



ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

MGIMO

Review of International
Relations

№ 3 (66) 2019

Журнал индексируется в следующих
системах и каталогах: 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).

Кожокин Е.М. – доктор исторических наук, профессор, 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, заместитель начальника Управления научной политики МГИМО МИД России. Шеф-редактор (Россия).

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

Бусыгина И.М. – доктор политических наук, профессор Департамента прикладной политологии, НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге (Россия).

Вайц Р. – Старший научный сотрудник и директор Центра военно-политического анализа в Институте Хадсона (США)

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

Волджи Т. – профессор политических наук университета Аризона (США).

Гаман-Голутвина О.В. – доктор политических наук, 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).

Де Танги А. – главный научный сотрудник Центра международных исследований (СЕРИ)/Сьянс По, профессор (Франция).

Казанцев А.А. – доктор политических наук, директор Центра исследований проблем Центральной Азии и Афганистана ИМИ МГИМО МИД России (Россия).

Кокошин А.А. – академик РАН (Россия).

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

Коробков А.В. – профессор политологии Университета штата Теннесси (США).

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 общим вопросам МГИМО МИД России (Россия).

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

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

Пивоваров Ю.С. – научный руководитель ИНИОН РАН, академик РАН (Россия).

Рогов С.М. – научный руководитель Института США и Канады РАН, академик РАН (Россия).

Рутланд П. – профессор Уэслевского университета (США).

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

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 (RAS).

Kozhokin E.M. – Vice-Rector for Research Work of MGIMO University, Doctor of Historical Sciences, Professor. Deputy Editor-in-Chief.

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).

Busygina I. – Professor, Department of Applied Politics, National Research University – Higher School of Economics, Saint Petersburg (Russia).

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

De Tinguy A. – Senior Research Fellow of the Center for International Studies/Science Po, Professor (France).

Gaman-Golutvina O.V. – Doctor of Political Sciences, 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, Director of Center for Central Asian and Afghan Studies, MGIMO University (Russia).

Kokoshin A.A. – 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).

Korobkov A.V. – Professor of Political Science and International Relations' at Middle Tennessee State University (USA).

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).

Malghin A.V. – PhD in Political Sciences, Vice-Rector for General Issues of MGIMO University (Russia).

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

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

Pivovarov S.U. – Research Director of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of RAS, Academician of the RAS (Russia).

Rogov S.M. – Scientific Advisor of the Institute for US and Canadian Studies of the RAS, Academician of the RAS (Russia).

Rutland P. – Professor of Government at Wesleyan University (USA).

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

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

Terzić 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).

Weitz R. – Senior Fellow and Director of the Center for Political-Military Analysis at Hudson Institute (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@mgimo.ru

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

ISSN-Online 2541-9099.

Дизайн – Волков Д.Е., редакторы – Меден Н.К., 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 22,6 усл. п.л. Заказ № 1018.

© 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. Reregistered 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@mgimo.ru.

ISSN-Print 2071 – 8160.

ISSN-Online 2541-9099.

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

ИНТЕРВЬЮ

- 7 Biersteker Thomas J. – Understanding Effectiveness of International Sanctions

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Международные санкции

- 17 Фитуни Л.Л. – «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга?
- 42 Боровский Ю.В. – Советский и российский ТЭК как объекты западных санкций: политическое соперничество или экономическая конкуренция?

Глокализация

- 61 Борисов А.Ю. – Международный бизнес и кризис глобализации
- 89 Анохов И.В., Суходолов А.П. – Проект «Один пояс – один путь»: гармонизация долгосрочных интересов России и Китая
- 111 Белоконев С.Ю., Евгеньева Т.В., Титов В.В., Усманова З.Р. – Анализ представлений о странах-партнёрах России по БРИКС в политическом сознании российских граждан

- 131 Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. – Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы
- 159 Boyashov A.S. – Coherence of European Union Actions at UN Human Rights Council and Council of Europe

Межцерковные отношения

- 176 Мраморнов А.И. – Вопросы международных и межцерковных отношений на Священном Соборе Православной Российской Церкви 1917–1918 гг.

РАССЕКРЕЧЕННЫЕ АРХИВЫ

- 202 Артизов А.Н., Кудряшов С.В. – Французские документы о начале Второй мировой войны

РЕЦЕНЗИИ

- 247 Гинойн А.Б. – Российская экономика в условиях современных глобальных рисков: внешнеэкономический аспект

Table of Contents 3 • 2019

INTERVIEW

- 7 Biersteker Thomas J. – Understanding Effectiveness of International Sanctions

RESEARCH ARTICLES

International Sanctions

- 17 Fituni L.L. – Targeted Sanctions: a Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering?
- 42 Borovsky Y.V. – The Soviet and Russian Energy Industry as Objects of Western Sanctions: Political Rivalry or Economic Competition

Glocalization

- 61 Borisov A.Yu. – International Business and the Crisis of Globalization
- 89 Sukhodolov A.P., Anokhov I.V. – One Belt One Road Project: Harmonization of Russia's and China's Long-Term Interests
- 111 Belokonev S.Yu., Evgenieva T.V., Titov V.V., Usmanova Z.R. – BRICS Countries in Political Consciousness of Russian Citizens

- 131 Komissarova Zh.N., Sergeev E.A. – EU fiscal governance and budget consolidation in Visegrád countries

- 159 Boyashov A.S. – Coherence of European Union Actions at UN Human Rights Council and Council of Europe

Interchurch Relations

- 176 Mramornov A.I. – Issues of International and Interchurch Relations in the Work of Holy Council 1917–1918 of the Orthodox Russian Church

DECLASSIFIED ACHIEVES

- 202 Artizov A.N., Kudryashov S.V. – French Documents on the Beginning of the World War II

BOOK REVIEWS

- 247 Ginoyan A.B. – Russian Economy amid the Contemporary Global risks: Foreign Economic Aspect

Understanding Effectiveness of International Sanctions

Thomas Biersteker

Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID) in Geneva

Thomas Biersteker took part in 2019 Gerda Henkel Forum: *Values and Interests in Communication Between Russia and The West* held in MGIMO-University in late April this year and on the margins of the Forum he was kind enough to give an interview to our editor Vadim Belenkov on effectiveness of targeted international sanctions. Professor Biersteker is a renowned expert on this issue, he co-edited a book «Targeted Sanctions» recently published by Cambridge University Press. The interview shows that targeted sanctions involve restrictive measures against a narrowly-defined range of individuals and firms. Professor Biersteker explained in detail the difference between sanctions with the purpose of coercion, constraining and signaling. He reaffirmed his claim that effectiveness of sanctions should be studied separately for each type of purposes. In the interview professor Biersteker updated some of the findings published in his book three years ago. In 2016 constraining and signaling sanctions were effective at the same level, 27 % of the time. Today data reveal that effective constraining fell by 4 % points and effective signaling rose by 2 % points. Effectiveness of coercion remains at 10 %. The average effectiveness of sanctions across three types is about 20 %. Taking into consideration the difficulty of conflicts and issues over which sanctions are applied – North Korea's nuclear program, Iran's potential development of nuclear weapon program, ethnic and religious conflicts in Africa, the Middle East – 20 % should not be considered a small figure. Biersteker also reaffirmed the «sanctions paradox» found in 1999 by Daniel Drezner that very often the countries against which sanctions would be most likely effective are those that are most interdependent whereas sanctions are usually applied in situations when they are less likely to be effective.

Key words: targeted sanctions, comprehensive sanctions, purposes of sanctions, coercion, constraining, signaling, effectiveness, interdependence.

Vadim Belenkov (V.B.). Good afternoon, Professor Biersteker! We are very proud that you have agreed to give an interview for our journal *MGIMO Review of International Relations*. There are a lot of topics which we can discuss, but primarily we are interested in your recent research on targeted sanctions. In your book [1]

УДК 327.8

Поступила в редакцию 26.04.2019 г.

Принята к публикации 28.04.2019 г.

and articles [2] you contrast them with comprehensive sanctions. Could you explain to our readers the difference between these types of sanctions?

Thomas Biersteker (Th.B.). The principal difference is that comprehensive sanctions are broad-based trade and financial embargoes on an entire country, an entire population. Targeted sanctions, by contrast, consist of a large range of different types of restrictive measures, but they can be very narrowly targeted at the individual, individual firm or, perhaps, on some certain types of practices, for example, like an arms embargo or restrictions on diplomatic practices. They can also be targeted at individual sectors of the economy. So targeted sanctions are qualitatively different from comprehensive sanctions particularly in terms of the scope of their impact or their degree of discrimination on a civilian population. One of the important differences between comprehensive and targeted sanctions is that targeted sanctions are more readily adaptable. If there is a change in relations between the sender and the target, or a change of the situation in the conflict, you could ratchet them up or ratchet them down. You could increase the scope of the sanctions or decrease the scope. Comprehensive sanctions are a much blunter instrument. Once you start to move toward relaxation, it is often viewed as a sign of weakness, lack of will, or commitment. And therefore, they are less adaptable as an instrument. This is one of the arguments for targeted sanctions. Not only do they not affect the entire population indiscriminately, but they also can be more useful if they are adopted in a conflict situation.

V.B. So not only targeted sanctions are more justifiable from moral grounds, but also they are likely to be more efficient than comprehensive sanctions?

Th.B. Yes, but they may be not more efficient per se, but more adaptable. You can change them depending on the situation. For example, you could offer sanctions relaxation as a gesture if you are trying to break a diplomatic logjam or blockage in negotiations. You could offer partial sanctions relief as a way of breaking a deadlock in negotiations. They have maybe not greater efficiency, but greater utility in this way.

V.B. And in contrast, targeted sanctions may be strengthened incrementally. Is this true?

Th.B. Yes, that's right. They can be relaxed, or they could be strengthened gradually, incrementally in the event there is no response, if there is no movement in terms of desired goals of the application of sanctions in the first place.

V.B. Political elites may respond to targeted sanctions by transferring the costs of sanctions to the whole society thus transforming targeted sanctions into comprehensive ones. Is there then a sense in dividing sanctions into targeted and comprehensive ones?

Th.B. Well, it is often difficult. Targeted sanctions are used politically by targeted elites to say that this is an attack on all of us, not just on a small percentage of the population. When we get into the politics of sanctions in targeted countries, we see that it is not unusual for targeted elites to translate them in political terms domestically in terms of something that is applied to all of the population. But this variation in the degree of targeted sanctions measures matters. Some are so narrowly targeted on just a handful of

individuals that they really cannot translate the costs to the larger population. Perhaps, they can translate costs to the immediate people who work for them or to the firms or the people who are immediately in their sphere of influence, but they cannot really translate the costs onto the larger population. However, the broader sanctions become, the less discriminating they become, the more it is possible particularly for authoritarian leaders to transfer the costs onto the general public. This is well-established in the case of comprehensive sanctions, but when targeted measures become so broad that they begin to approximate and to be close to comprehensive measures, this increases prospects that elites will transfer the costs to the most vulnerable parts of the population in their countries. This is what happened in Iraq. Saddam Hussein used comprehensive sanctions to offer incentives to his strong supporters in the Sunni part of Iraq and to have the Shia population in the south-east of Iraq to bear the major costs of sanctions. This is what authoritarian governments can do to distribute the burden to certain populations and sometimes with long-lasting political consequences.

V.B. Can we say that the difference between targeted and comprehensive sanctions is in the degree of discrimination and that there is a continuum on one side of which we have sanctions which are intended to target only particular individuals (politicians and businessmen) and on the other side we have comprehensive sanctions such as total trade embargoes? And can we say that there are some measures in between such as restrictions on financial transactions of some banks?

Th.B. Yes, absolutely. And in fact in our most recent research we have created a scale of degrees of discrimination of combinations of United Nations sanctions measures. I specialize mostly on UN sanctions, though I have studied EU and other sanctions as well. And US sanctions to some extent. But with UN sanctions, we have come up with a 6-point scale. In fact we have a 7-point scale because 1 in the continuum are sanctions which are authorized, but not applied. For example, in the case of Mali, until last December there was a resolution, sanctions were authorized by the UN, but nobody was designated, nobody was listed. So we have a legal application of sanctions, but they were not applied to individuals. This is the lowest category on the continuum because this does not have much of an impact. It does because there is a threat, but we do not know the outcome. Then we have just individual measures, category 2. Next, we have arms embargoes, diplomatic restrictions, or category 3. Then we go to sectoral sanctions. For us, sanctions of category 4 would involve financial sector measures, or the designation of the central bank. If it refers to the institution so central to the entire financial system that makes it category 4. If there is an oil embargo since it affects energy and everyone in the country directly or indirectly, these are also category 4. And then we have right now a fairly exceptional case with North Korea, the DPRK. And in the case of DPRK the list of sanctions is so broad that it is hard to define sectors which are not sanctioned right now. There are a few, so technically sanctions against DPRK are targeted, but they are very close to comprehensive sanctions.

