода заключается в том, что приоритет в таких объяснениях отдаётся положению высказывания в интеллектуальном дискурсивном поле, в котором оно изначально появилось. Таким образом, концепция экономики знаний в ОЭСР оценивается в статье через призму, с одной стороны, международной политической экономии, с другой – интеллектуальной истории. Первая стремится к определению её роли в контексте взаимного влияния политики и экономики, последняя нацелена на установление роли этой концепции в продвижении интеллектуальных интересов развивавших её сообщества учёных.

ОЭСР как политэкономический институт

Как отмечает историк ОЭСР Р. Вудвард, авторитет, которым ОЭСР пользуется в мире, происходит из двух источников: высокой квалификации сотрудников и статуса организации «как самопровозглашенного клуба "ведущих", "передовых" или "современных" государств», которые «представляют золотой стандарт для стран, считающих себя частью этого сообщества» (Woodward 2022: 83). И «так как ОЭСР не имеет полномочий непосредственно применять санкции или меры обеспечения, она использует механизмы отслеживания, которые дают информацию о деятельности государств по исполнению данных ими обещаний» (Woodward 2022: 86). Главный инструмент воздействия на «не исполняющих обещания» – процедура оценки, которая включает в том числе «проработку» представителей оцениваемых стран на собраниях, организуемых ОЭСР. И последствия отрицательной оценки не сводятся к порции неприятной критики. Это могут быть репутационные издержки, способные, в частности, отрицательно сказаться на деловом климате в стране. Также нужно учитывать, что стандарты ОЭСР разрабатываются при участии других международных объединений, а затем внедряются в их оборот – к таковым относятся в том числе ВТО и ЕС, обладающие вполне реальными полномочиями требовать от своих

участников соблюдения устанавливаемых ими норм (Талагаева 2018). В этой связи можно заметить, что ОЭСР обладает наибольшим влиянием на страны, заявившие о намерении вступить в организацию, которое чаще всего совпадает с планами присоединиться и к другим объединениям. Процедура же присоединения к ОЭСР – многоступенчатая, и на кандидатов можно влиять не только перспективой положительного или отрицательного решения, но и передвигая их между ступенями, а также тем, что замечания ОЭСР могут оказаться на их отношениях с другими международными институтами.

Таким образом, положение ОЭСР как экспертного центра даёт ей существенную меру влияния на правительства стран, находящихся в её орбите. Соответственно, возникает важный вопрос: в чьих интересах осуществляется это влияние? Вполне обоснованным выглядит позиционирование ОЭСР как проводника американской гегемонии – в пользу этого говорит уже то, что США являются главным донором организации, на долю которого долгое время приходилась четверть всего бюджета (Woodward 2022). Финансовое влияние наглядно трансформируется в кадровое: граждане США определённо доминировали среди руководителей подразделений ОЭСР (Woodward 2022: 63) и, естественно, ни одно важное назначение не могло состояться без одобрения с их стороны. При этом в аппаратном смысле ОЭСР обладает определённой автономией от правительства стран-доноров, и в его истории есть примеры существенных разногласий в том числе и с внешнеполитическим аппаратом США, в частности в период администрации Рейгана, неолиберальный экономический курс которой противоречил экономической программе, развиваемой ОЭСР (Clifton, Diez-Fuentes 2011).

Тем не менее случаи открытых противоречий с США в истории ОЭСР отсутствуют. И в этом смысле связь организации со своей главной страной-донором работает не столько через административные механизмы, сколько через принадлежность сотрудников ОЭСР к международному экономическому истеблишменту, центром которого являются США. Для людей, делающих карьеру внутри этого истеблишмента, ОЭСР выступает учреждением, стоящим в одном ряду с ведущими американскими университетами, исследовательскими центрами, инвестиционными банками или расположенными в США Международным валютным фондом и Всемирным банком. И хотя интересы этой группы напрямую связаны с «американской гегемонией» (Pass 2019), это не означает безусловной поддержки американской политики с их стороны. Период президентства Дональда Трампа и последовавший после 2020 г. острый внутриполитический конфликт в США ярко показали, что приписывать США некую монолитную позицию по вопросу современного мироустройства не оправдано. Однако в то же время эти события продемонстрировали, что большинство образованной бюрократии, смыкающейся с научным сообществом, выступает на стороне этого мироустройства и готовы противодействовать попыткам его пересмотра.

С точки зрения социальных характеристик сотрудники ОЭСР совпадают с этой группой, точнее сказать, с её высшей стратой: это высокообразованные эксперты, в подавляющем большинстве экономисты, интегрированные одновременно и в административную элиту, и в академическое сообщество. Такой характер кадров сложился ещё при предшественнице ОЭСР – Организации по экономическому сотрудничеству в Европе. Послевоенный период характеризовался высоким уровнем доверия учёным, и это доверие распространялось на экономическую науку, на тот момент преимущественно кейнсианскую по своему содержанию. Практическим следствием кейнсианства, подводившего научное обоснование под конкретные инструменты регулирования экономики, было тесное сближение государственной бюрократии и сообщества экономистов, поэтому неудивительно, что в осуществление крупнейшей зарубежной экономической операции США были изначально вовлечены высокообразованные экономические кадры.

ОЭСР унаследовала эти кадры, как и кейнсианский взгляд на экономику. Этот подход, который исходил из того, что государство может и должно регулировать макроэкономические процессы, изымая значительную часть общественного благосостояния через налогообложение и перераспределяя её в форме субсидий, был возможен в условиях доверия к экономической компетентности правительства. В значительной мере это доверие предопределялось благоприятной экономической конъюнктурой послевоенного периода, которая характеризовалась высокими темпами роста и низкой безработицей.

Исследователи, связанные с ОЭСР, считают, что этот период закончился в 1973 г.: знаковым событием стал отказ США, столкнувшихся с глубоким экономическим кризисом, от золотого обеспечения доллара¹. Это было отчётильным сигналом изменения мировой конъюнктуры, которая стала заметно менее благоприятной для стран, объединённых в ОЭСР. Несспособность правительств вернуть былые темпы роста вела к падению доверия к экономистам кейнсианского толка. И в этот период внутри самой экономической науки складывается сильное оппозиционное течение кейнсианству, ставшее известным как неолиберализм.

Неолиберализм, главными выразителями которого стали Милтон Фридман и Фридрих Хайек, был своего рода протестантским движением, требовавшим передать власть над экономикой от экономистов непосредственным участникам экономической жизни – предпринимателям. Понятно, что бюрократические структуры, которые неолибералы считали нужным сократить или даже упразднить, были заведомо против такого подхода. ОЭСР как бюрократическая по своему характеру организация также оказывала сопротивление стремлению изменить её задачи в соответствии с новым видением. Напряжение стало осо-

¹ Perspectives on Global Development: Shifting Wealth. 2010. OECD. OECD: Paris.

бенно заметным в 1980-е гг., когда к власти в Великобритании и США пришли убеждённые сторонники неолиберального курса Маргарет Тэтчер и Рональд Рейган. Для ОЭСР этот период был отмечен усилившимся давлением со стороны США, стремившихся вынудить ОЭСР проводить в жизнь выгодные им решения, что могло разрушить сложившийся в организации баланс интересов (Clifton, Diaz-Fuentes 2011). В 1990-е гг., несмотря на смену курса в США, сложный период для ОЭСР не закончился: по итогам завершения Холодной войны, экономическая победа в которой приписывалась именно неолибералам, всерьёз ставился вопрос о целесообразности продолжения деятельности ОЭСР – по сути, института, представлявшего капиталистические страны, – в условиях, когда мировая оппозиция капитализму фактически сошла на нет.

Однако в 1990-е гг. был достигнут определённый баланс между интересами бюрократии и претензиями частного сектора, которые отражала неолиберальная экономическая политика. Этот компромисс выразился в идеях «третьего пути», заявленного социологом Энтони Гидденсом: роль бюрократии здесь обозначалась как всестороннее продвижение рыночных механизмов, которые, как считалось, доказали свою эффективность, а предпринимателям предписывалась взять на себя социальную ответственность за своих сотрудников, потребителей и в целом за последствия своих действий (Giddens 1998). Эти идеи стали программными для партий социал-демократического толка, пришедших в 1990-е к власти во всех ведущих странах Запада.

Научной же базой программы «третьего пути» служила новая теория роста, ассоциирующаяся, в первую очередь, с американским экономистом Полом Ромером. Долгое время главной трудностью в решении проблемы экономического роста признавалось то, что технологии как источник роста не получалось включить в функции, которыми пользовались экономисты. Ситуация была для них откровенно неловкой: все хоть как-то приближенные к реальности попытки смоделировать рост должны были учитывать технологическое развитие, но это развитие никак не удавалось описать на языке экономических моделей. Эта ситуация отразилась в известном «остатке Солоу» – условном вкладе технологий в экономический рост (около 90%), остающемся за пределами функции экономического роста, которая выводится из показателей капитала и труда (Solow 1957). Новация Ромера же заключалась в том, чтобы описать технологическое развитие не как экзогенную переменную, определяющую производительность труда, а как составляющую роста прибыли на капитал. Такой подход прямо противоречил одному из ключевых положений неоклассической экономической теории, которой придерживался Ромер: движение рынка к равновесию сопровождается сокращением прибыли на капитал. И в качестве основания для пересмотра этого положения Ромер указывал на инновационную деятельность, представляющую собой экономическую реализацию нового знания, которое характеризовалось им как практически неограниченный ресурс – по его словам, «используемая здесь спецификация, при которой возможен неограни-

ченный рост с сохранением постоянного темпа, допускается, так как история современного периода не даёт никаких доводов в пользу тезиса о сокращении возможностей для исследований» (Romer 1990: 84).

Основанием для такого оптимизма был разворачивающийся в США электронный бум, который открыл возможности самого быстрого в истории превращения знания в капитал: эталоном здесь выступала компьютерная программа, которая становилась капиталом в момент написания. Другой характерной чертой электронного сектора было преобладание в расходах высококвалифицированного труда, выплаты в пользу которого дополнительно взвинчивались дефицитом программистских кадров. В силу этих обстоятельств в электронном секторе складывалась ситуация, когда затраты работников на ранее полученное образование предельно быстро окупались, что воспринималось как яркое подтверждение теории человеческого капитала, согласно которой инвестиции в образование являются фактически беспрогрышными (Becker 1993).

В результате в США 1990-х электронный сектор сосредоточил на себе общие надежды на интенсивное развитие экономики. Республиканская и Демократическая партии буквально соревновались, кто сможет обеспечить новому сектору лучшие условия, и выработанные в этот период решения стали играть роль модели не только для политики в отношении самого электронного сектора, но и для экономической политики в целом (Gerstle 2022).

Заметное влияние электронный бум оказал также на научное сообщество. В принципе, именно он составил основу для тех изменений в университетах, которые ряд исследователей характеризуют как «академический капитализм» (Slaughter, Rhoades 2009). Новый электронный сектор был тесно связан с университетскими компьютерными факультетами, ведущими соответствующую исследовательскую работу – в разработке компьютерной техники провести границу между научными исследованиями и прикладными разработками было предельно сложном, а зависимость от кадров заставляла электронные компании предельно тесно сотрудничать в том числе и со студентами ведущих факультетов компьютерного профиля. Таким образом, эта часть университетского сообщества оказалась непосредственно связана со стремительно растущим сектором экономики, что прямо отразилось на её благополучии – доходы компьютерных специалистов заметно превысили доходы их университетских коллег из других специальностей, – и на её «весе» внутри университета. Учитывая, что уже с 1970-х гг. университеты находились под постоянным давлением со стороны политиков, требовавших продемонстрировать экономическую отдачу от субсидирования их деятельности, взрывной рост электронного сектора был быстро принят, во-первых, как подтверждение оправданности финансовой поддержки, а во-вторых, как образец для всех других факультетов и дисциплин. Собственно, «академический капитализм» и заключается в наложении на университет модели быстрого извлечения прибыли из его работы, основанной на опыте электронного блока.

Все эти изменения, связанные с электронным бумом, прямо сказались на ОЭСР, в том числе на её внутренней организации. Долгое время внутри ОЭСР сохранялось напряжение между Экономическим департаментом и Управлением науки, технологий и промышленности, связанное с нежеланием первого включать показатели научно-технической деятельности в свои разработки экономической политики. Эта позиция наиболее влиятельного в ОЭСР подразделения, вероятно, была связана в том числе и со стремлением сохранить своё исключительное положение (Schmelzer 2016), но явной содержательной проблемой была невозможность включить показатели исследований и разработок, продвигаемые научным управлением, в математические функции, используемые в разработке экономической политики. И эту ситуацию переломило появление новой теории роста, которая предлагала рассматривать вложения в науку и образование как прямые инвестиции в капитал, и, соответственно, подразумевала их учёт в ориентированных на практическое применение моделях экономической политики.

С целью проработать эту связку между технологическим развитием и экономическим ростом, которая могла служить основой нового подхода к экономической политике, ОЭСР была инициирована исследовательская программа «Технологии и экономика»². Стоит отметить, что сами участники программы оценивали её результаты как скромные. Один из ведущих мировых экспертов по национальным инновационным системам Р. Нельсон отозвался следующим образом: «Попытки правительства влиять на темпы роста, скорее всего, останутся слабо обоснованными, пока не удастся лучше понять связи между переменными. И, на самом деле, на меня произвело сильное впечатление, насколько слабо обоснована большая часть предписаний, нацеленных на ускорение роста» (Godin 2004: 683).

Тем не менее связь между научно-техническим развитием и экономическим ростом была положена в основу новой линии, продвигаемой ОЭСР в области научно-технической политики. Отражением этого видения стала концепция экономики знаний. Представления о ведущей роли производства знания в развитии экономики присутствовали в научном обороте, по крайней мере, с 1960-х гг. (Godin 2006), однако в современном виде концепция экономики знаний сложилась именно под влиянием образца американской ситуации 1990-х гг., в которой рост в значительной мере обеспечивался электронным сектором. Специфика этого образца заключается в низких капитальных затратах, зависимости от высококвалифицированных кадров и способности получать быструю отдачу от исследований и разработок, в силу чего электронный сектор оказывается конечным выгодоприобретателем применительно к значительной части государственного субсидирования науки и образования. Естественно,

² OECD, 1992. Technology and the Economy: The Key Relationships. OECD, Paris.

и электронные компании, и университетский сектор прямо заинтересованы в росте этой категории государственных инвестиций, и совместно образуют мощное лобби. Экономика знаний же превращала опыт этого альянса в модель, предназначенную для использования в широком спектре экономических отраслей. И ОЭСР сыграла ведущую роль в универсализации этой модели.

Экономика знаний в документах ОЭСР

Первый документ ОЭСР, посвящённый непосредственно экономике знаний, – доклад «Следствия экономики, основанной на знании, для планирования политик в области науки и технологий», опубликованный в 1995 г. В качестве теоретического фундамента в докладе упоминается новая теория роста, среди авторов которой указаны экономисты П. Ромер, Дж. Гроссман и др. В том, как эта теория характеризуется в докладе, просматриваются откровенно утопические черты: в качестве её основы заявляется «возможность добродетельного круга, в котором инвестиции стимулируют знания, а знания стимулируют инвестиции»³. К инвестициям, которые способны породить подобный эффект, относятся вложения в человеческий капитал и исследования и разработки, но важным условием их эффективности выступает «обеспечение доступа к международным знанию и рынкам»⁴. Здесь может показаться неожиданным объединение доступа к «знанию» и «доступа» к рынкам – вопросы, которые, на первый взгляд, относятся к разным сферам, условно говоря, научной и торговой политики. Но всё становится на свои места, если принять во внимание, что новая теория роста опирается главным образом на опыт электронной отрасли, для которой рыночная реализация знания – это главный способ извлекать прибыль.

То, что экономика знаний подразумевает, в первую очередь электронную отрасль, прямо подтверждается в первом выпуске серии «Перспективы науки, технологий и промышленности», опубликованном в 1996 г. В разделе, специально посвящённом «экономике, основанной на знании», в качестве предпосылки появления этого нового вида экономического устройства позиционируется «информационное общество» – «общество, в котором большинство работников в скором времени будут производить, обрабатывать и распространять информацию или закодированное знание»⁵. Помимо электронной отрасли, важнейшим актором формирования этого общества выступает научно-образовательный сектор, играющий главную роль в создании знания, которое затем может быть превращено в товар, пригодный для электронного распространения. И из харак-

³ The Implications of the Knowledge-Based Economy for Future Science and Technology Policies. 1995. OECD. Paris: OECD. P. 3.

⁴ Ibid. P. 5.

⁵ Science, Technology and Industry Outlook 1996. 1996. OECD. Paris: OECD. P. 232.