We have this sanction discrimination scale and when we look over time we see some interesting developments. For example, the United Nations before the end of

the Cold War only applied sanctions twice: on white minority regimes in Southern Rhodesia and South Africa. Sanctions on Rhodesia were comprehensive, sanctions on South Africa were targeted at the UN level, restricted to an arms embargo. During the 1990s, however, after the end of the Cold War what colleagues George Lopez and David Cortright called «the sanctions decade» [3], there was a major increase in the number of UN sanctions being applied. In the 1990s, the United Nations applied fairly broad measures. They applied restrictions on oil in a number of cases (in Angola, in Sierra Leone, Haiti). These are all category 4 sanctions. They also applied broad financial restrictive measures. During the first decade of this century, however, all UN targeted sanctions fell to levels 1, 2 or 3, which is much lower on our continuum. That was really a decade of genuine targeted sanctions. And it really follows the way of sanction reform efforts by the governments of Switzerland, Sweden and Germany to develop this instrument from 1998 through 2003. But we see a gradual decrease of discrimination in sanctions starting with sanctions on Libya in 2011, but now quite dramatically, since 2016 with the sanctions on North Korea, we see the return to quite broad-reaching sanctions applied by the United Nations. Again, DPRK today is the exception. Many of the new sanctions regimes (Yemen, South Sudan, Mali) are very-very narrowly targeted (3 people, 5 people, 6 people). They are very targeted relative to DPRK sanctions regime.

V.B. We have discussed the difference between these types of sanctions. But sanctions are costly not only for targets of sanctions, but also for senders, the countries and organizations which apply sanctions. Which type of sanction is less costly to elaborate and apply for such countries and organizations? And why?

Th.B. Well, it involves a calculation. It is a very important point. What differentiates the application of sanctions from diplomatic critique, protest or complaint in public diplomacy is that you are backing your concerns, your statement, with measures that are intended to affect the target, to hurt the target in a certain way, and at the same time to be costly in some way to the sender. With the application of sanctions, you also show your conviction, because you are saying that you feel so strongly about the issue, that you are ready to impose costs on yourself. Anytime you apply sanctions, you are restricting opportunities for your nationals to do business, to conduct trade, to have normal relationships with targeted countries. As a result, you are signaling the strength of your resolve about the issue. For example, we can talk about the case of EU sanctions on Russia which have been costly for European firms, particularly in the short term. They were costly, but they were applied nonetheless, even though they were not cost-free for Europe. And in the design of sanctions there is, up to a certain level, a degree of strategic discussion, calculation of how broad, how narrow sanctions should be, of who should be designated, of what should be the argument and rationale for their application. There is a certain degree of strategy and calibration, but this becomes more complicated when we are dealing with sanctions being applied by multilateral organizations. UN sanctions, or EU sanctions involve a more complicated process of determining of who and what is to be sanctioned, whereas when an individual country

decides to apply restrictive measures as, frankly speaking, many countries do, then it is an instrument of foreign policy. In theory, it is relatively easier for an individual country to be strategic than multilateral organizations, since the latter entail negotiation at the UN, the EU or the AU level. I should include AU sanctions, since the African Union also applies sanctions on a regular basis.

V.B. In your research you claim that it is necessary to account for different purposes of sanctions in order to correctly assess their effectiveness. You enumerate three types of purposes: coercion, constraining and signaling. What is the difference in means and mechanisms between sanctions applied with purposes of coercion, constraining and signaling?

Th.B. First, it is important to point out that it is fairly common that there are multiple purposes being applied simultaneously. Sanctioning parties are trying not to just coerce, just constrain or just signal. It depends very much on the context. Most of the literature, I would say, most of the public discourse about sanctions, focuses on their capacity to coerce a change in behavior. That is the standard, the popular, understanding of the purpose of sanctions. And, of course, this is the principal objective in the majority of instances of the application of UN sanctions at least.

But there are some situations in which it is not really possible to coerce a change in behavior because you are not involved in any negotiations with potential targets. Sanctions applied against groups engaged in the commitment of acts of terrorism are an example here. In this case, there is no negotiation underway. There might be a desire that people would give up their normative cause, but those with the strong belief in the creation of global Caliphate are not going to be the subject of negotiations. Therefore, sanctions are designed (particularly, I am referring to the sanctions on Al-Qaida and on ISIS) to constrain. They are not intended to change behavior, they are intended to raise the costs and make it more difficult for groups committing acts of terrorism to move finances across borders, to use formal sector financial institutions. These sanctions are fundamentally constraining ones.

The third type, signaling, is, I would argue, present in all sanctions. There is always a normative signal being sent. If you read the text of resolutions or examine closely what the Security Council has decided, you can discern that it is sending a normative signal about behavior. It may be an attempt to criticize this behavior, to reinforce an existing norm and to signal not just the target, but also to others. Sanctions are a public statement. In this sense it is what I call a normative signal. I would say that all UN sanctions are engaged in application of normative signal. Often there is more than one norm being signaled. And the degree of clarity varies. But these are all purposes. In a sense they have different logics. The logic of coercion is different from the logic of constraint or signaling because there is a different theory behind what you actually want to accomplish with the different purposes. Many people think of sanctions as punishments. In a sense they are. Sanctions are a form of public punishment, but it is actually a way of raising cost to the target and, perhaps, persuade the target to change its behavior. In constraining sanctions there is no logic of changing behavior: it is basically cutting sources of finance, sources of support. With re-

gard to signaling, it is more of a logic of public communication, strategic communication in that you are trying to send a signal both to a target or to a larger community.

V.B. As I understand, constraining means disabling a target of an opportunity to engage in proscribed activities while coercion means changing the system of incentives for the target so that it voluntarily stops its engagement in proscribed activities. Is it correct?

Th.B. I suppose that the ideal of coercion is that you have sent demands to the target and the target accedes to those demands, changes its behavior. But that does not happen very often. We estimated that this happens only 10 percent of the time with regard to UN sanctions. Changing behavior is very difficult. And this is consistent with findings on warfare in, for example, Robert Pape's work on aerial bombing, the limited effects of bombing on changing behavior [5]. This is a very low probability outcome. Constraining means raising the costs or forcing a change of strategy. The target is not going to change its behavior; it is not changing its behavior. But this behavior is made costlier, more difficult. The target has to change strategy and the new strategy might actually be less effective. Constraining is aimed at degrading capacity. As for signaling, it is occasionally, but actually rarely the most important objective of sanctions. But this is always a subjective interpretation, and I must concede that when it comes to interpreting EU Council decisions or UN Security Council resolutions, we are exposed to applying rational criteria when we know that a political process of compromise, bargaining and agreement is underway. It may not be amenable to interpretation in terms of consistent rationale. We try to say what we see from our reading of the resolutions and our reading of discussions around the crafting of resolutions from various sources what the intention or primary intention was.

V.B. We have just talked about your findings that sanctions with the purpose of constraining and signaling are more efficient than sanctions with coercive purpose.

Th.B. Not efficient, we argue that they are more effective. Efficiency would have to deal with how much you expended in the way of resources and how effectively you did it. This is an important technical difference between effectiveness and efficiency. We were talking about levels of effectiveness. In some ways, it is not that surprising, I suppose. Coercing somebody to change behavior is likely to be more difficult than constraining. And one would think that sending a signal would be relatively easier. One of our surprising findings is that although constraining and signaling were effective at the same level, 27 % of the time when we published our book on UN sanctions in 2016, in some recent updates of our Sanctions App, effective constraining fell to 23 % and effective signaling rose to 29 %. There is a slight adjustment of numbers. Effectiveness of coercion remains at 10 %. This is not a significant change, just updating results presented in the book.

Every year we meet and recode or update all the ongoing cases for inclusion in Sanctions App, which we developed to disseminate our research. There is now 15 ongoing UN Security Council sanctions regimes in place. That means that we reevaluate the numbers every year. And the last year of such a reevaluation was 2018.

V.B. Although sanctions with the purpose of constraining and signaling are more effective than sanctions with the purpose of coercion, in general sanctions are effective in less than a half of cases. Why in your opinion do sanctions work so poorly?

Th.B. The average effectiveness of sanctions across three types is about 20 %. And 20 % is not such a bad figure. If you think about the conflicts over which sanctions are applied, these are the most difficult and intractable conflicts in the world. We are talking about North Korea's nuclear program, we are talking about Iran's potential development of nuclear weapon program, we are talking about ethnic, religious conflicts in Africa, the Middle East, we are talking about other ongoing civil wars. These are not easy situations, so we have what is called «selection bias». We are dealing with the most difficult and intractable cases. The numbers do not bother me as much as they bother some. Sanctions are ineffective because conflicts to which they are being applied are so difficult. A second explanation for low levels of effectiveness is that in many cases there is a relative ease of evasion of sanction measures. Anytime sanctions or restrictive measures are applied you immediately create a very powerful incentive for individuals who are able to evade those measures. That means that they create opportunities for extraordinary profit if you can get away with it. People are infinitely creative, and they are finding ways around and creating second firms, using other devices that clever people are capable of developing. We have to accept the fact that sanctions whenever applied instantly create a powerful incentive to figure out the ways to get around them. And very often a relatively very quick adaptation of individuals and markets occurs, but it depends very much on the design of the specific measures. It is hard to generalize beyond that. A very significant factor I would argue in terms of sanctions effectiveness is related not just to the challenge of the conflicts to which they are applied, but to the degree of coherence and political resolve among the sending parties. With regard to the UN Security Council, we find the strongest set of agreement among its members, particularly among the permanent members of the Council is around threats of terrorism. There is a very strong consensus on that. All permanent members of the Council face threats from the same source in essence. There is a very strong political resolve to counter terrorism. In fact, it is the most heavily resourced committee, monitoring team, effort, with political will and a willingness to apply and implement measures in this domain. Proliferation is second to that. We find that also in terms of investment and resources. Again, this concerns the consensus among the permanent members of the Council that additional proliferation of nuclear weapons is not a good thing. And they invest heavily in the resources provided to this area. When there is strong political will, we are likely to see greater enforcement. It is when there is a disagreement or agreement that sanctions should be applied, but no interest of implementation, that is when they become in fact less effective. And we have a number of cases where that is the case, where there is a bargaining, negotiation, reluctant consensus, abstention. And we look at all these factors. There is a question what political will is. What does it mean? Often it is a tautology. People say that sanctions were effective because there was political will. And because there was political will, they were effective. This is just

a circling argument. But in fact, now we can measure what the vote was, whether there were any reservations, any abstentions. And then we use that to say what the indication of the amount of political will on certain resolution is. We have some ways in which we can gauge that.

V.B. Not long time ago practically everyone talked about the growing interdependence among states, primarily economic interdependence. Does interdependence make sanctions less effective?

Th.B. No. Actually, greater degrees of interdependence are likely to make sanctions more effective. This is what Daniel Drezner was referring to when he talked about the «sanctions paradox»[4], that very often the countries against which they would be most likely effective are those that are most interdependent whereas they are typically applied in situations when sanctions are less likely to be effective: cases like North Korea, which is a very insular state and relatively disconnected to the rest of the global economy. The North Korean sanctions are being applied to the least likely case or situation. One would expect them to work less in that it has a history of pursuing the strategy or policy of Juche which is self-reliance or self-reliant development. North Korea has proven to be relatively more resilient than many other economies. Degrees of interdependence should actually create greater effectiveness. But again, it all depends on whether or not there is a sufficient political resolve because as we discussed earlier, sanctions imply costs not just on a target, but to the sender as well.

V.B. It is easier for the sender to create credible signals when there is more interdependence because interdependence makes sanctions costlier for senders. Is this correct?