теристики, данной науке и образованию в докладе, следует, что в партнёрстве с электронной отраслью им предстоит играть роль ведомого. Образование должно измениться с учётом того, что «компьютерная грамотность и доступ к сетевому оборудованию становятся более важными, чем грамотность в традиционном смысле»⁶. А «формальное образование» должно уступить место «обучению через действие» (*learning by doing*)⁷. Вместе эти меры явно указывают на необходимость образования сделать приоритетом выпуск готовых к работе в новых условиях компьютерных специалистов, в которых остро нуждается электронный сектор – как сказано в докладе: «Чем быстрее идёт внедрение знание-ёмких средств производства, как те, которые основаны на информационных технологиях, тем больше спрос на высококвалифицированных работников»⁸.

В схожем направлении предлагается пересмотреть и научно-исследовательские приоритеты: исследовательским организациям, в том числе работающим за счёт государственных средств, необходимо «изменить или отказаться от представления о науке как общественном благе» и сделать своей целью «расширение разнообразия практически полезного знания, которое со временем может быть коммерциализировано»⁹.

Круг отраслей, в которых, по мнению экспертов ОЭСР, было бы возможным распространение образца американского электронного сектора, работающего в связке с университетами, очерчен в следующем выпуске «Перспектив науки, технологий и промышленности»¹⁰: это «науки о здоровье и жизни», «технологии создания материалов», «экологические и энергетические технологии». Помимо них, выпуск содержал специальный раздел, посвящённый способности экономики знаний «оживить» такие «зрелые» отрасли промышленности как сталелитейная, строительная, текстильная и др.

Выпуск 2000 г. открывался разделом «Продвижение к экономике знаний». Кто являются главными выгодоприобретателями этого продвижения, становится ясным из предлагаемой в выпуске структуры расходов. В качестве двигателя новой экономики обозначены нематериальные активы, инвестиции же в них разбиты на три категории – ИР, образование и программирование. Характерны два момента: основная часть расходов приходится на образование, но главная затратная статья электронных компаний выделена в качестве отдельного направления поддержки. Таким образом, основным выгодоприобретателем продвижения экономики знаний выступает альянс высшего образования и электронного сектора, причём доклад не делает секрета из главных движущих мотивов этого альянса: «Ведущие исследовательские университеты ищут

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* P. 235.

⁹ *Ibid.* P. 238.

¹⁰ Science, Technology and Industry Outlook 1998. 1998. OECD. Paris: OECD.

стратегических союзов с фирмами с целью укрепить своё положение в сетях, осуществляющих инновации, и обосноваться в качестве участника рыночного оборота знаний. Главным же преимуществом для фирм чаще всего выступает расширение доступности человеческих ресурсов, прошедших качественную подготовку. Другие преимущества включают доступ к научному знанию, устоявшимся сетям и потенциалу решения задач»¹¹.

Следующий выпуск был подготовлен в 2002 г. уже после биржевого обрушения электронного сектора, спровоцировавшего общий финансовый кризис. Однако позиция авторов доклада по перспективам сектора была отражена уже в заголовке соответствующего раздела – «Усиление экономики знаний»¹², и вопреки распространившимся сомнениям в способности электронной отрасли играть роль надёжного локомотива экономики, ОЭСР в ответ на кризис предлагало лишь усилить меры, предлагаемые для развития экономики знаний ранее.

Выпуск 2004 г. в самом начале раскрывает международную конструкцию, лежащую за этим видом экономического устройства: «Продолжающийся переход к экономике, в большей степени основанной на знании, будучи совмешённым с ростом конкуренции со странами, не входящими в ОЭСР, увеличил зависимость стран ОЭСР от создания, распространения и эксплуатации научного и технологического знания, а также других интеллектуальных активов как способа увеличить рост и производительность. На долю высокотехнологичных индустрий приходятся продолжающие расти часть стоимости, произведённой ОЭСР в целом, и часть международной торговли, и можно ожидать, что эти индустрии сыграют важную роль в экономическом восстановлении»¹³. По сути, признаётся, что экономически страны ОЭСР остро зависят от сектора, который спровоцировал кризис и, таким образом, экономика знаний превращается из модели, задающей цели развития, в фактическое состояние дел: интеллектуальные активы – главное конкурентное преимущество стран ОЭСР в конкуренции с остальным миром, и от ставки на «высокотехнологичные индустрии» нельзя отказаться, даже если этот сектор провоцирует финансовую нестабильность.

Глобальная перспектива на экономику знаний раскрывается в «Перспективах» 2006 г.: «Фирмы всё чаще открывают заграничные центры ИР с тем, чтобы получить доступ к местным источникам знания и пулам профессионального опыта, которые могут эксплуатироваться в глобальном масштабе. Последние опросы указывают на то, что выбор мест для работы в большей степени определяется качеством и доступностью квалифицированных человеческих ресурсов, чем уровнем затрат»¹⁴. Подобное поведение фирм говорит о том, что для

¹¹ Science, Technology and Industry Outlook 2000. 2000. OECD. Paris: OECD. P. 17.

¹² Science, Technology and Industry Outlook 2002. 2002. OECD. Paris: OECD. P. 23-52.

¹³ Science, Technology and Industry Outlook 2004. 2004. OECD. Paris: OECD. P. 11.

¹⁴ Science, Technology and Industry Outlook 2006. 2006. OECD. Paris: OECD. P. 15.

сохранения преимущественного положения собственной «экономики знаний» странам ОЭСР уже недостаточно своих, в том числе человеческих, ресурсов и необходима эксплуатация зарубежных. Из этого логично следует, что способность стран, потенциал которых эксплуатируется таким образом, выстроить собственные экономики, основанные на знании, окажется ограничена.

Все эти моменты указывают, что ко второй половине 2000-х гг. становится ясным, что экономика знаний – это не самостоятельная модель развития, а результат разделения труда, основанного на системе регулирования, которая относит значительную часть глобальной произведённой продукции на счёт нематериальных активов и позволяет концентрировать эти активы в определенных странах и определённых экономических отраслях (O'Donnovan 2022). И открытые упоминания этой модели начинают идти на спад: в «Перспективах науки, технологий и промышленности» 2008 г. экономика знаний уже встречается только в описании политик отдельных стран, которые ещё пользуются этим термином¹⁵. В общей же части, написанной от лица самой ОЭСР, он уже не встречается.

Этот выпуск был издан в октябре 2008 г. Соответственно, он готовился до начала финансового кризиса и отражает докризисный и вполне ещё оптимистичный взгляд, исходящий из намерений расширить охват существующей экономической модели. Характерно, что главная рекомендация, адресованная странам ОЭСР, – разработать меры, которые позволили бы расширить государственную поддержку по линии инноваций, включив в это понятие «организационные и нетехнологические инновации» и распространив её на «ресурсные и традиционные секторы», а также «услуги»¹⁶. Настоятельная же рекомендация, адресованная всем странам, в том, что они «должны сформировать базу для осуществления исследований и инноваций с целью привлечь иностранные инвестиции в ИР и инновации и способствовать участию в глобальных цепочках формирования стоимости»¹⁷. Картина складывается следующая: с одной стороны, максимальное расширение оборота интеллектуальных активов, в который необходимо вовлечь как можно больше предприятий, с другой – усиление возможностей производства таких активов, которые становятся целью «иностранных инвестиций», проще говоря, выкупаются зарубежными фирмами. Таким образом, с одной стороны, нарашивается производство активов, с другой – возможности их реализации.

Реакцию же на кризис 2008 г. можно найти в выпуске 2010 г.: «После финансового кризиса наука, технологии и инновации станут важным вкладом в возобновляемое и долгосрочное восстановление»¹⁸. Общая идея – финансо-

¹⁵ Science, Technology and Industry Outlook 2008. 2008. OECD. Paris: OECD.

¹⁶ *Ibid.* P. 14.

¹⁷ *Ibid.* P. 13.

¹⁸ Science, Technology and Industry Outlook 2010. 2010. OECD. Paris: OECD. P. 9.

вые вливания в «знание-ёмкие индустрии» смогут обеспечить возвращение к экономическому росту. Роль этих индустрий в возникновении кризиса никак не упоминается и не оценивается.

В 2012 г. авторы «Перспектив» констатируют, что, во-первых, финансовый кризис перерос в экономический, а, во-вторых, инновации не только не демонстрируют способность стать локомотивом роста, но оказались среди наиболее сильно сократившихся видов экономической деятельности¹⁹. В целом же, в докладе просматривается линия на более избирательную поддержку экономических отраслей.

В выпуске 2014 г. в качестве приоритетного кластера на первый план выходит цифровая экономика. Как сказано в посвящённом ей разделе доклада, «экосистема цифровой экономики состоит, в первую очередь, из инфраструктуры высокоскоростных соединений, цифрового контента и новых методов умного применения (smart applications)²⁰. Данное определение недвусмысленно указывает на электронную отрасль, которая к 2014 г. уже в значительной степени контролируется пятёркой Big tech: Google, Amazon, Facebook, Apple и Microsoft. Из молодого динамичного сектора сложилась полноценная олигополия, которая, в первую очередь, заинтересована в сохранении своего преимущественного положения (Данилин 2020). И можно заметить, что к этому моменту экономика знаний также завершает цикл: от попытки распространить модель электронной отрасли на всю экономику, включая традиционные секторы, она возвращается к изначальному образцу, который теперь сам позиционируется как главная экономическая сила.

Выпуск 2016 г. нацелен на фокусировку научно-технической и инновационной политики на «мегатрендах», с одной стороны, и на «технологических трендах будущего», с другой. Выделенные «мегатренды» – демографическая динамика, сокращение запасов природных ресурсов, изменение климата и др. – подразумевают значительное расширение государственного регулирования, которое, в свою очередь, требует большего участия научных экспертов, поэтому не случайно, что университетское сообщество стран ОЭСР активно поддерживает усиление регулирования на этих направлениях. В технологических же трендах явно преобладают темы, в продвижении которых заинтересован электронный сектор. Все десять выделенных направлений явно относятся к его ведению, а в четырёх из них – интернет вещей, анализ больших данных, искусственный интеллект и блокчейн – он играет фактически исключительную роль²¹.

Центральное место в «Перспективах» 2018 г. занимает цифровая экономика. И речь здесь идёт уже не о поддержке цифровой экономики по линии научно-технической политики, а о перестройке политики под эгидой цифровой

¹⁹ Science, Technology and Industry Outlook 2012. 2012. OECD. Paris: OECD.

²⁰ Science, Technology and Industry Outlook 2014. 2014. OECD. Paris: OECD. P. 218.

²¹ Science, Technology and Innovation Outlook 2016. 2016. OECD. Paris: OECD.

экономики. Правительствам предлагается «воспользоваться преимуществами от внедрения цифровых технологий в проектирование, осуществление и мониторинг научно-технической и инновационной политики»²². В качестве таких преимуществ названы доступ к большим данным, единые стандарты взаимодействия систем и технологии обработки естественной речи – всё это без исключений объекты интеллектуальной собственности ведущих электронных компаний. И утверждается, что «эти инструменты могут трансформировать доказательную базу научно-технической и инновационной политики, и помогут продемонстрировать отношения между расходами на науку и инновации и результатами в реальном мире»²³. Здесь прямо предлагается полная перестройка научно-технической политики на базе технологий, принадлежащих электронным компаниям.

Выпуск 2021 г., вышедший на фоне пандемии COVID-19, продвигал точку зрения, что «кризис ускорил тренды, уже развивавшиеся в науке, технологиях и инновациях», а именно: «расширил использование цифровых инструментов», «усилил международное сотрудничество», «простимулировал частно-государственные партнёрства»²⁴. И главное, по оценке авторов доклада, «пандемия создала импульс для учреждения эффективных и устойчивых глобальных механизмов, нацеленных на поддержку спектра ИР, необходимого для преодоления широкого ряда глобальных вызовов»²⁵. Реакция на пандемию расценивается как образец действия таких механизмов: «В разработке вакцин против COVID-19 положительную роль сыграли меры готовности, которые начали создаваться заранее, в том числе гибкие технологические платформы, которые могут применяться по мере появления новых патогенов. Пандемия придала импульс формированию эффективных и устойчивых глобальных механизмов, нацеленных на поддержку спектра и объёма ИР, необходимых для преодоления более широкого ряда глобальных вызовов»²⁶. В этом заявлении просматриваются все основные группы, в наибольшей степени увеличившие своё влияние за период объявленной пандемии – электронные компании (создатели «технологических платформ»), западные, в первую очередь американские, научные институты (отвечающие за «необходимый спектр и объём ИР») и международные организации («эффективные и устойчивые глобальные механизмы»). Подобная постановка вопроса является яркой иллюстрацией работы «эпистемического сообщества», продвигающего определённую картину мира, в которой сходятся интересы его участников.

²² Science, Technology and Innovation Outlook 2018. 2018. OECD. Paris: OECD. P. 22.

²³ *Ibid.*

²⁴ Science, Technology and Innovation Outlook 2021. 2021. OECD. Paris: OECD. P. 13.

²⁵ *Ibid.* P. 14.

²⁶ *Ibid.*

В последнем выпуске, вышедшем в 2023 г., достаточно отчётливо прочерчиваются политические амбиции блока, сложившегося на почве экономики знаний. Пандемия COVID-19 рассматривается здесь как образец реагирования на глобальные кризисы, из которого делается далеко идущий вывод: «Должная подготовка требует долгосрочных инвестиций в исследования и разработки, навыки и инфраструктуру, но самого по себе этого недостаточно. Подготовка также требует того, чтобы между теми, кому необходимо будет быстро мобилизоваться для разрешения кризисных ситуаций, уже в "нормальное время" сложились прочные отношения, а также значительного потенциала "стратегического интеллекта", необходимого, чтобы определять, наблюдать и оценивать новые риски и ответы на них»²⁷. По опыту пандемии COVID-19, «стратегический интеллект», стоявший за политикой локдаунов, обеспечивался корпоративным сектором – в первую очередь его фармацевтическим и электронным сегментами, которые одновременно были главными экономическими бенефициарами этой политики, – правительственные медицинские ведомства, входящими в глобальную сеть Всемирной организации здравоохранения, а также научным сообществом, в котором главную роль играли наиболее тесно связанные с корпорациями и медицинскими ведомствами специалисты. По мнению авторов доклада, этот конгломерат успешно справился с пандемией и его опыт следует распространить на другие области, в частности на «чрезвычайную ситуацию с климатом».

Таким образом, путь, который экономика знаний проделала в ОЭСР, можно охарактеризовать как циклический. Начав с продвижения опыта электронного сектора как образца для развития экономики в целом, его сторонники в дальнейшем перешли к обоснованию его единственности в конкретных экономических отраслях – биотехнологиях, нанотехнологиях и некоторых других. Часть из них оказалась в целом успешными – в первую очередь, биотехнологии, хотя следует принимать во внимание мнение, согласно которому их успех был сильно преувеличен в экономической публицистике (Mirowski 2011), что привело к образованию биржевого пузыря²⁸. Другие, как нанотехнологии, сейчас вызывают ещё больший скепсис. На доверии к модели также отрицательно сказался кризис 2008 г., прямо связанный с распространением «финансовых инноваций» – термин, который по итогам превратился в «подобие ругательства» (Haskel, Westlake 2018). И в 2010-х гг. экономика знаний фактически вытесняется в документах научного управления ОЭСР цифровой экономикой. Иначе говоря, образец, который позиционировался как пригодный для универсального использования, оказался в значительной степени уникальным. И речь теперь идёт не столько о распространении его опыта на другие отрасли, сколько об использовании именно его преимуществ.

²⁷ Science, Technology and Innovation Outlook 2023. 2023. OECD. Paris: OECD. P. 12.

²⁸ After a Covid-Fuelled Adrenaline Rush, Biotech is Crashing. *Economist*. URL: <https://www.economist.com/business/2022/08/10/after-a-covid-fuelled-adrenaline-rush-biotech-is-crashing> (accessed 20.11.2025)

Об авторах:

Владимир Иванович Коннов – доктор философских наук, доцент, доцент кафедры философии им. А.Ф. Шишкина МГИМО МИД России, 119454 Москва, проспект Вернадского, д. 76.
E-mail: v.konnov@inno.mgimo.ru

Дарья Александровна Талагаева – кандидат политических наук, доцент кафедры английского языка №6 МГИМО МИД России, 119454 Москва, проспект Вернадского, д. 76. E-mail: d.talagaeva@mail.ru

Благодарности

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект №18-78-10123.

UDC 327:330.34:061.1ОЭСР"1990/2020"
Received: October 25, 2023
Accepted: January 15, 2024

The Formation of the “Knowledge Economy” Concept in OECD Documents (1990–2020)

V.I. Konnov¹, D.A. Talagaeva¹
[DOI 10.24833/2071-8160-2024-ol1](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2024-ol1)

¹ MGIMO University

Abstract: The article explores the genesis and evolution of the knowledge economy concept as a prime example of the scholarly community's involvement in international policy-making through organizations that combine scientific authority with political influence, such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Since its inception, the OECD has evolved into a global intellectual hub producing influential analytical documents that shape national economic policies across both member and non-member states.