Th.B. Exactly right. But in many instances, the cost of application of sanctions is very asymmetrical. Countries and multilateral organizations which apply sanctions often share costs among themselves. You are right that the signal of resolve is greater but in fact asymmetry is prevalent in most cases. The target country can do very little to equally damage the sending country and that is why frankly, the Russian sanctions are so interesting. They are interesting if we just look at the EU and Russia because each party has the capacity to affect the other, whereas Iran had very limited things it could do in response to the EU expansion of its sanctions on Iran in 2010-2012 and 2012 onward. At the same time in the case of Russia, the countermeasures applied by Russia were more effective than most EU sanctions applied to other parts of the world. The degree of interdependence between the EU and Russia is higher than the degree of interdependence between EU and most other targets of EU sanctions.

V.B. Unfortunately, we are running out of time. Thank you for the very interesting interview. And I think it will be interesting and useful for readers of our journal. I hope this interview will help them better understand sanctions.

Th.B. Let me conclude by making one point. Very few people like sanctions. I would not say that I like sanctions. But sanctions are very much misunderstood. That is why it is important to get a better understanding of why they are applied, how they work. Not just do they work, but how do they interact with other instruments to affect

the outcome in different situations. I am pleased to make a small contribution to this discussion and thank you for reading my book.

References:

1. Biersteker T. J., Eckert S. E., Tourinho M. (ed.). *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. 422 p.
2. Biersteker T. J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013). *Journal of Peace Research*. 2018, vol. 55, no. 3, pp. 404–412.
3. Cortright D. et al. *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000. 274 p.
4. Drezner D. W. et al. *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.
5. Pape R. *Bombing to win: Air power and coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996. 408 p.

About the author:

Thomas J. Biersteker – Professor at the Graduate Institute of International and Development Studies, Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2, 1202 Genève. E-mail: thomas.biersteker@graduateinstitute.ch.

Понимание эффективности международных санкций

Томас Бирстекер
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-7-16

Женевский институт международных отношений и развития

Томас Бирстекер принял участие в форуме «Ценности и интересы в коммуникации между Россией и Западом», который состоялся в апреле этого года в МГИМО при поддержке фонда Герды Хенкель. На полях этого форума он любезно согласился дать интервью об эффективности точечных санкций редактору нашего журнала Вадиму Беленкову. Томас Бирстекер — признанный специалист в этом вопросе, соавтор монографии «Точечные санкции», недавно опубликованной издательством Cambridge University Press. В интервью рассказывается, что точечные санкции подразумевают ограничительные меры, направленные против узкого круга людей и фирм. Профессор Бирстекер подробно объяснил разницу между санкциями с целью принуждения, санкциями с целью сдерживания и санкциями с целью подачи сигнала. Он повторил своё утверждение, что эффективность санкций должна изучаться отдельно в зависимости от их цели. В интервью профессор Бирстекер привёл обновлённые результаты своих исследований эффективности санкций по сравнению с результатами, продемонстрированными в опубликованной им три года назад книге. Согласно данным, представленным в 2016 г., санкции с целью сдерживания и подачи сигнала были одинаково эффективными, в 27 % эпизодов их применения. К настоящему времени данные показывают, что эффективность сдерживания упала на 4 % пункта, а эффективность подачи сигнала выросла на 2 % пункта. Санкции с целью принуждения были и остаются эффективными в 10 % эпизодов их применения. В среднем санкции всех трех типов были эффективны в 20 % случаев их использования. 20 % — немаленькое число, если учесть сложность

конфликтов и вопросов, в связи с которыми применяются санкции: ядерная программа Северной Кореи, потенциальное развитие ядерной программы Ирана, этнические и религиозные конфликты в Африке и на Ближнем Востоке. Т. Бирстекер также подтвердил существование «парадокса санкций», который был обнаружен Дэниэлом Дрезнером в 1999 г. Этот парадокс заключается в том, что санкции эффективнее применять в ситуации высокой, но асимметричной взаимозависимости, однако их чаще всего применяют против стран с низким уровнем взаимозависимости, делая санкции заведомо неэффективными.

Ключевые слова: санкции, точечные санкции, всеобъемлющие санкции, цели санкций, принуждение, сдерживание, подача сигнала, эффективность, взаимозависимость.

Список литературы:

1. Biersteker T. J., Eckert S. E., Tourinho M. (ed.). Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. 442 p.
2. Biersteker T. J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013) // Journal of Peace Research. 2018. Vol. 55. №. 3. Pp. 404–412.
3. Cortright D. et al. The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000. 274 p.
4. Drezner D. W. et al. The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.
5. Pape R. Bombing to win: Air power and coercion in War. Ithaca: Cornell University Press, 1996. 408 p.

Об авторе:

Томас Бирстекер — профессор Женевского института международных отношений. Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2, 1202 Genève.
E-mail: thomas.biersteker@graduateinstitute.ch.

«Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга?

Л.Л. Фитуни

Институт Африки РАН
Российский университет дружбы народов
ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова
Санкт-Петербургский государственный университет

В последние десятилетия качественно новую масштабность и системность приобрело использование асимметричных и гибридных мер на мировой арене, которые в наши дни переросли в одну из ведущих форм внешнего давления и принуждения, зачастую превосходящую по эффективности угрозу потенциального применения силы и почти равную в этом отношении реальным силовым действиям. В этом комплексе мер страны Запада сегодня отводят едва ли не ключевую роль международному санкционному давлению. Статья посвящена критическому анализу некоторых распространённых подходов к исследованию проблематики «таргетированных» санкций в теории и практике международных отношений. Анализ ведётся в ракурсе использования санкционных механизмов для достижения геостратегических задач, включая такие грандиозные, как социальное конструирование в страновых, региональных и глобальных масштабах. Особое внимание уделено в статье вкладу Томаса Бирстекера в разработку теории и практического дизайна «таргетированных санкций» в международных отношениях, а также полемике с ним по вопросам эффективности их воздействия на различные слои таргетируемых обществ. На основе созданной автором схемы-матрицы санкционного воздействия на элиты и возможных пределов ответных реакций в статье формулируются принципы сегментирования национальной элиты как с точки зрения выявления её слоёв, наиболее восприимчивых к санкционному давлению, так и поиска групп наиболее эффективных, с точки зрения практической имплементации в стране целей и задач санкционного давления извне.

Ключевые слова: санкции, рестриктивные правовые практики, международные отношения, социальный конструктивизм, элиты, политические режимы.

УДК: 327.8

Поступила в редакцию 23.04.2019 г.

Принята к публикации 15.06.2019 г.

Цель настоящей статьи – проанализировать роль и механизмы использования односторонних (не введенных Советом Безопасности ООН) преимущественно целевых, или таргетированных санкций в интересах реализации геостратегических задач стран Запада, прежде всего США, в мире¹. Постановка вопроса и ответы на него имеют серьезное значение как с точки зрения онтологических и эпистемологических аспектов современной теории международных отношений (ТМО), так и для прикладного использования полученного знания в практической работе российской дипломатии и шире – для обеспечения национальных интересов и безопасности нашего государства, условий его успешного и поступательного развития.

Исследовательская гипотеза автора состоит в том, что санкционные механизмы и смежные рестриктивные действия на мировой арене, по крайней мере в среднесрочной перспективе, будут оставаться одним из главных политико-дипломатических и экономических инструментов в попытках «старых» игроков сдерживать рост влияния и укрепление позиций восходящих и альтернативных центров силы глобальной и региональной значимости, которые коллективный Запад воспринимает как конкурирующие с ним или противостоящие ему.

В методологии данной работы, особенно при систематизации и обобщении материала, главным образом использован синхронно-исторический анализ. Однако многие обобщающие суждения базируются на диахронно-исторических сравнениях и суждениях, в основе которых лежит, в том числе, и накопленный автором опыт собственной практической работы по санкциям в Совете Безопасности ООН в 1985 – 1991 гг. в качестве эксперта от СССР в Комитете, учрежденном резолюцией 421 (1977) по Южной Африке.²

Методологически логика статьи строится на критическом анализе некоторых распространённых подходов к изучению проблематики «таргетированных» санкций в теории и практике международных отношений. Поскольку анализ ведётся в ракурсе использования санкционных механизмов для достижения геостратегических задач, включая такие грандиозные как социальное конструирование в страновых, региональных и глобальных масштабах, особое внимание уделено механизмам воздействия на главного *транслятора санкционного давления* в странах-объектах – на национальные элиты.

¹ Страны, в отношении которых (или физических лиц и организаций которых) Советом Безопасности ООН с 1991 г. вводились целевые санкции: Ангола, Афганистан, Гаити, Гвинея-Бисау, ДРК, Ирак, Иран Йемен, КНДР, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливан, Ливия (дважды), Мали, Руанда, Сомали, Сьерра-Леоне, Судан (дважды), ЦАР, Эритрея, Эфиопия, Югославия, Южный Судан. До 1991 г. санкции, не именовавшиеся в то время целевыми (targeted), вводились СБ ООН в отношении Южной Родезии и ЮАР.

² Комитет был учрежден 9 ноября 1977 г. для осуществления санкций и надзора за соблюдением эмбарго на поставки оружия режиму апартеида в Южной Африке. 25 мая 1994 г. Совет отменил эмбарго на поставки оружия и объявил о роспуске Комитета. Статья 41 Устава Организации Объединённых Наций уполномочивает Совет Безопасности на применение широкого спектра мер для осуществления его решений. Совет регулярно учреждает вспомогательные органы с целью поддержки или осуществления этих мер. Наиболее широкое применение среди них получили санкции, которые обычно осуществляются при поддержке Комитета, а также специальных групп или групп экспертов либо других механизмов по наблюдению за осуществлением санкций, в одной из которых и работал автор. (см. <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/repertoire/sanctions-and-other-committees> (Дата обращения: 25.06.2019)

Автором разработана типологическая схема-матрица возможных сценариев реагирования национальных элит на санкции и границ их ответных реакций. В заключении автор дает некоторые выводы и излагает своё видение перспектив использования санкций в международных отношениях как инструмента решения державами геостратегических задач в среднесрочной перспективе.

Состояние исследований

На сегодняшний момент исследованию санкционной проблематики в международных отношениях в мире посвящены тысячи книг и статей. В их числе более сотни трудов можно считать внесшими реальный вклад в понимание сущности и характера влияния санкционного инструментария на международные отношения. С точки зрения предмета и задач данной статьи, из огромного массива работ российских и иностранных исследователей хотелось бы выделить труды Л.Х. Абашидзе, М. Бассет, Т. Бирстекера, Д. Дрезнера, Ю.Н. Жданова, Э. Кариша, И.Н. Крючковой, И.И. Лукашука, Ш. Майстер, А. Маросси, Л. Рикард-Мартин и С. Эккерт [2; 4; 5; 8; 12-16; 19; 23; 35].

Публикации по «таргетированным» (целевым, избирательным, «умным») санкциям стали регулярно появляться сравнительно недавно – после постыдного финала, всеобъемлющих «конвенциональных» (обычных) санкций, наложенных Советом Безопасности ООН на Ирак и гуманитарной катастрофы, связанной с ними. Уже в начале 2000-х гг. Д. Кортрайт и Дж. Лопес [22], а вслед за ними С. Эккерт и Т. Бирстекер [16], а потом К. Карнейро и Л. Аполиарио [20] поставили под сомнение как политическую эффективность, так и моральную приемлемость всеобъемлющих санкций, агитируя, тем не менее, за активное использование целевых (таргетированных) санкций для достижений нужных «цивилизованному миру» и гражданскому обществу перемен. События «арабской весны», «цветных революций» на территории СНГ, а также ряд кровопролитных конфликтов в Африке способствовали дальнейшей страновой и технологической специализации и диверсификации предмета исследования.

А. Баучер, Дж. Дерч, С. Роуз, Дж. Терри [18], проанализировав опыт использования «таргетированных санкций» в постконфликтных ситуациях в ряде азиатских и африканских стран, пришли к выводу, что они являются «важным инструментом в борьбе с коррупцией павших режимов» и последующей их смены. М. Риксон и П. Валенстин [41] утверждают, что таргетированные санкции в отношении государств и их властей являются эффективным инструментом в деле прекращения кровопролитных вооружённых конфликтов.

Огромный пласт исследований как в нашей стране, так и за рубежом особо посвящён санкциям против России. РСМД издал сборник статей [6] российских учёных (М. Махмутов, А. Портанский, И. Тимофеев и др.), исследовавших санкции как инструмент влияния в международных отношениях, некоторые цели и инструменты санкционного воздействия Запада на Россию, предложения по

стратегиям преодоления санкционного воздействия. Несколько отличную от указанных авторов тональность имеет статья профессора В. Мау, который, оценивая введение российских ответных ограничительных мер, нюансировано выражает мнение, что России «нужны не санкционные войны, а реформы» [36].

Список западных исследовательских статей и книг по антироссийским санкциям намного шире и имеет тенденцию к росту. Н. Маринов [34], Э. Море, Ф. Джумелли, Д. Бастиат-Ярош, К. Портела, М. Вебер, К. Бобоча [37] Р. Нельсон [39] и др. расходятся в оценке степени эффективности санкций, введенных против России на разных этапах её короткой постсоветской истории, но, как правило, приходят к выводу о необходимости усилить их воздействие на нашу страну (И. Бонд, К. Обендаль, Дж. Ранкин), перекрыть ей возможные пути обхода санкций или смягчения их влияния на экономику и продолжить финансирование исследований в области эффективности санкций [17; 42]³.

Вопрос эффективности традиционно является ключевым практически для всех работ по санкциям: не только по антироссийским, но и по введенным в отношении других стран. Он также ставится и в общетеоретических трудах, посвященных невоенным мерам принуждения в мировой политике и экономике. Часть авторов (Дж. Хуфбауэр, Дж. Шотт и К. Эллиотт и др.), выступая за продолжение использования таких мер в качестве инструмента международных отношений, в то же время признают ограниченность возможностей *экономических* санкций в достижении стратегических целей. При этом главным минусом, по их мнению, как ни странно, являются не «конструктивные» недостатки или гуманитарная неизбирательность этого инструмента, а долгий срок, необходимый для достижения нужного результата [29].

Значительное число работ посвящено исследованию того, как и в какой степени санкции, прежде всего экономические, трансформируются в потери для экономики государства-объекта. К числу таких работ относятся труды Р. Хааса [27], Дж. Линдсейя [33], Дж. Хуфбауэра [29], С. Лама [31], С. Чана и А. Друри [21], считающимися ныне на Западе классическими. В конце 1980-х гг. У. Кэмпфер и А. Лёвенберг предложили использовать для понимания механизма переноса потерь от международных экономических санкций на различные слои общества таргетируемой страны теорию общественного выбора [30].

Эрозия основ однополярного мироустройства и укрепление позиций глобальных центров силы альтернативных западным повлияли на взгляды многих исследователей. Западные публикации последних лет во многом не коррелируют с выводами всё ещё по инерции цитируемых в качестве классических исследований нулевых годов.

Нельзя не заметить изменения вектора направленности новых полученных выводов. На более ранних этапах (примерно до снятия санкций с Ирака в 2003 г.)

³ Situation in Ukraine: Federal Council decides on further measures to prevent the circumvention of international sanctions // Электронный ресурс. URL: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-54221.html> (accessed 25.06.2019)

доминировало представление (которое научно доказывалось и подтверждалось с помощью моделирования и других математико-аналитических методов), что ужесточение санкций по отношению к стране-объекту напрямую ведёт к довольно быстрому достижению требуемых внешне- или внутривластных результатов. Триггером скорых изменений якобы становилось обвальное ухудшение экономического положения страны-объекта.

Ныне, хотя некоторые исследователи по-прежнему пытаются объяснить возможную смену власти в стране в результате применения санкций стремлением широких масс населения к нежеланию мириться с коррумпированным режимом, более глубокие современные социологические, политологические и экономические исследования указывают на то, что причиной смены курса/власти является неготовность ключевых сегментов национальных элит нести различные потери (материальные, возможности ведения бизнеса или путешествовать/жить за рубежом и т.п.) от действия санкций.

Часть исследователей предприняли попытку измерить эффект санкций с помощью общепринятых агрегативных показателей, например, степенью сокращения ВВП государства-жертвы. Так, в упомянутом выше коллективном труде под редакцией Хуфбауера [29] утверждается, что введение санкций в среднем приводит к снижению ВВП таргетируемой страны на 3,3% в год. Эта редкая конкретная цифра, якобы усреднённо отражающая влияние санкций, была широко подхвачена в качестве универсальной аксиомы. Она по сей день некритически цитируется и в публикациях, претендующих на научность, и в политической публицистике (в том числе и нашей журналистикой).

Не подвергая сомнению математический итог подсчётов авторов и отдав должное пропагандистской звучности этой цифры, заметим, что она не только бесполезна с практической точки зрения, но, на наш взгляд, и весьма сомнительна методологически. Совершенно очевидно, что отделить влияние санкционного фактора от всех остальных негативных факторов, одновременно влияющих в экономическом, политическом, военном и других планах, на страну, находящуюся в неблагоприятных внешних и внутренних условиях и, скорее всего, во враждебном окружении, чрезвычайно трудно. Более того, методологически неверно было обобщать данные и делать выводы по несравнимым обществам и экономикам (скажем, Гаити, Зимбабве, Ирак, Ливия) с разным потенциалом и разной степенью устойчивости. В абсолютном большинстве описанных страновых кейсов невозможно адекватно «очистить» итоговые показатели колебаний суммарной стоимости созданных за год в стране товаров и услуг от интегрированного и многогранного влияния самых разнородных внешних и внутренних политических потрясений, взлётов и падения цен на мировых рынках, воздействия циклических факторов, шоков от глобальной и внутренней конъюнктуры, стихии, природных катаклизмов, наконец, просто неразумной экономической политики или зачастую сумасбродных решений местных властей, действующих одновременно с санкциями. А ведь комбинация этих детерминант в каждой «подсанкционной»

стране своя и неповторима. Тем не менее, «коэффициент Хуфбауера» продолжает оставаться одним из излюбленных аргументов сторонников санкционного давления на Западе, а в самих странах, находящихся под санкциями, той части общества, которая склоняется к мысли, что «ведь ещё не поздно сдаться и покаяться».

К концу нулевых годов выводы большей части исследователей об эффективности санкций перестали быть столь прямолинейными, а с середины 2010-х гг. большинство публикуемых математических моделей и аналитических рассуждений авторов уже стабильно опровергают наличие прямой зависимости между жёсткостью санкций и скоростью (да и самим фактом) наступления желаемого эффекта от них.

На наш взгляд, у этой кажущейся парадоксальной метаморфозы может быть не совсем удобное для ряда исследователей, но вполне ординарное объяснение. Как будет показано нами ниже, эффективность санкций в меньшей мере зависит от действий стороны-источника (от которой в первую очередь зависит жёсткость санкций), а в большей от объективных характеристик экономики, общества, истории и традиций и, наконец, действий руководства страны-объекта. Решающую роль имеет реагирование различных сегментов национальных обществ и прежде всего элит, их уязвимость и глубина потенциала сопротивления.

Большинство ранних количественных оценок такого рода делалось на материалах 1990-х начала 2000-х гг., когда санкции многократно применялись против небольших и сравнительно слабых и не готовых к длительному противостоянию государств. От этого последующий математический анализ кейсов выдавал результаты жёсткой корреляции между жёсткостью санкций и скоростью падения режима. Невысокая эффективность санкций против России, Китая, КНДР и даже Ирана, Пакистана и Мьянмы, неоднозначность их результатов в Ливии, Зимбабве и Судане внесли коррективы в подходы и интерпретации реакций и поведения элит таргетируемых стран многими из западных исследователей.

Статьи Э. Гиббонс [26] и П. Андреаса [9], относящиеся к раннему периоду обобщения опыта поведения «правлящих элит» в условиях санкций, на наш взгляд, несколько примитивно сводили дело к усилиям властей («режима») по налаживанию «контрабанды и подпольных транснациональных экономических каналов». При этом во главу угла мотивации неизменно ставились личные или узкогрупповые интересы, суть которых – уменьшить возникающие экономические издержки при получении властями доходов и обеспечить доступ к иссякающим внешним ресурсам. Впрочем, оба автора признавали, что таргетируемые «режимы» также пытаются смягчить издержки применённых к ним мер принуждения путём развития новых экономических связей со сторонними правительствами и частными акторами.

Во втором десятилетии нынешнего века пришло понимание важности более глубокого и комплексного изучения реакции элит на санкции как ключа к достижению от них желаемого результата в плане воздействия на собственных лидеров и власть. В 2015 г. опубликовано исследование Д. Лекциана и Д. Паттерсона, кото-

рые, используя теорему Столпера-Самуэльсона, пытались прогнозировать реакции элит на санкционное давление в двух типах стран: «открытых» для внешнего рынка и «закрытых». Была выдвинута гипотеза, подтверждённая данными проведённого ими статистического анализа, что если в «открытой» стране реальная норма прибыли по имеющемуся в избытке фактору производства (например, капиталу) вследствие санкций снижается или в «закрытой» стране снижается реальная норма прибыли по фактору, находящемуся в недостатке, сегменты элит, контролирующие эти факторы (скажем, банкиры или экспортёры сырья) будут оказывать мощное давление на власть, чтобы положить конец санкциям [32]. Не исключено, что дизайн санкций Запада последних лет в отношении некоторых стран разрабатывался именно на основе таких теоретических разработок.

Новые исследования по санкциям отличаются в своей массе от прежних более глубокой степенью детализации и точности в описании санкционных механизмов, большей приземлённостью и меньшим количеством абстрактных, обобщённых рассуждений. Они также отличаются и по методам сбора, накопления, обработки и представления материалов, взаимодействия и обмена информацией между исследователями.

На Западе создано несколько крупных сетевых центров информации по санкциям и взаимодополняющих баз данных. За два последних десятилетия накоплен огромный массив статистической информации, доступный для допущенных к нему исследователей из разных стран, входящих в соответствующие аналитические консорциумы, из любой точки мира в режиме реального времени. Всё это позволяет оттачивать методы научной обработки данных и их последующего практического применения.

Один из первых международных научно-практических консорциумов такого рода был создан под руководством профессора Т. Бирстекера при швейцарском *Geneva Graduate Institute (GGI)* совместно с американскими Университетом Брауна (штат Род-Айленд) и Университетом Нотр-Дам (штат Индиана), а также Уппсальским университетом (Швеция). Консорциум формирует крупнейшую в мире «всеобъемлющую количественную базу данных о целенаправленных санкциях», введённых ООН после окончания холодной войны. Накопленная информация, согласно открытым данным веб-сайта, включает в себя всю совокупность адресных санкций ООН, введённых в период с 1991 по 2014 гг., или 23 различных страновых режима, разбитых на 63 кейса для сравнительного анализа. Данные базы постоянно обновляются, но публично доступный сайт содержит не самую последнюю информацию⁴. В работе консорциума участвуют более 50 учёных и практиков со всего мира. Имеющаяся база данных описывает все

⁴ В 2017 г. СБ ООН ввёл санкции против Мали. Резолюцией 2374 (2017) от 5 сентября 2017 г. Совет Безопасности учредил Комитет в целях контроля за выполнением требований о запрете на поездки и замораживании активов, введённых в отношении физических и юридических лиц, указанных по причине того, что они несут ответственность за действия или меры, представляющие угрозу для мира, безопасности или стабильности в Мали, либо причастны к таким действиям или мерам, либо участвовали, прямо или косвенно, в осуществлении таких действий или мер. Совет также учредил Группу экспертов для оказания Комитету помощи в выполнении его мандата.

основные аспекты режимов адресных санкций ООН, включая типы санкций, цели и задачи, политические, экономические и социально-психологические последствия, отношения с другими учреждениями, режимы санкций и политические инструменты, механизмы преодоления и уклонения и непредвиденные последствия⁵. В 2013 г. группа Т. Бирстекера разработала приложение для мобильных устройств, облегчающее доступ к информации о целевых санкциях ООН⁶.

Оценивая литературу по таргетируемым санкциям последних лет в целом, приходится констатировать, что несмотря на явно усилившийся за истекшие два десятилетия технократический подход к анализу явления, сама тематика и основные выводы остаются высоко политизированными. Правда, уровень идеологической заряженности существенно варьируется от работы к работе. Нередко порождённые внедренными стереотипами ожидания, выдаются за реально существующие результаты воздействия санкций, или типовые подходы к противодействию им в странах-объектах.