This study traces the development of the knowledge economy within the OECD framework using a dual analytical lens that integrates intellectual history and international political economy (IPE), with a particular emphasis on the neo-Gramscian school of IPE. The neo-Gramscian perspective highlights the role of the knowledge economy in structuring power relations and advancing the interests of dominant political and economic coalitions. Conversely, the intellectual history approach clarifies how the concept contributed to the theoretical and epistemic projects of academic communities engaged in its formulation.

From this standpoint, the evolution of the knowledge economy in OECD discourse — from its emergence in the early 1990s to its transformation in the 2010s — represents a self-contained cycle. Rooted in the new growth theory, the knowledge economy envisioned sustained, innovation-driven, post-industrial growth centered on the expanding electronic and

digital sectors, closely linked to academia. This nexus formed the basis of a “historical bloc” that guided the post-industrial transition of OECD economies and influenced their policy agendas.

During the 2000s, OECD documents increasingly emphasized the diffusion of innovation models derived from the electronic sector — rapidly converting research and development outcomes into commercially viable products — across the broader economy. This focus reflected the growing influence of the historical bloc underpinning the knowledge economy. Yet the practical outcomes of this strategy proved more limited than initially envisioned. By the 2010s, the knowledge economy concept gradually receded from OECD discourse, giving way to the emergence of the digital economy as a new paradigm.

Key words: innovation, knowledge economy, knowledge triangle, intellectual history, international political economy, OECD, neo-Gramscian approach

About the authors:

Vladimir I. Konnov – Doctor of Philosophy, Associate Professor, A.F. Shishkin Department of Philosophy, MGIMO University, Russia, 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 1194547.
E-mail: v.konnov@inno.mgimo.ru

Daria A. Talagaeva – Candidate of Political Science, Associate Professor, English Department No. 6, MGIMO University, Russia, 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 1194547.
E-mail: d.talagageva@mail.ru

Acknowledgements

The study was prepared with support from the Russian Science Foundation, project no. 18-78-10123.

References:

- Becker G. 1993. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Clifton J., Diaz-Fuentes D. 2011. The OECD and Phases in the International Political Economy. *Review of International Political Economy*. №5. P. 552–569.
- Cox R. 2009. The ‘British School’ in the Global Context. *New Political Economy*. Issue 3. P. 315–328.
- Gerstle G. 2022. *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*. New York: Oxford University Press.
- Giddens A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Godin B. 2004. The New Economy: What the Concept Owes to the OECD. *Research Policy*. Vol. 33. P. 679–690
- Godin B. 2006. The Knowledge-Based Economy: Conceptual Framework or Buzzword? *Journal of Technology Transfer*. Vol. 31. P. 17–30.
- Haas P. 2016. *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. New York: Routledge.
- Haskel J., Westlake S. 2018. *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Maddison A. 2007. *Contours of the World Economy 1–2030: Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

- McNally M. 2017. The Neo-Gramscians in the Study of International Relations: An Appraisal. *Materialismo Storico*. №2. P. 12–32.
- Mirowski P. 2011. *The Science-Mart: Privatizing American Science*. Cambridge: Harvard University Press.
- Münch R. 2014. *Academic Capitalism: Universities in the Global Struggle for Excellence*. New York: Routledge.
- Oatley T. 2018. *International Political Economy*. 6th Edition. London: Routledge.
- O'Donovan N. 2022. *Pursuing the Knowledge Economy*. Newcastle: Agenda Publishing.
- Pass J. 2018. Gramsci Meets Emergentist Materialism: Towards a Neo Neo-Gramscian Perspective on World Order. *Review of International Studies*. №4. 595–618.
- Pass J. 2019. *American Hegemony in the 21st Century: A Neo Neo-Gramscian Perspective*. New York: Routledge.
- Romer P. 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*. №5. Part 2. P. S71–S102.
- Schmelzer M. 2014. A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, 'Development', and the Hegemony of Donor Countries. Frey M., Kunkel S., Unger C. (eds.) *International Organizations and Development, 1945 to 1990*. Basingstoke: Palgrave. P. 171–195.
- Schmelzer M. 2016. *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner Q. 2002. *Visions of Politics. Volume 1: Regarding Method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter S., Rhoades L. 2009. *Academic Capitalism and the New Economy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Solow R. 1957. Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*. №3. P. 312–20.
- Afontsev S.A. 2010. *Politicheskie rynki i ekonomicheskaiia politika* [Political Markets and Economic Policy]. Moscow: KomKniga. (In Russian)
- Danilin I.V. 2020. Innovative Transformation of Superplatforms: Trends and Influence on National Innovation Systems. *Mezhdunarodnye protsessy*. 4(63). P. 127–142. (In Russian) DOI: 10.17994/IT.2020.18.4.63.2
- Zhurnist V. M., Nesmashnyi A. D., Kharkevich M. V., Safranchuk I. A. 2022. Differentsiatsiya gosudarstv po klimaticheskoi ambitsioznosti: vliyanie ya mirovyyu politiku [State Differentiation by Climate Ambition: Implications for World Politics]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii*. 17(1). P. 163–182. (In Russian). DOI: 10/17323/1896-7845-2022-01-08
- Kembriidzhskaya shkola: teoriia i praktika intellektual'noi istorii [The Cambridge School: Theory and Practice of Intellectual History]. 2018. Sostaviteli: Atnashev T., Velizhev M. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie. (In Russian).
- Talagaeva D. A. 2017. Evropeiskoe nauchnoe soobschestvo kak politicheskii aktor: istoriya formirovaniya i institutsional'nye opory [European Academic Community as a Political Actor: Historical Evolution and Institutional Foundations]. *Mezhdunarodnye protsessy*. 15(2). P. 133–149. (In Russian).
- Talagaeva D.A. 2018. Evropeiskoe issledovatel'skoe prostranstvo v deistii: programma "Gorizont 2020" [European Research Area in Action: Horizon 2020]. *Polis*. №1. P. 175–183. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2018.01.12

Список литературы на русском языке

Афонцев С.А. 2010. *Политические рынки и экономическая политика*. Москва: КомКнига.

Данилин И.В. 2020. Инновационная трансформация суперплатформ: тренды и влияние на национальные инновационные системы. *Международные процессы*. 4(63). С. 127–142. DOI: 10.17994/IT.2020.18.4.63.2

Жорнист В.М., Несмашный А.Д., Харкевич М.В., Сафранчук И.А. 2022. Дифференциация государств по климатической амбициозности: влияние на мировую политику. *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. 17(1). С. 163–182. DOI: 10.17323/1896-7845-2022-01-08

Кембриджская школа: теория и практика интеллектуальной истории. 2018. Составители: Атнашев Т., Велижев М. Москва: Новое литературное обозрение.

Талагаева Д.А. 2017. Европейское научное сообщество как политический субъект: история формирования и институциональные опоры. *Международные процессы*. 15(2). С. 133–149. DOI: 10.17994/IT.2017.15.2.49.9

Талагаева Д.А. 2018. Европейское исследовательское пространство в действии: программа "Горизонт 2020". *Полис. Политические исследования*. №1. С. 175–183. DOI: 10.17976/jpps/2018.01.12



Изучение истории Русской православной церкви в Америке, 1867–1917 гг.

А.Ю. Петров

Институт всеобщей истории РАН

Рецензия на монографию: Печатнов В.О., Печатнов В.В. 2025. *Русская православная церковь в Америке: очерки истории 1867–1917 гг.* Москва: Аспект Пресс. 448 с. ISBN 978-5-7567-1369-5

Ключевые слова: Русская православная церковь, Аляска, Русская Америка, российско-американские отношения

20 мая 2025 г. в МГИМО прошла презентация монографии доктора исторических наук, заслуженного деятеля науки РФ, Почётного профессора МГИМО В.О. Печатнова и кандидата исторических наук, доцента кафедры философии им. А.Ф. Шишкина В.В. Печатнова «Русская православная церковь в Америке: очерки истории 1867–1917 гг.».

Владимир Олегович Печатнов – ведущий российский историк-американист, основатель школы американских исследований МГИМО, автор свыше 170 научных трудов, включая девять монографий, среди которых «Сталин, Рузвельт, Трумэн: СССР и США в 1940-х гг.» (2006), «От Джейфферсона до Клинтона: Демократическая партия США в борьбе за избирателя» (2008), «Переписка И.В. Сталина с Ф. Рузвельтом и У. Черчиллем в годы Великой Отечественной войны. Документальное исследование» в двух томах (в соавторстве с И.Э. Магадеевым, 2015), «Кремлёвские письма: Переписка Сталина военных лет с Черчиллем и Рузвельтом» (на английском языке в соавторстве с Д. Рейнольдсом, 2018), «История и политика» (2022). Он является одним из авторов многочисленных учебников и учебных пособий по истории и внешней политике США,

лауреатом конкурсов за лучшие работы. В.О. Печатнов – кадровый дипломат, советник первого класса. Награждён государственными наградами. Преподавал в престижных университетах мира¹.