На сегодняшний день более всего исследованы различные «технологические аспекты» имплементации экономических санкций, международно-правовая сторона вопроса и вопросы межгосударственного сотрудничества и координации санкционных режимов. Политологические особенности международных отношений и внутренних процессов, связанных с властными взаимоотношениями, с государственно-политической организацией общества, политическими институтами стран, находящихся под санкциями изучены пока очень слабо, а основная масса исследований жёстко пребывает в заданных рамках политической целесообразности и самооцензуры.

Стратегические функции санкций

Российская Федерация за истекшие годы вернула себе роль одной из немногих держав, которые способны адекватно и соразмерно отвечать на возникающие глобальные вызовы, эффективно используя при этом открывающиеся возможности на мировой арене. Однако у ряда акторов международных отношений уверенный подъём России вызывает стремление сдержать, а то и вовсе воспрепятствовать её возрождению. Руководствуясь логикой глобальных «игр с нулевой суммой», когда каждый успех соперника воспринимается как собственная потеря, они рассматривают усиление России как неминуемое сужение своих возможностей по доминированию на глобальной арене и конкуренции на мировых рынках.

В наши дни давно и досконально изученный теорией международных отношений (ТМО) традиционный подход акторов к глобальным играм с нулевой суммой обогатился новыми оттенками и акцентами. Относительное ослабление

⁵ Электронный ресурс URL: <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative> (accessed 25.06.2019)

⁶ Электронный ресурс URL: <https://www.nonproliferation.eu/thinktanks/gjiidpsig/> (accessed 25.06.2019)

геостратегических позиций старых игроков и экзистенциальная опасность военной конфронтации с крупнейшими из восходящих держав заставляют Запад вести поиск альтернативных, асимметричных средств силового воздействия и принуждения на мировой арене. При этом западные державы пытаются использовать санкционную политику в целях ограничения возможностей, сковывания и в конечном итоге подчинения конкурента своей политической и экономической воле не только в международных делах, но все более и во внутринациональной повестке дня.

Вследствие такого видения угроз и интерпретации вызовов меняющегося мира Запад в последние годы делается более агрессивным на международной арене, его поведение – более авторитарным. Согласно взглядам некоторых современных теоретиков международных отношений, [25; 38; 40] он становится «неоимпериалистическим».

В международных делах, в особенности на дипломатической сцене, Запад всё более проявляет свою коллективную идентичность как некая «объединённая анти-России». Более того, в условиях заметного оживления в последние несколько лет антиглобалистских и антибюрократических настроений во многих странах объединённой Европы, «антироссийские смыслы» выдвигаются на передний план как едва ли не главная интегрирующая и противодействующая этим диссидентам сила в НАТО и ЕС.

На сегодняшний день возврат России в качестве мощного игрока в глобальной геостратегической конкуренции рассматривается Западом как угроза в первую очередь в силу реальных возможностей РФ равновелико противостоять ему в военном отношении и в меньшей степени в экономическом или идейном. Однако не последнюю роль играют и опасения Запада, связанные с перспективой поступательного расширения глобальных экономических и политических позиций России и укрепления её сотрудничества с Китаем.

Поскольку прямое силовое давление, а тем более столкновение с этими двумя геостратегическими конкурентами чревато неприемлемым ущербом и потерями, Запад отработывает и использует невоенные средства сдерживания их роста и усиления. В последнее десятилетие качественно новыми стали *масштабы и системность* использования асимметричных и гибридных действий. В наши дни они превратились в *одну из ведущих форм давления и принуждения на мировой арене*, превосходящую по эффективности угрозу потенциального применения силы и почти равную в этом отношении реальным силовым действиям.

Концептуализация санкционного инструментария МО

Предметом настоящей статьи являются так называемые односторонние таргетированные санкции, вводимые и применяемые государственными акторами в отношении суверенных субъектов международного права и их лиц помимо эксплицитных решений (резолюций) на этот счёт Совета Безопасности ООН.

Как известно, по своей сути любые санкции являются мерой принуждения их объекта к чему-либо. Применительно к членам мирового сообщества речь идёт о случаях принуждении «соблюдать правоотношения международной ответственности» [2, с. 15]. С точки зрения отечественной правовой школы, законные рамки (именно рамки!) использования принуждения в международных отношениях достаточно чётко прописаны в Уставе ООН.

Как верно отмечает М. Кешнер, «принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые, прежде всего, характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования. В отсутствие централизованного аппарата принуждения оно осуществляется децентрализованно (индивидуально) государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) — при помощи институционального механизма международных организаций посредством международных санкций.» [3, с. 14]

Однако, строго говоря, глобальный консенсус, относительно того, является ли ООН единственным законным инициатором и имплементатором международных санкций отсутствует.

Поскольку в самом Уставе ООН слово «санкции» (*sanctions*) не используется ни в английском, ни в русском его тексте, то нет и прописанной в нём дефиниции данного термина. Как следствие разные государства в разных международных ситуациях склонны интерпретировать правомерность именованного собственных карательных действий на международной арене санкциями, исходя из текущих тактических или стратегических задач своей внешней политики.

В современной политической науке (не в юриспруденции!) в этой связи принято различать три подхода: целевой (сфокусирован на обратную реакцию и степень последующей «покорности»/корректировки поведения объекта санкций); нормативно-правовой (исходит из того, какой субъект международного права вводит санкции, что определяет пределы их легитимности; и секторально-технический (по типу предпринимаемых карательных мер и жёсткого разделения правовой основы и легитимности разных видов санкций – экономических, военных, спортивных, визовых ограничений, заморозки активов и ареста имущества, а потому легитимизации их введения и имплементации со стороны множества субъектов права) [44].

Санкционное таргетирование

В текущем номере журнала публикуется интервью Вадима Беленкова с американским профессором Т. Бирстекером, посвящённое вопросам эффективности международных санкций, в первую очередь так называемых точечных, или целевых – подобных тем, что введены рядом стран Запада против России, – и их преимуществу перед комплексными, или всеобъемлющими санкциями.

Профессор Т. Бирстекер принадлежит к не часто встречающемуся у нас, но весьма распространённому в США разряду учёных-политологов, которые

не только пишут фундаментальные теоретические труды, но и привлекаются правительством и законодателями к выработке подходов и практических действий их стран на мировой арене. Крупные теоретические труды Т. Бирстекера, написанные самостоятельно или в соавторстве, посвящены преимущественно легитимным санкциям ООН. Однако немалая часть его научных компетенций связана с консультированием правительств, НПО и «мозговых центров», формулирующих рекомендации и выводы, используемые при разработке односторонних «умных санкций». Его многолетние продолжающиеся «Уотсоновские доклады» [14; 16], в частности, написаны по заказу правительств Германии, Швейцарии и Швеции. Он – член американского Совета по международным делам и Совета по общественным наукам США.

Конструктивистские подходы

Т. Бирстекера считают видным представителем конструктивизма в теории международных отношений. Поэтому, в отличие от изложенного в начале статьи нашего видения глобального казуального контекста, его интерпретация мотиваций акторов международных отношений, в том числе в вопросах санкций, аргументирована в меньшей мере материально-экономическими категориями (геостратегическое доминирование, завоевание рынков, конкуренция, экономический потенциал и т.п.), а в большей – идентичностью, ценностными установками и идеями участников.

Не одно десятилетие в зоне научных и практических (как политического консультанта высокого уровня) приоритетов Бирстекера находятся вопросы государственного суверенитета, его пределов и способов международного воздействия на страны и общества в интересах конструирования нужных социальных реалий.

В своей ключевой работе по ТМО он пишет: «Социальное конструирование связывает идентичность с практикой. Интересующие нас практики – это те, которые конструируют и деконструируют территориальные государства и международные системы, а также организуют отношения между этими различными субъектами. Идентичность территориального государства не является данностью, а конституируется посредством сложных, пересекающихся и часто противоречивых практик» [15, с. 278].

Вопросы легитимности, эффективности и морального оправдания введения и поддержания санкций, как нам представляется, также в немалой степени определяются исходными концептуальными воззрениями учёного. Как известно, в конструктивистском дискурсе огромное значение придается интерсубъективным правилам и нормам, конструируемым группами акторов в ходе их взаимодействия. Именно интерсубъективизм во многом является методологическим обоснованием происходящей ныне терминологической подмены – уход в терминологию от «мирового порядка, основанного на юридически обязываю-

щих нормах международного права» к «мировому порядку, основывающемуся на соблюдении правил» (*rules-based World Order*).

Конструктивистские подходы ретранслируются в нормативной экспансии, то есть, по сути, в навязывании суверенным государствам и их народам с помощью внешних для них правовых норм, своих ценностей и в конечном итоге в конструировании новых социальных реальностей в глобальных масштабах [15; 28].

Санкции нужны для утверждения акторами своих ценностных установок в конкретных странах и регионах и в международных отношениях в целом. В зависимости от полезности существующих институтов и действующих «правил игры» для их идей и ценностей, акторы либо поддерживают существующий порядок, либо реконструируют его под себя. Поскольку мир постоянно изменяется и развивается, то и сама задача сохранения в нем доминирующего положения «старых игроков» предполагает использование новых стратегий и тактик и создание в результате обновленных конструктов, сохраняющих, однако, в неизменности принципиально важные для них связи и сети доминирования и подчинения в мире.

Актеры конструируют такой новый мир. В глазах ряда из них Россия безвозвратно выпала из числа легитимных претендентов на системообразующие позиции в мировом порядке, но «цепляется» за установившийся после Второй мировой войны старый миропорядок, в котором ей принадлежала ключевая роль. Санкции в отношении России становятся, таким образом, инструментом разрушения этого миропорядка и её (окончательного) низведения с высот глобальной державы. В этом же контексте обосновывается потенциальная возможность необязательного соблюдения якобы устаревших или, согласно видению некоей группы акторов, «неприменимых к данному случаю» до того неоспариваемых норм международного права и отношений, не соответствующих их декларируемым идейным установкам и «ценностям».

Эффективность таргетированных санкций

Насколько изложенные общие подходы конструктивизма как направления в ТМО находят отражение в трудах Т. Бирстекера о точечных санкциях?

Главными преимуществами таких таргетированных санкций по сравнению со всеобъемлющими ученый видит в их большей гибкости и способности быть адаптированными к меняющейся международной конъюнктуре и конкретным задачам санкционеров. Лишь во вторую очередь Бирстекер видит в них инструмент «точной доводки» мер международного принуждения до определённых целевых страт «наказываемого» (принуждаемого) общества (страны).

Т. Бирстекер видит преимущество точечных санкций над всеобъемлющими (комплексными) не столько в их большей эффективности, сколько в большей гибкости и в возможности манипулирования ими как инструментом на международных переговорах, при обменах уступками и иных дипломатических разменах.

Всеобъемлющие санкции в этом смысле менее удобны. Они громоздки, негибки, неделимы. При геополитических разменах невозможны минимальные уступки в обмен на большую выгоду. Даже в случае лишь частичного их снятия некоторых из действующих мер принуждения всеобъемлющие санкции перестают быть таковыми и становятся, пусть ограниченной, но победой соперника. Всеобщие санкции необходимо либо сохранять, либо отменять.

Такое видение, кстати, целиком ложится в излюбленную переговорную тактику США времён президентства Д. Трампа. Гибкость, изменчивость и непредсказуемость при переговорах и в двусторонних отношениях – излюбленный тактический приём нынешней администрации. Действующие ограничения, санкции США никогда не снимаются целиком, даже если это вроде бы подразумевалось в начале переговоров. В ходе длительного и изнурительного торга и формирования у партнёра иллюзии взаимопонимания достигаются определённые предварительные или полуформальные договорённости, но на заключительном решающем этапе американская сторона выдвигает более жёсткие требования, пытаясь получить всю полноту уступок партнёра в обмен лишь на частичные встречные обязательства США. Базовый принцип здесь: «покупай дешевле, продавай дороже».

Этот подход активно использовался американской дипломатией в 2018 – 2019 гг. в отношении КНДР, Ирана, КНР, Канады и других партнёров по переговорам различного уровня, оказавшимся под действием санкций и ограничений или угрозы их применения. Попытки такого же давления и манипулирования угрозой санкций непрерывно, но безуспешно используются и в отношении России. Слабую эффективность описываемого подхода в отношении РФ и ряда других стран, экономика которых мало завязана на американский рынок Т. Бирстекер объясняет называемым санкционным «парадоксом Дрезнера» [23], о котором говорит в своём интервью журналу и в книге⁷.