Валентин Владимирович Печатнов – кандидат исторических наук, магистр богословия, исполнительный директор Центра «Церковь и международные отношения» МГИМО. Ведёт курсы по философии, риторике и истории Церкви. В его научные интересы входит изучение истории Русской православной церкви, богослужения и общей церковной истории. В.В. Печатнов принимал участие в различных программах СМИ по популяризации своей научной деятельности².

Обращаясь к содержанию самой монографии, отметим, что её научный уровень очень высокий. Научная новизна книги уже видна на титульной странице. Авторы – светские историки, имеющие своё уникальное видение изучаемых событий. В.О. и В.В. Печатновы вносят существенный вклад в историографию по оригинальности изучаемых тем, по качеству и объёму привлекаемых источников.

Впервые в мировой историографии заполняются серьёзные лакуны, связанные как с многогранностью самого предмета и широтой изучаемого региона, так и с возможностями привлечения новых источников.

Вопросы, поднимаемые в книге, обсуждаются и обсуждаются на международных конференциях (Троицкая 2021). Авторы монографии более полно и обстоятельно освещают темы, которые были лишь обозначены другими исследователями в своих статьях (Юзликеев 2019; Сергеев 2008; Попов 2017).

Митрополит Калужский и Боровский Климент (Капалин) подробно изучал историю православия на Аляске. Печатновы же более широко исследовали православие на всей территории США, включая перенесение кафедры в Сан-Франциско и далее в Нью-Йорк (Митрополит Климент 2009; Митрополит Климент 2014).

Кроме того, авторами впервые разработано направление о взаимодействии Русской православной церкви и отечественных дипломатов различного ранга в Америке. В монографии проанализированы разные по характеру документы, в том числе письма официального и неофициального характера, жалобы, прошения. В научный оборот вводится малоизученный материал о том, как русские дипломаты решали вопросы продвижения Русской православной церкви с властями США на разных уровнях. Это и строительство храмов, и выбор и определение участков под новые приходы, и сбор средств от меценатов, и взаимодействие с протестантскими миссионерами.

¹ Персональная страница В.О. Печатнова. Портал МГИМО. URL: <https://mgimo.ru/people/pechatnov-vladimir/> (дата обращения: 03.10.2025)

² Персональная страница В.В. Печатнова. Портал МГИМО. URL: <https://mgimo.ru/people/pechatnov-valentin/> (дата обращения: 03.10.2025).

Мы также видим новизну в масштабном использовании архивных документов. Особенно, и подчеркнём это специально, авторам удалость глубоко изучить архив Русской православной церкви в Библиотеке Конгресса в Вашингтоне (Records of the Russian Orthodox...). В книге имеются методологические подходы к обработке сведений, нужных для понимания истории православия в Америке.

Ценность этой работы для нас состоит в том, что каждый факт, приведённый в монографии, подкреплён ссылками на документы. Более того, в ряде случаев авторы не удовлетворяются лишь одной ссылкой, а приводят информацию из разных источников. Так, например, сообщения из газет России и США сверяются по архивным сведениям.

Актуальность исследования заключается в том, что в настоящее время после периода нараставшего охлаждения в российско-американских отношениях наступает определённая оттепель. Характерен запрос как в России, так и в США, новых подходов и новых тем, особенно таких, которые объединяли бы оба государства. Эти темы могут касаться народной дипломатии, общих культурных и духовных ценностей. Изучение деятельности Русской православной церкви в Соединённых Штатах – лучшее тому подтверждение.

Несколько слов о том, на какую литературу опирались авторы при подготовке монографии. Список представлен в конце книги. Хотя он весьма краток, авторы привлекли все наиболее важные публикации.

История православия в Америке начинается с прибытия на остров Кадьяк первой православной миссии в 1794 г. В её состав входили монахи Валаамского и Коневского монастырей. Особенno выделялась подвижническая деятельность убогого Германа. Среди священников были и креолы (Митрополит Климент, Петров, Чижикова 2014). Перед уступкой Аляски многое сделал для развития русской культуры Иоанн Вениаминов, в будущем митрополит Московский Иннокентий.

В 1867 г. Россия продала Аляску США. Период после ухода русских с Аляски изучен явно недостаточно. Отсутствует должная научная дискуссия. В этом отношении работа В.О. и В.В. Печатновых очень важна.

Книга состоит из четырёх частей. В первой части, которая посвящена Алеутской епархии и дипломатическим миссиям Российской империи в США, рассматриваются российская дипломатия и Русская православная церковь в США, изучаются аспекты их взаимодействия.

Некоторые особенности взаимоотношений русских дипломатов и священников в США в период с 1867 по 1917 гг., по мнению авторов, заключаются в системе двойного подчинения. Так, глава Алеутской и Аляскинской (с 1900 г. – Алеутской и Северо-Американской) епархии подчинялся Св. Синоду и работал в тесном контакте с МИД. Духовное правление и приходы поддерживали постоянную связь с российскими представительствами. Переписка епархии со Св. Синодом велась по дипломатическим каналам. Существовала взаимная поддержка духовенства и дипломатов. Чаще всего священники обращались

к дипломатам за помощью в делах, связанных с защитой прав на землю и строения, судебными спорами, таможенными проблемами и улаживанием возникавших скандалов. Кроме того, присутствовали общие интересы дипломатов и священнослужителей. Их объединяла общая религиозно-государственная идентичность и общая миссия – продвижение влияния России в США. Авторы справедливо пишут: «И дипломаты, и священники смотрели на страну пребывания сквозь призму общих представлений, сформированных российским историческим опытом и культурой» (Печатнов, Печатнов 2025: 46).

В монографии отмечается важность личных контактов. В отношениях между дипломатами и священнослужителями ключевую роль играл «человеческий фактор». Здесь немало зависело от авторитета главы епархии и его умения налаживать отношения с дипломатическими представителями.

Во второй части «Повседневная жизнь русского духовенства в США» изучаются вопросы, которые принято ныне называть историей повседневности (нем. *Alltagsgeschichte*). В.О. и В.В. Печатновы исследуют жизнь священнослужителей, в том числе их быт, семейную жизнь, способы взаимодействия с окружающей средой.

При изучении статуса священнослужителей, их прав и обязанностей авторы подчёркивают: «Проблема подбора достойных священнослужителей являлась ключевой для судьбы заокеанской епархии» (Печатнов, Печатнов 2025: 97). Святейший правительственный синод в России был государственным органом. Он мог выступать в качестве инструмента «мягкой силы», формируя среди некоторых групп американского населения позитивный образ России. Священники подчинялись Синоду, но на практике зачастую решали вопросы автономно, особенно в отдалённых приходах. Финансовое обеспечение клириков порой не покрывало даже минимальных нужд. Они вынуждено занимались рыбалкой, охотой, пушным промыслом и даже торговлей, чтобы прокормить свои семьи. Миссионеры сталкивались с суровой природой Аляски, с её месяцами непрекращающимися дождями и назойливыми комарами (Печатнов, Печатнов 2025: 373). В США Русская православная церковь существовала в условиях соперничества с другими христианскими конфессиями. Американская приходская жизнь подчас следовала протестантской традиции: прихожане считали, что могут выбирать себе настоятеля самостоятельно. Это противоречило каноническому праву Русской православной церкви, согласно которому приходское духовенство назначалось исключительно епископом. Состав прихожан был крайне разнообразным: на Аляске – представители коренных народов и креолы, немного русских; в Калифорнии, а затем и в Нью-Йорке храмы посещали сербы, греки, арабы. Службы приходилось вести на нескольких языках – церковно-славянском, английском, греческом, сербском. Кстати, эта практика продолжается и поныне, например, в Свято-Николаевском соборе в Вашингтоне службы проходят на русском, грузинском и английском языках. Русские священники использовали тактику «гибкой миссионерской работы», сочетая традиционные

православные практики с местными обычаями. Создавались образовательные центры и приюты, что позволяло укреплять позиции Русской православной церкви среди эмигрантов и формировать в Америке русскую диаспору.

В третьей части монографии изучается история храмов и приходов в США, в частности, показано, как строился Свято-Николаевский кафедральный собор в Нью-Йорке. Выбор Нью-Йорка, а не Вашингтона, объяснялся большей ролью этого города в религиозной жизни США (Печатнов, Печатнов 2025: 155). Собор был основан в 1870 г. и стал первым православным приходом в Нью-Йорке. Поскольку основную часть прихожан составляли сотрудники консульства, храм называли «консульским» или «посольским». Авторы рассказывают и о развитии прихода в Сан-Франциско, который был основан 2 декабря 1857 г., где климатические условия оказались лучше, чем на Аляске (Печатнов, Печатнов 2025: 190). 2 сентября 1867 г. приход вошёл в состав Кафолической греко-российской церкви. На Пасху 1868 г. в Сан-Франциско был направлен православный священник-миссионер с Аляски иерей Николай Ковригин, который остался в городе и нёс паstryрское служение до своего возвращения в Российскую империю в 1879 г. Первым настоятелем прихода в Сан-Франциско стал выпускник Рязанской духовной семинарии протоиерей Павел Кедроливанский. В 1872 г. епископ Иоанн (Митропольский) передал приходу в Сан-Франциско здание резиденции архиерея Алеутских островов и Аляски. В том же году была учреждена архиерейская кафедра и освящена соборная церковь во имя Святого Александра Невского. Между тем епископ Нестор в 1882 г. отмечал контраст между религиозностью туземцев на Аляске и жителями Сан-Франциско. С 1898 по 1905 гг. в приходе нёс архиерейское служение святитель Тихон (Беллавин). Кафедру в соборе занимали митрополит Феофил (Пашковский), архиепископ Иоанн (Шаховской) и епископ Василий (Родзянко). Современное здание собора построено в 1909 г. Прежнее здание храма подверглось разрушению во время землетрясения в Сан-Франциско в 1906 г. Авторы много усилий затратили на рассмотрение истории ныне действующего Свято-Троицкого храма. В книге показано, как удалось преодолеть последствия пожара. Уже в современную эпоху отмечается значение визита патриарха Алексия II.

Четвёртая часть книги посвящена русским подвижникам в Америке и их судьбам. Эта часть насыщена иллюстрациями, многие из которых публикуются впервые. Авторы изучили деятельность епископа Нестора (Засса). Его судьба необычна и заслуживает дальнейшего рассмотрения (Печатнов, Печатнов 2025: 223). Он управлял епархией со 2 декабря 1878 г., при нём Святейший Синод официально подтвердил перевод епископской кафедры и епархиальной консистории в Сан-Франциско. Было предложено построить церковную школу в Уналашке, где планировали обучать автохтонов русскому языку и церковным дисциплинам. Священномученик Иоанн Кочуров стал миссионером в Алеутскую и Аляскинскую епархию 27 августа 1895 года, где епископ Алеутский и Аляскинский Николай (Зиоров) рукоположил его в сан священника.

За первые три года он присоединил к Православной церкви 86 униатов и пяти-рых католиков, число постоянных прихожан в храмах достигло 215 чел. в Чикаго и 88 в Стриторе. Интересна и по-своему трагична судьба креола-миссионера Захария Белькова. Основываясь на работе святого Иакова, о. Захарий Бельков составил два молитвослова, которые были изданы Аляскинской епархией в 1896 г. О. Захарий Бельков отправился в духовную экспедицию в одно из отдалённых селений, предварительно покрестив в соседнем селении 43 чел. Однако на новом месте он встретил сопротивление и не смог добиться успеха. Как и другие священнослужители, о. Захарий Бельков сталкивался со сложностями языковой коммуникации и перевода текстов Священного Писания, богослужения и молитв на местные языки.

В целом, после прочтения книги можно выделить определённые особенности деятельности священнослужителей в Америке в 1867–1917 гг. Представители различных государственных структур США подчас не прислушивались к интересам православных священников и их паствы, а поддерживали лишь протестантов. Однако миссионеры не останавливались перед возникавшими трудностями и продолжали распространять православие. В 1870 г. была учреждена Алеутская и Аляскинская епархия, кафедра которой с 1872 г. располагалась в Сан-Франциско. Об эффективности православного просветительства говорило увеличение числа прихожан-выходцев из разных стран, преимущественно славянского происхождения. Происходило воссоединение с другими религиозными конфессиями и церковными течениями. Например, с 1891 г. и до Первой мировой войны с Русской православной церковью в Америке воссоединилось около 120 униатских приходов.

В 1917 г. произошла Великая Октябрьская социалистическая революция. Многие священники вернулись в Россию, финансирование было прекращено, административная структура Церкви подверглась существенным изменениям, большинство церковных учреждений закрылось. Церковь раскололась на группировки. Авторы утверждают, что православие после 1917 г. сохранилось, но деятельность единой полигетнической православной юрисдикции под эгидой Русской православной церкви прекратилась (Печатнов, Печатнов 2025: 439).

В дальнейшем православие на Аляске и в целом в Америке ждали серьёзные испытания. Активизировали свою деятельность протестанты, получавшие поддержку властей США. На государственном уровне и на уровне штатов стала развиваться «книжная дипломатия», сформировавшая целую сеть культурного влияния, «опирающегося на три основания: здания университетских библиотек – издатели – учебники» (Цветкова 2022: 122).

Как и к каждой высококлассной книге, которая будет настольной у всех исследователей, занимающихся историей православия в США и российско-американских отношений, позволю себе высказать несколько пожеланий авторам.

Ценнейшая источниковая база, используемая в монографии, может быть расширена за счёт привлечения документов из Иркутского государственного

архива, где имеется фонд 50 (Иркутская духовная консистория Священного Синода)³. Отложились материалы и в других сибирских архивах, в том числе в Тюмени (Митрополит Калужский и Боровский Климент, Петров, Ермолаев 2011). Интересно поискать источники в архивах США, например, в Библиотеке Бэнкрофта в Беркли⁴. Кстати, в этой библиотеке сохранился рукописный фонд самого Х. Бэнкрофта, который собирал материалы по истории Аляски и Калифорнии для своих фундаментальных работ (Bancroft 1884). Возможно, найдутся материалы в Вологде. Тогда появится возможность рассказать о Тихоне Шаламове – отце известного писателя Валаама Шаламова, служившего одновременно с епископом Тихоном (в миру Василием Ивановичем Беллавиным) на Аляске. О его служении в Америке имеются исследования Ф.Я. Коновалова и Л. Клайн. Существует музей Шаламова в Вологде, где могут быть выявлены нужные материалы⁵, и даже специальный интернет-ресурс, посвящённый Т.Н. Шаламову и В.Т. Шаламову⁶.

Хорошо бы подготовить библиографический словарь по персоналиям, благодаря которому станет возможным выяснить всех священнослужителей, внёсших вклад в развитие православия в Соединённых Штатах в изучаемый период. Конечно, важно продолжить и далее изучение Архива Православной церкви в Библиотеке Конгресса в Вашингтоне, хотя дело это весьма сложное и трудоёмкое.

Хочется пожелать авторам в меру сил продолжить изучение истории православия в США в XX в. Нам так не хватает работ по запутанному методологически и событийно периоду с 1917 г. до Второй мировой войны. Мы знаем, как историки, написав солидную монографию по одному хронологическому периоду, продолжают изучение следующего временного отрезка. Так, известный и цитируемый В.О. и В.В. Печатновыми профессор Канзасского университета (США) Норман Сол, написав книгу о становлении и развитии российско-американских отношений до 1867 г., вскоре подготовил другие, рассмотрев, таким образом, всю первую половину XX в. (Saul 1991; Concord and Conflict... 1996; Concord and Conflict... 2001).

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы, чтобы монография В.О. и В.В. Печатновых использовалась в учебных курсах не только в МГИМО, где они преподают, но и в других учебных заведениях. Книга будет исключительно полезна профессиональным историкам и дипломатам, занимающимся российско-американскими отношениями.

³ Иркутская духовная консистория Священного Синода, г. Иркутск Иркутской губернии 23.01.1746 – 27.05.1920. Государственный архив Иркутской области Фонд №50. URL: <https://ais.xn--80afqy.xn--p1ai/archive1/funds/10000214601> (дата обращения: 04.10.2025)

⁴ Bancroft Library. URL: <https://www.lib.berkeley.edu/visit/bancroft> (accessed 04.10.2025)

⁵ Шаламовский дом. Музеи Вологодской области. URL: <https://www.culture.ru/institutes/11848/shalamovskii-dom> (Дата обращения: 04.10.2025)

⁶ См., например: <https://www.booksite.ru/varlam/index.htm> (дата обращения: 04.10.2025)

Об авторе:

Александр Юрьевич Петров – доктор исторических наук, главный научный сотрудник Отдела региональных исследований ИВИ РАН, Россия, 119334, Москва, Ленинский пр., 32а.