По нашему мнению, Т. Бирстекер склонен несколько переоценивать значимость в общем-то правильного и самоочевидного (т.е. не парадоксального) наблюдения Д. Дрезнера. Ведь при оценке степени эффективности вводимых санкций или предпринимаемых контрмер важен не только объём и разнообразие уже существующих взаимных связей между инициатором санкций и жертвой самих по себе. При принятии санкционных решений нужен учёт ряда других факторов: оценка реальных средне- и долгосрочных последствий принятия требований страны-инициатора санкций, возможность асимметричных контрмер, перспективы и пределы внутренней политической стабильности в условиях сохраняющегося и нарастающего давления. В конечном итоге, именно синергетическое действие всех этих факторов и избранные оказавшейся под санкциями стороной стратегия и тактика поведения могут стать решающими в вопросе насколько эффективны вводимые внешние меры принуждения.

⁷ См. Интервью Т. Бирстекера с В. Беленковым в текущем номере журнала.

Именно поэтому в перечисленных выше примерах КНДР, Иран, Россия и даже в целом достаточно тесно экономически связанный с США Китай выдерживают санкционное давление Белого дома, в то время как близкие к США союзнические государства, казалось бы, с весьма устойчивыми и успешно развивающимися экономиками, такие как Канада, ФРГ, Швейцария и др., от одной угрозы санкционных действий (штрафов, повышения тарифов, введения ограничений на границе) вынуждены принимать кабальные для них условия Вашингтона в переговорах по целому ряду важнейших для них экономических и финансовых вопросов.

Парадокс обратного таргетирования

Выясняется, что тесные союзнические отношения, а также высокая степень военно-технического сотрудничества и интеграции становятся для более слабого государства-партнёра фактором повиновения в вопросах международных санкций. Это справедливо и в случае угрозы «наказания» младшего игрока в их двусторонних отношениях, и в плане выполнения главного обязательств вассала перед сеньором – в случае войны встать под знамена сюзерена – в нашем случае слепо следовать санкционной линии Вашингтона в отношении третьих стран. Пример – «ядерная сделка» с Ираном и жёсткое давление и угрозы в адрес страны ЕС со стороны Белого дома с требованием следовать санкционной линии «старшего партнёра», даже если таковая однозначно наносит больше ущерба этим государствам, чем приносят дивидендов, хотя бы чисто дипломатических или внутривнутриполитических.

Диктат большого игрока в санкционной политике в отношении малых характерен не только для политики США. Сходная фрактальная ситуация сложилась и внутри ЕС с целым рядом малых и «средних» государств-членов Евросоюза, по экономике и занятости населения которых сильно ударили российские ответные контрсанкционные действия.

Здесь мы действительно видим парадоксальную ситуацию куда более значимую, на наш взгляд, чем «парадокс Дрезнера», о котором говорит профессор Т. Бирстекер. Многообразные санкции, введённые Брюсселем против Москвы, пусть в сильно ослабленной мере, но в итоге де-факто оказались опосредованными таргетированными (точнее, секторальными) санкциями, направленными вовнутрь ЕС, против аграрного сектора ряда стран Союза.

Сельское хозяйство России, до того задущенное *фактическим* демпингом европейской сельхозпродукции⁸ начало восстанавливаться и расти ускоренными темпами. Многие отечественные производители не только вернули свою долю в сбыте внутри страны, но и вышли на внешние рынки.

⁸ Мы говорим здесь о демпинге не с юридической точки зрения, а в содержательном экономическом смысле, т.е. учитывая реальную долю сельскохозяйственных субсидий ЕС в цене экспортируемой продукции; с формальной же точки зрения, такая несправедливая для наших производителей цена легитимирована условиями нашего участия в ВТО.

На уровне теоретических обобщений можно сказать, что санкции, которые должны были выступать в качестве инструмента внешнего давления и принуждения, вопреки ожиданиям инициатора, *превратились в инструмент протекционистской внешнеторговой политики для страны-объекта*. Более того, появился и важный для публичной коммуникации имиджевый момент и политический аргумент: с их введением любые протекционистские шаги России автоматически превращаются в вынужденную ответную меру.

Пример непродуманного, «идеологизированного» и «конструктивистского» использования санкционных инструментов стал одним из самых больших просчётов и внешнеполитических провалов европейской дипломатии после окончания холодной войны. Что важно, односторонние санкции США и их союзников разрушают хрустальный дворец необоснованных иллюзий касательно настроения Запада на равноправные экономические отношения, относительно возможного и невозможного в рыночной экономике, гуманитарной направленности внешнего вмешательства в дела малых стран и т.п.

В настоящее время произошёл интересный и весьма красноречивый смысловой транзит в «европейских санкциях» против России. «Санкционная повестка дня» из атрибута и инструмента утверждения Евросоюза как восходящего, суверенного, самодостаточного и авторитарного в отношении более слабых субъекта мировой политики постепенно стала переводить ЕС в категорию «солидарного младшего партнёра» США.

В начале десятих годов нынешнего столетия Брюссель был застрельщиком и инициатором антироссийских ограничительных мер на международной арене. Сегодня, внешне сохраняя ореол «приверженности принципам и ценностям», он всё чаще вынужден выступать в качестве ведомого, сдав прежние силовые позиции англо-американскому тандему, послушно следуя за ним в рамках североатлантической солидарности.

Возникает вопрос: каков «вклад» непросчитанных до конца неблагоприятных для ЕС последствий его санкционной политики в достаточно очевидном относительном снижении его веса как самостоятельного центра силы в мире⁹, и насколько верны сами исходные посылы и методологии оценки ведущими западными экспертами смысла и эффективности таргетированных санкций?

Санкционное давление на элиты

Когда идёт речь о точечных (избирательных, таргетированных, «умных») санкциях, то почти всегда декларируется, что они адресованы элитам страны – чаще в качестве сигнала, но нередко как мера понуждения к действию, к переменам. Следует, однако, помнить, что национальные элиты неоднородны и вну-

⁹ Речь идёт не столько о прямом экономическом ущербе от российских контрмер, сколько о более широком контексте относительного снижения роли Евросоюза в мировых делах в силу фактического отказа от интенсивного конструктивного взаимодействия с Москвой как одним из ключевых глобальных центров силы

тренне весьма разнообразны. В зависимости от критериев дифференциации, можно говорить о политической, деловой, религиозной, культурной, клановой, кастовой элитах различных обществ, делить её по возрастному, гендерному, географическому (региональному) и многим другим признакам. Можно и нужно отдельно изучать реакции правящей элиты и национальной контрэлиты.

Вне зависимости от деклараций, на деле за редким исключением реальным конечным адресатом санкций практически всегда остается власть – политическая, экономическая, идейная. Можно использовать в геополитических целях контрэлиту, манипулируя ею, но применять санкции к элитам, не имеющим власти в стране – дело бесполезное, а потому крайне редко имеющее место в мире. Таким редким исключением являются, например, точечные санкции со стороны Украины в отношении представителей российской театральной и кинематографической элит. Такие санкции не дают Киеву никакого ощутимого дивиденда, а наоборот вызывают недоумение и насмешки.

Для того чтобы санкции или другие репрессивные меры в отношении национальных элит привели к желаемому эффекту, стране-репрессору необходимо обеспечить выполнение двух обязательных условий.

Во-первых, нужно правильно определить на какие именно типы и сегменты национальной элиты должны быть ориентированы санкции. Эту задачу можно технически решить посредством сегментирования элит и выявления субъектов, обладающих реальной властью.

Сегментирование проводится не только в отношении физических лиц, но и юридических, конкретных предприятий и структур, и даже целых секторов экономики (в последнем случае детерминантной является их значимость для страны). Внутри элит выделяется фокусный слой, который либо будет в состоянии транслировать свои «потери» непосредственно конечному «объекту перемен» (диктатору, политическому, военному или религиозному лидеру, правящей хунте и т.п., всем тем, кто олицетворяет «режим») либо сможет стать ведущей силой в достижении поставленных целей (например, смены курса/режима) [7].

В последнем случае представители этого слоя должны, если не удастся решить задачу путём «дворцового переворота», мобилизовать против действующей власти «восстание масс». Это означает, что таргетируемая фокусная группа в элите сама по себе должна быть, с одной стороны, достаточно сильна для коллективного воздействия на власть, а с другой, уязвима и манипулируема извне настолько, чтобы решилась на смертельно опасные для себя действия. [7; 24].

Альтернативные реакции на точечные санкции

Во-вторых, необходимо определить интенсивность санкций (степень «блезненности санкций»). Избранные санкционные меры и жёсткость их воздействия должны стать такими, чтобы, столкнувшись с ними, члены элиты опасались бы их больше, чем репрессий со стороны местной власти. Сочетание

трепета перед инициатором санкций и тревоги о неизбежности расплаты за своё предательство на родине расширяет и усиливает возможности для внешнего управления таргетируемыми слоями национальных элит [7]. При прочих равных условиях, повышается их «усердие» по понуждению руководства страны к изменению курса в необходимом для инициатора санкций направлении.

Однако элиты могут по-разному реагировать на вводимые санкции. Следующая схема-матрица (табл. 1) суммирует и систематизирует возможные реакции национальных элит на внешнее санкционное давление и возможные диапазоны ответных импульсов.

Таблица 1. Матрица санкционного воздействия на элиты и возможных пределов ответных реакций

Table 1. The matrix of sanctions impact on the elite and the possible limits of responses

Тип реакции	От	До
Игнорирование санкций	Активное противодействие санкционным режимам (развитие «подсанкционных» производств, оспаривание мер в судах и т.д.)	Пассивное игнорирование (продолжение деятельности с неизбежными потерями, невольное следование « <i>business as usual</i> »)
Адаптация к санкциям	Скрытый обход санкций без внешних признаков активного противодействия им (использование посредников, альтернативных платежных инструментов и схем и проч.)	Выполнение ряда санкционных условий без формального принятия выдвинутых политических требований (например, отказ госкомпаний от работы в Крыму)
Подчинение	Принятие выдвигаемых требований и подталкивание власти в сторону выполнения санкционных условий	Активные действия по изменению политического курса или смене власти

Источник: авторское структурирование и систематизация подходов.

В случае, если таргетированные слои национальных элит приступили к выполнению возлагаемых на них политических и общественно-агитационных задач, но не сумели сами обеспечить смену режима, то извне может последовать прямая военная интервенция (как показывают примеры Ливии, Сирии, Йемена и др.) или жёсткое невоенное вмешательство извне (как было на Украине). В этом случае изначальные санкции, угроза их введения и сходные шаги будут служить делу легитимизации внешней агрессии, под прикрытием резолюций ООН об «обязанности защищать» (R2P) и т.п. В некоторых случаях, например, в Западной и Центральной Африке в аналогичных условиях смена нежелательного режима на нужный производилась с помощью интернациональных воинских контингентов из соседних стран региона¹⁰. Не в столь откровенной форме сходные методы использовались и при смене режима на Украине.

¹⁰ Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН А/63/677 от 12 января 2009 г. Электронный ресурс. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/12/PDF/N0920612.pdf?OpenElement> (accessed 25.05.2019). Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/RES/60/1. Электронный ресурс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902131568> (accessed 25.05.2019)

Но у влияния элит на эффективность санкций есть свои пределы. Следует иметь в виду, что действенность любых санкций может снижаться в зависимости от уровня реальной коммуникации между элитой и остальным населением. При определённом уровне «отрыва элиты от народа», а населения от элит, а также в случае если большая часть обитателей страны живёт в условиях традиционной экономики, полунатурального хозяйства, квазиавтаркии или так называемого прожиточного сельского хозяйства, санкции на основную часть населения практически не влияют. Сочетанием этих факторов, подкрепляемых умелым маневрированием руководства страны, может объясняться провал санкций ЕС, США, Австралии и Канады в отношении некоторых африканских государств [1].

Авторитарные лидеры в них лишь в незначительной степени зависят от политического волеизъявления масс, а постоянное бедственное положение народа лишь ненамного усугубляется экономическими санкциями или запретами на поездки в ЕС. Дело тут не в подтасовке результатов выборов и тому подобных манипуляциях, не в политических репрессиях против населения, хотя всего этого тоже хватает. Просто для многих избирателей в ходе реально имеющих место выборов значимость международных санкций в отношении правящего режима ниже, чем племенная или клановая принадлежность, мнение старейшин или даже (как было, например, в Зимбабве) память о «боевом партизанском прошлом» и солидарность в былой общей антиколониальной борьбе и т.д.

Если же жёсткость санкционного режима, пусть даже введённого ООН, доводится до того, что её наконец начинают остро ощущать широкие массы в развивающихся странах, то ситуация, скорее всего, уже перешла за грань допустимо тяжёлых последствий и граничит (как в случае с Ираком), с гуманитарной катастрофой, по числу жертв сравнимой с преступлениями самого режима, в отношении которого были введены санкции.

Международный опыт свидетельствует о контрпродуктивности таких ситуаций для самих инициаторов санкций, поскольку в глазах мировой общественности они сравнительно быстро и надолго превращаются в объект осуждения, международной критики и интернациональных протестных действий.

Некоторые выводы

«Таргетированные санкции» сегодня практически вытеснили всеобъемлющие в качестве мер международного принуждения как в легитимном с точки зрения международного права инструментарии ООН, так и в одностороннем их использовании странами Запада для решения своих геостратегических задач. Активное применение «таргетированных» мер в последние годы вписывается в картину масштабного и системного применения асимметричных и гибридных мер на мировой арене. В последние годы *таргетированные санкции превратились в одну из ведущих форм внешнего давления и принуждения.*

Многие страны мира, включая Россию, воспринимают подобные, односторонние рестриктивные меры как один из видов гибридных угроз, используемых странами Запада в отношении государств, проводящих суверенную политику или являющихся конкурентами. При этом следует иметь в виду, что в силу относительно длительных сроков (негарантированного) наступления нужных геополитических результатов вследствие применения таргетированные санкции, последние нужно рассматривать в основном как оружие стратегического характера. В то же время продуманно и ко времени декларируемая *угроза* применения санкций может успешно решить тактические дипломатические или внешнеполитические/экономические задачи санкционера.

Хотя широковещательно декларируется иное, но по умолчанию смысл санкций всегда – вмешательство в экономические, политические и социальные процессы в стране-объекте или в его политику. В конкретных кейсах в чистом остатке конечной целью санкционного воздействия, неизбежно оказывается одна из трех опций: а) изменение той или иной линии поведения объекта (политики правительства); б) сковывание, дестабилизация, создание хаоса в стране или ослабление позиций правящего режима; в) смена режима, принимающая либо форму физической замены главных действующих лиц, либо «виртуальная» – кардинальная смена курса при видимости сохранения у власти старых лиц или их «законных» преемников [28].

Транслятором санкционного воздействия внутрь страны и прежде всего на правительства выступают национальные элиты. Они уязвимы для политического манипуляционного воздействия извне в разной степени. Степень зависимости определяется конкретными условиями их формирования, встроенности в механизмы принятия решений и особенностями социально-экономического развития их государств.

В условиях глобализированного мира, где по сравнению с прежними временами для всех акторов очень высок уровень свободы трансграничных действий (будь то инвестирование, миграция, международные аресты или конфискации) возросли и возможности манипулирования элитами. Болевыми точками для управления представителями последних становятся сохранность их иностранных вложений, судьба заграничной недвижимости, возможность для детей и родственников быть резидентами иностранных юрисдикций, внешнее покровительство, «страхующее» от ареста и т.п. Не удивительно, что национальные элиты становятся естественным объектом для потенциального внешнего давления.

Как представляется, в среднесрочной перспективе использование санкционных инструментов в международных делах будет нарастать, несмотря на непризнание их легитимности многими членами мирового сообщества. Экономические санкции будут плавно перетекать в торговые и валютные войны и сливаться с ними. Возрастет их применение в качестве инструмента несправедливой конкурентной борьбы между странами. Скорее всего, экономические меры

принуждения будут дополняться и усиливаться использованием в санкционных целях (принуждения, наказания, устрашения) возможностей цифровых и информационных технологий, как в плане пропаганды, так и для целей дестабилизации положения в странах-объектах. По мере роста проявлений глобальной санкционной междуусобицы со временем, скорее всего, начнётся объективный процесс легитимизации части наиболее распространённых видов односторонних санкционных процедур, рассматриваемых сегодня как отклонение от правил. Подобная ситуация может сохраняться сравнительно долго в условиях геостратегической неопределённости во взаимоотношениях между существующими и формирующимися мировыми центрами силы. Возможные негативные сценарии должны учитываться при анализе среднесрочных вызовов и угроз национальной безопасности России, обусловленных ростом международной конкуренции и конфликтности, глобальной и региональной нестабильностью, и с учётом усиления их взаимосвязи с внутренними угрозами национальной безопасности.

Список литературы:

1. Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 9. С. 24-35.
2. Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 1999. 258 с.
3. Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве. Москва: Проспект. 2015. 184 с.
4. Крючкова И.Н. Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединённых Наций в международном публичном праве и международном частном праве. Москва: МАКС Пресс. 2005.
5. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва: Волтерс Клувер. 2004. 432 с.
6. Тимофеев И., Махмутов Т. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. Хрестоматия. Москва: РСМД. 2018. 280 с.
7. Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. Политическое манипулирование национальными элитами – средство сохранения существующего миропорядка // *Ученые записки Института Африки РАН*. 2018. № 3 (44). С. 11-17.
8. Abashidze A.Kh. The Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on Human Rights, Development, Cooperation, International Relations // *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*. 2015. № 1. Pp. 64-69.
9. Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // *International Studies Quarterly* 2005. № 49. Pp. 335-360.
10. Bapat N.A., Morgan T.C. Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data // *International Studies Quarterly*. 2009. № 53. Pp. 1075-1094.
11. Barber J. Economic Sanctions as a Policy Instrument // *International Affairs*. 1979. Vol. 55. No 3. Pp. 367-384.
12. Biersteker T.J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013) // *Journal of Peace Research*. 2018. Vol. 55. №. 3. Pp. 404-412.
13. Biersteker T.J., Eckert S.E., Tourinho M. (eds.). Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. 442 p.
14. Biersteker Th. J., Sue E. Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update to the 'Watson Report'. Geneva: The Graduate Institute, 2009.
15. Biersteker Th., Weber C. (eds.) State Sovereignty as Social Construct. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 278 p.
16. Biersteker Th. J., Sue E. Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures Report commissioned by the governments of Germany, Switzerland and Sweden. Providence, RI: Watson Institute for International Studies, Brown

- University, 2006. 58 p.
17. Bond I., Odendahl C., Rankin J. Frozen: The Politics and economics of sanctions against Russia // Centre for European Reform. March 2015. URL: https://cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf (accessed 25.06.2019)
18. Boucher A.J., Durch W., Rose S., Terry J. Mapping and Fighting Corruption in War-torn States. Washington, DC: Stimson Center, 2007. Pp. 53-55.
19. Carisch E., Rickard-Martin L., Meister S.R. The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Right. Springer. 2017. 256 p.
20. Carneiro C., Laerte A. Targeted Versus Conventional Economic Sanctions: What Is at Stake for Human Rights? // International Interactions. 2016. Vol. 42. No. 4. Pp. 565-89.
21. Chan S., Drury A. (Eds.). Sanctions as Economic Statecraft. Theory and practice. London: Palgrave Macmillan UK. 2000. 258 p.
22. Cortright D., Lopez G. The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s. Boulder: Lynne Rienner. 2000. 274 p.
23. Drezner D.W. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.
24. Fituni L., Abramova I. Crimes of the powerful and legitimization, in: Research Handbook on International Financial Crime. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK), 2015. p.51-62
25. Fuchs C. Critical Globalization Studies and the New Imperialism // Critical Sociology. 2010. Vol. 36. № 6. Pp.839-867
26. Gibbons E.U. Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault. Westport: Praeger. 1999. 160 p.
27. Haass R.N. (Ed.). Economic Sanctions and American Diplomacy. Washington, DC: Brookings Institution Press. 1998. 222 p.
28. Harrison G. Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering. London, New York: Zed Books. 2013. 160 p.
29. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., B Oegg. Economic Sanctions reconsidered: History and Current Policy, 3rd edition. Peterson Institute, November 2007. 233 p.
30. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The theory of international economic sanctions: A public choice approach // American Economic Review. 1988. № 78. Pp. 786-793.
31. Lam S.L. Economic sanctions and the success of foreign policy goals: A critical evaluation // Japan and the World Economy. 1990. № 2. Pp. 239-248.
32. Lektzian D., Patterson D. Political Cleavages and Economic Sanctions: The Economic and Political Winners and Losers of Sanctions // International Studies Quarterly. 2015. № 59. Pp. 46-58
33. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re- Examination // International Studies Quarterly. 1986. № 30. Pp. 153-173.
34. Marinov N. Do economic sanctions destabilize country leaders? // American Journal of Political Science. 2005. Vol. 49. № 3. Pp. 564-576.
35. Marossi Ali Z., Bassett M.R. (eds.) Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences. The Hague & Berlin: Asser Press-Springer. 2015. 249 p.
36. Mau V. Russia needs reforms, not a sanctions war // Global Affairs. 25 September 2014. Электронный ресурс URL: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Russia-needs-reforms-not-a-sanctions-war-17006> (accessed 25.06.2019)
37. Moret E., Biersteker Th., Giumelli F., Portela C., Veber M., Bastiat-Jarosch D., Boboceca C. The New Deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis: Impacts, costs and further action. Geneva. 2016. 43 p.
38. Narayan J., Sealey-Huggins L. Whatever happened to the idea of imperialism? // Third World Quarterly. 2017. Vol. 38. №11. P. 2387-2395.
39. Nelson R. U.S. Sanctions and Russia's Economy. Congressional research service 7-5700, R43895. February 17, 2017. Washington DC. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43895.pdf> (accessed 25.06.2019)
40. Nicholson M. Imperialism, Post-Imperialism and Neo-Imperialism // International Relations. London: Palgrave. 1998.
41. Rikson M., Wallenstein P. Targeting sanctions and ending armed conflicts: First steps towards a research agenda // International Affairs. November 2015. Vol. 91. Issue 6. Pp. 1387-1398.
42. Sanctions: Circumvention methods under scrutiny // Financial Crime Observer. PWC. November. 2016. Pp. 1-4.
43. Van den Herik L. Peripheral Hegemony in the Quest to ensure Security Council Accountability for Its Individualized UN Sanctions Regimes' // Journal of Conflict and Security Law. 2014. Vol. 19. № 3. Pp. 427-449
44. Van den Herik L. (ed.) Research Handbook on UN Sanctions and International Law. 2017. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK). 2017. 544 p.

Об авторе:

Леонид Леонидович Фитуни – член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор; заместитель директора по научной работе Института Африки РАН; заведующий Центром глобальных и стратегических исследований ИАФРАН; профессор РУДН, МГУ и СПбГУ. Москва, 123001, ул. Спиридоновка, 30/1.
E-mail: africa.institute@yandex.ru.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта РФФИ 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции».

Targeted Sanctions: a Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering?

L.L. Fituni

DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41

Institute of African studies
Peoples' friendship University of Russia
ISAA MGU im. M. V. Lomonosov
St. Petersburg state University

Abstract: Through the recent decades, the use of asymmetric and hybrid measures in international relations has acquired a qualitatively new scale and system. Today such measures have turned into one of the leading forms of external pressure and subsequent coercion, often exceeding the effectiveness of such straightforward instruments as the threat of potential use of force and almost equal to real power actions. Arguably, among those asymmetric and hybrid measures, Western countries assign a key role to the pressure of international sanction upon competitor nations and uncooperative actors on the world arena. The article is devoted to a critical analysis of some common approaches to the study of the problems of «targeted» sanctions in the theory and practice of international relations and the use of sanctions as a means of achieving geostrategic objectives, including such ambitious ones as social constructivism and social engineering on national, regional and global scales. Particular attention is paid to the contribution of Thomas Biersteker to the development of the theory and of practical designs of «targeted sanctions» in international relations. The author disputes with him over some issues related to the effectiveness of targeted sanctions and the impact they produce upon various sectors of the targeted societies. Based on the author's schematic matrix of sanctional influences upon national elites and possible limits of their responses, the article formulates the principles of segmentation of the national elites both for the purposes of identifying the layers most susceptible to sanctional pressure and singling out most effective and capable strata from the point of view of practical implementation of the indented outcomes of the undertaken pressure from the outside.