E-mail: alaska13@yandex.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда № 22-18-00043-П в Институте всеобщей истории РАН. URL: <https://rscf.ru/project/22-18-00043/>

UDC: 282(73)(470+571)"1867/1917"

Received: September 11, 2025

Accepted: October 25, 2025

A Study of the History of the Russian Orthodox Church in America, 1867–1917

 A.Yu. Petrov

[DOI 10.24833/2071-8160-2025-5-104-147-156](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2025-5-104-147-156)

Institute of World History of the Russian Academy of Sciences

Review of the monograph: Pechatnov V.O., Pechatnov V.V. 2025. *The Russian Orthodox Church in America: Essays on History, 1867–1917*. Moscow: Aspect Press. 448 p. ISBN 978-5-7567-1369-5

Keywords: Russian Orthodox Church, Alaska, Russian America, Russian-American relations

About the author:

Aleksandr Yu. Petrov – Chief Researcher, Doctor of Historical Sciences, Editor-in-Chief of the "American Yearbook", Leninsky pr., 32a, Moscow, 119334,
E-mail: alaska13@yandex.ru.

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The study was carried out at the expense of the grant of the Russian Science Foundation No. 22-18-00043-P at the Institute of General History of the Russian Academy of Sciences. URL: <https://rscf.ru/project/22-18-00043/>

References:

Bancroft H. 1884. *History of Alaska, 1730–1855*. Ibid. Vol. 33. San Francisco, A.L. Bancroft & Co.

- Bancroft H. 1884. *History of California*. Vol. 18. San Francisco, A.L. Bancroft & Co.
- Bancroft H. 1884. *History of the Northwest Coast*. Works. San Francisco, 1884. Vol. 27 San Francisco, A.L. Bancroft & Co.
- Concord and Conflict: The United States and Russia, 1867–1914. 1996. Lawrence: University Press of Kansas.
- Concord and Conflict: The United States and Russia, 1867–1914. 2001. War and Revolution: The United States & Russia, 1914–1921. Lawrence: University Press of Kansas.
- Records of the Russian Orthodox Church of Greek Catholic Church of North America. Diocese of America. Library of Congress, Manuscript Division (LCMD). Washington (D.C.)
- Saul N. 1991. *Distant Friends: The United States and Russia, 1763–1867*. University Press of Kansas.
- Iuzlikeev F.V. 2019. Sotsial'naia aktivnost' Russkoi pravoslavnoi tserkvi v SShA kak instrument «miagkoi sil'» Rossiiskoi imperii (1867–1917) [Social Activity of the Russian Orthodox Church in the USA as an Instrument of “Soft Power” of the Russian Empire (1867–1917)]. *Konfliktologiya / nota bene*. №2. P. 7–14. DOI: 10.7256/2454-0617.2019.2.30349 (In Russian)
- Mitropolit Kaluzhskii i Borovskii Kliment (Kapalin), Petrov A.Yu., Ermolaev A.N. 2011. Dokumenty po istorii Russkoi Ameriki i rossiisko-amerikanskim otnosheniiam v gosudarstvennykh arkhivakh Tiumenskoi oblasti [Documents on the History of Russian America and Russian-American Relations in the State Archives of the Tyumen Region]. *Amerikanskii ezhegodnik* 2011. Pod red. V.V. Sogrina. Moscow: Ves' Mir. P. 235–252. (In Russian)
- Mitropolit Kliment (Kapalin). 2014. *Pravoslavie na Aliaske: retrospektiva razvitiia v 1741–1917 gg.* [Orthodoxy in Alaska: A Retrospective of Developments in 1741–1917]. Tver': Tverskaia Fabrika Pechati. 432 p. (In Russian)
- Mitropolit Kliment (Kapalin), Petrov A.Yu., Chizhikova A.S. 2014. Znachenie deiatel'nosti protiereia Iakova Netsvetova v osvoenii Russkoi Ameriki [The Importance of the Activities of Archpriest Jacob Netsvetov in the Development of Russian America]. *Amerikanskii ezhegodnik* 2014. Pod red. V.V. Sogrina. Moscow: Lenand. P. 237–257. (In Russian)
- Mitropolit Kliment (Kapalin). 2009. *Russkaia Pravoslavnaia Tserkov' na Aliaske do 1917 goda* [Russian Orthodox Church in Alaska before 1917]. Moscow: Olma Press. 604 p. (In Russian)
- Pechatnov V.O., Pechatnov V.V. 2025. *Russkaia pravoslavnaia tserkov' v Amerike: ocherki istorii 1867–1917 gg.* [The Russian Orthodox Church in America: Historical Sketches 1867–1917]. Moscow: Aspekt Press. 448 p. (In Russian)
- Popov A.V. 2017. Arkhivnaia rossika i arkhivnoe nasledie Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi v Biblioteke Kongressa SShA [Archival Rossica and the Archival Heritage of the Russian Orthodox Church in the Library of Congress of the United States]. *Makar'evskie chteniia: materialy XII mezdunarodnoi nauchnoi konferentsii, Gorno-Altaisk, 18–20 sentiabria 2017 goda*. Gorno-Altaiskii gosudarstvennyi universitet. Gorno-Altaisk: Gorno-Altaiskii gosudarstvennyi universitet. P. 220–224. (In Russian)
- Sergeev O.I. 2008. Russkoe pravoslavie na severoamerikanskem kontinente: osnovnye etapy razvitiia i problemy edinstva [Russian Orthodoxy on the North American Continent: Main Stages of Development and Problems of Unity]. *Oikumena*. Vyp 1. P. 82–95. (In Russian)
- Troitskaia L.M. 2021. Nauchnaia konferentsiia «SShA i Rossiia. Vzaimootnosheniia. Vzaimovospriiatiie. Izuchenie» (Moskva, 20–21 noiabria 2019) [Scientific Conference "USA and Russia. Relationships. Mutual Perception. Study" (Moscow, November 20–21, 2019)]. *Amerikanskii Ezhegodnik*, 2020. Moscow. P. 364–365. (In Russian)
- Tsvetkova N.A. 2022. «Knizhnaya diplomatiya» SShA v period kholodnoy voyny [N.A. Tsvetkova "Book Diplomacy" of the United States during the Cold War]. *American Yearbook*. Moscow: Ves' Mir. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Митрополит Калужский и Боровский Климент (Капалин), Петров А.Ю., Ермолаев А.Н. 2011. Документы по истории Русской Америки и российско-американским отношениям в государственных архивах Тюменской области. *Американский ежегодник* 2011. Под ред. В.В. Согрина. Москва: Весь Мир. С. 235–252.

Митрополит Климент (Капалин), Петров А.Ю., Чижикова А.С. 2014. Значение деятельности протоиерея Иакова Нецветова в освоении Русской Америки. *Американский ежегодник* 2014. Под ред. В.В. Согрина. Москва: Ленанд. С. 237–257.

Митрополит Климент (Капалин). 2014. *Православие на Аляске: ретроспектива развития в 1741–1917 гг.* Тверь: Тверская фабрика печати. 432 с.

Митрополит Климент (Капалин). 2009. *Русская православная церковь на Аляске до 1917 г.* Москва: Олма-пресс. 604 с.

Печатнов В.О., Печатнов В.В. 2025. *Русская православная церковь в Америке: очерки истории 1867–1917 гг.* Москва: Аспект Пресс. 448 с.

Попов А.В. 2017. Архивная россика и архивное наследие Русской православной церкви в Библиотеке Конгресса США. *Макарьевские чтения: материалы XII международной научной конференции*, Горно-Алтайск, 18–20 сентября 2017 года. Горно-Алтайский государственный университет. Горно-Алтайск: Горно-Алтайский государственный университет. С. 220–224.

Сергеев О.И. 2008. *Русское православие на Североамериканском континенте: основные этапы развития и проблемы единства. Ойкумена.* Вып 1. С. 82–95.

Троицкая Л.М. 2021. Научная конференция «США и Россия. Взаимоотношения. Взаимовосприятие. Изучение» (Москва, 20–21 ноября 2019). *Американский ежегодник*, 2020. Москва. С. 364–365.

Цветкова Н.А. 2022. «Книжная дипломатия» США в период Холодной войны. *Американский Ежегодник*, 2022. Москва: Весь Мир. С. 117–133.

Юзликеев Ф.В. 2019. Социальная активность Русской православной церкви в США как инструмент «мягкой силы» Российской империи (1867–1917). *Конфликтология / nota bene.* №2. С. 7–14. DOI: 10.7256/2454-0617.2019.2.30349