Key words: sanctions, restrictive legal practices, international relations, social constructivism, elites, political regimes.

References

1. Abramova I.O., Fituni L.L. Potentsial afrikanskogo kontinenta v strategii razvitiya rossiiskoi ekonomiki [Potential of the African Continent in the Development Strategy of the Russian Economy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2017, vol. 61, no. 9, pp. 24-35. (In Russian).
2. Zhdanov Yu.N. *Prinuditel'nye mery v mezhdunarodnom prave* [Coercive Measures in International Law]. Dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk, Moskva, 1999, p. 258. (In Russian).
3. Keshner M.V. *Ekonomicheskie sanktsii v sovremennom mezhdunarodnom prave* [Economic Sanctions in Modern International Law] Moscow, Prospekt, 2015, 184 p. (In Russian).
4. Kryuchkova I.N. *Ekonomicheskie sanktsii Soveta Bezopasnosti Organizatsii Ob"edinennykh Natsii v mezhdunarodnom publichnom prave i mezhdunarodnom chastnom prave* [Economic Sanctions of the United Nations Security Council in Public International Law and Private International Law]. Moscow, MAKS Press, 2005. (In Russian).
5. Lukashuk I.I. *Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti* [Right of International Liability]. Moscow, Volters Kluver, 2004, 432 p. (In Russian).
6. Timofeev I., Makhmutov T. *Politika sanktsii: tseli, strategii, instrumenty* [Sanctions Policy: Goals, Strategies, Tools]. Khrestomatiya. RSMD. Moscow, 2018. (In Russian).
7. Fituni L.L., Abramova I.O. Politicheskoe manipulirovanie natsional'nymi elitami - sredstvo sokhraneniya sushchestvuyushchego miroporiyadka [Political Manipulation of National Elites – a Means of Preserving the Existing World Order]. *Uchenye zapiski Instituta Afriki RAN*, 2018, vol. 44, no. 3, pp. 11-17. (In Russian).
8. Abashidze A.Kh. The Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on Human Rights, Development, Cooperation, International Relations. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2015, no. 1, pp. 64-69. (In Russian).
9. Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy. *International Studies Quarterly*, 2005, no. 49, pp. 335-360.
10. Bapat N.A., Morgan T.C. Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data. *International Studies Quarterly*, no. 53 (2009), pp. 1075-1094.
11. Barber J. Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs*, 1979, vol. 55, no. 3, pp. 367-384.
12. Biersteker T.J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013). *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55, no. 3, pp. 404-412.
13. Biersteker T.J., Eckert S.E., Tourinho M. (eds.). *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 442 p.
14. Biersteker Th. J., Sue E. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update to the 'Watson Report'*. Geneva, The Graduate Institute, 2009.
15. Biersteker Th., Weber C. (eds.). *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 278. p.
16. Biersteker Th. J., Sue E. *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures Report commissioned by the governments of Germany, Switzerland and Sweden*. Providence, RI, Watson Institute for International Studies, Brown University, 2006.
17. Bond I., Odendahl C., Rankin J. Frozen: The Politics and economics of sanctions against Russia. *Centre for European Reform*, March 2015. URL: https://cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf (accessed 25.06.2019)
18. Boucher A.J., Durch W., Rose S., Terry J. *Mapping and Fighting Corruption in War-torn States*. Washington, DC, Stimson Center, 2007, pp. 53-55.
19. Carisch E., Rickard-Martin L., Meister S.R. *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace*, Se-

- curity and Human Right. Springer, 2017. 256 p.
20. Carneiro C., Laerte A. Targeted Versus Conventional Economic Sanctions: What Is at Stake for Human Rights? *International Interactions*, 2016, vol. 42, no. 4, pp. 565-89.
 21. Chan S., Drury A. (Eds.). *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and practice*. London, Palgrave Macmillan UK, 2000.
 22. Cortright D., Lopez G. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Lynne Rienner, 2000.
 23. Drezner D.W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
 24. Fituni L., Abramova I. Crimes of the powerful and legitimization, in: Research Handbook on International Financial Crime. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK), 2015. pp.51-62
 25. Fuchs C. Critical Globalization Studies and the New Imperialism. *Critical Sociology*, 2010, vol. 36, no. 6, pp.839-867.
 26. Gibbons E.U. *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*. Westport, Praeger, 1999.
 27. Haass R.N. (Ed.). *Economic Sanctions and American Diplomacy*. Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998.
 28. Harrison G. *Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering*. London, New York, Zed Books, 2013.
 29. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., B Oegg. *Economic Sanctions reconsidered: History and Current Policy*, 3rd edition, Peterson Institute, November 2007.
 30. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The theory of international economic sanctions: A public choice approach. *American Economic Review*, 1988, no. 78, pp. 786-793.
 31. Lam S.L. Economic sanctions and the success of foreign policy goals: A critical evaluation. *Japan and the World Economy*, 1990, no. 2, pp. 239-248.
 32. Lektzian D., Patterson D. Political Cleavages and Economic Sanctions: The Economic and Political Winners and Losers of Sanctions. *International Studies Quarterly*, 2015, no. 59, pp. 46-58.
 33. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re- Examination. *International Studies Quarterly*, 1986, no. 30, pp. 153-173.
 34. Marinov N. Do economic sanctions destabilize country leaders? *American Journal of Political Science*, 2005, vol. 49, no. 3.
 35. Marossi Ali Z., Bassett M.R. (eds.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. The Hague & Berlin: Asser Press-Springer. 2015.
 36. Mau V. Russia needs reforms, not a sanctions war. *Global Affairs*, 25 September 2014. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Russia-needs-reforms-not-a-sanctions-war-17006> (accessed 25.06.2019)
 37. Moret E., Biersteker Th., Giumelli F., Portela C., Veber M., Bastiat-Jarosz D., Boboccea C. *The New Deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis: Impacts, costs and further action*. Geneva. 2016
 38. Narayan J., Sealey-Huggins L. Whatever happened to the idea of imperialism? *Third World Quarterly*, 2017, vol. 38, no. 11, pp. 2387-2395.
 39. Nelson R. *U.S. Sanctions and Russia's Economy*. Congressional research service 7-5700, R43895. February 17, 2017. Washington DC. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43895.pdf> (accessed 25.06.2019)
 40. Nicholson M. Imperialism, Post-Imperialism and Neo-Imperialism. *International Relations*. London, Palgrave, 1998.
 41. Rikson M., Wallenstein P. Targeting sanctions and ending armed conflicts: First steps towards a research agenda. *International Affairs*. November 2015, vol. 91, issue 6, pp. 1387-1398.
 42. Sanctions: Circumvention methods under scrutiny. *Financial Crime Observer*. PWC, November. 2016, pp. 1-4.
 43. Van den Herik L. Peripheral Hegemony in the Quest to ensure Security Council Accountability for Its Individualized UN Sanctions Regimes'. *Journal of Conflict and Security Law*, 2014, vol. 19, no. 3, pp. 427-449.
 44. Van den Herik L. (ed.) *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, 2017, Cheltenham, Edward Elgar Publ. (UK), 2017.

About the author:

Leonid L. Fituni – Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sc. (Economics), Professor; Deputy Director, Institute of African Studies, Russian Academy of Sciences; Professor at PFUR, Moscow State University and StPetersburg State University. Moscow, 123001, Spiridonovka str., 30/1. E-mail: africa.institute@yandex.ru.

The study was carried out with the financial support of RFBR as part of the RFBR research project 19-014-00019 "Sanctions and regulatory targeting of national elites as a tool of global governance and international competition".

Советский и российский ТЭК как объекты западных санкций: политическое соперничество или экономическая конкуренция?

Ю.В. Боровский

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

С конца 1940-х гг. страны Запада регулярно используют санкции, эмбарго и иные подобные инструменты для противодействия развитию советского, а после 1991 г. российского топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Автор пытается дать ответ на два исследовательских вопроса: что провоцирует такую политику Запада: политическое соперничество или экономическая конкуренция? Изменил ли Запад своё отношение к российскому ТЭК после окончания холодной войны? Первая часть исследования охватывает годы холодной войны, вторая – посвящена периоду после распада СССР. В статье рассматриваются как общие подходы стран Запада к советскому и российскому ТЭК, так и их позиции относительно сооружения важнейших нефтегазовых магистралей: нефтепровод «Дружба», газопроводы «Союз», «Уренгой – Помары – Ужгород», «Северный поток – 1», «Северный поток – 2», другие.

В рамках исследования автор приходит к следующим выводам. Главным инспирирующим санкционных и иных ограничительных мер Запада в отношении советского и российского ТЭК неизменно являются Соединённые Штаты Америки. Стержневым мотивом подобной линии поведения служит политическое соперничество, хотя в определённые периоды (например, в 1950-1960-х гг., 2010-х гг.) США были также движимы экономической конкуренцией или желанием обеспечить интересы своих энергетических компаний.

Западноевропейские государства обычно солидаризировались с действиями США, направленными против советского или российского ТЭК. Однако в случаях, когда затрагивались их стратегические интересы (например, проекты строительства газопроводов «Уренгой – Помары – Ужгород» и «Северный поток – 2»), они были готовы в жёсткой и бескомпромиссной форме противостоять диктату Вашингтона. Это объяснялось как давлением со стороны западноевропейского бизнеса, заинтересованного в сотрудничестве с СССР или Россией в сфере энергетики, так и сильным желанием самих государств Западной Европы диверсифицировать поставки ближневосточных углеводородов и решить другие актуальные проблемы европейской энергетической безопасности, например, нивелировать транзитные риски, связанные с конфликтом на Украине.

УДК 338

Поступила в редакцию 10.01.2019 г.

Принята к публикации 11.04.2019 г.

В целом, распад СССР и окончание холодной войны кардинально не изменили политики стран Запада в отношении российского ТЭК.

Ключевые слова: энергетическая политика, нефть, газ, санкции, СССР, Россия, США, ЕС, Германия, Северный поток, Украина.

С середины XX в. советский, а впоследствии российский топливно-энергетический комплекс (ТЭК) неоднократно становился объектами санкций и иных ограничительных мер со стороны стран Запада*. В этой связи возникает два взаимосвязанных исследовательских вопроса. Что является причиной подобного положения дел: политическое соперничество или экономическая конкуренция? Руководствуется ли Запад в обозначенной санкционной политике теми же мотивами после окончания холодной войны, что и в её ходе. Цель настоящей статьи – получение ответов на поставленные исследовательские вопросы. В российской и мировой научной литературе исследований подобного рода не проводилось, хотя данная проблематика имеет важное практическое значение.

В преддверии основного анализа необходимо прояснить некоторые теоретические аспекты. В центре исследования находятся два термина: экономическая конкуренция (англ. *economic competition*) и политическое соперничество (англ. *political rivalry*). Экономическая конкуренция – это состязание государств, компаний и иных участников международных отношений с целью увеличения прибыли или благосостояния. В ней государства и их национальные компании часто выступают в качестве партнёров. Политическое соперничество – иное явление в международных отношениях. В него вовлечены исключительно государства или их группы, которые борются не столько за некие блага, сколько друг против друга, воспринимая международные отношения главным образом в логике игры с нулевой суммой, а экономику и её участников (включая национальные компании) – в качестве инструментов для усиления собственной мощи или ослабления противной стороны. В рамках такого подхода экономика и энергетика ассоциируются исключительно с политическим рычагом (англ. *political leverage*) государств или их экономическим оружием (англ. *economic warfare*) [2; 11].

Непоследовательная политика Запада в отношении советского ТЭК: от сотрудничества до сдерживания

Уже в 1949 г. США приняли Закон об экспортном контроле (*Export Control Act of 1949*), который, помимо прочего, ограничил экспорт американских энер-

* В работе используется классическое понимание термина «Запад» (англ. *the West*), возникшее в годы холодной войны и сохраняющее актуальность поныне. Речь идёт об идеологически гомогенной группе стран Западной Европы и Северной Америки, объединившихся вокруг США в решении общих политических, экономических и иных задач.

гетических технологий и оборудования в страны Восточного блока [20]. В том же году по инициативе Вашингтона состоялось учреждение Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ; *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, COCOM*), в который наряду со странами НАТО вошли Япония и Австралия. КОКОМ получил статус международной организации и вплоть до 1994 г. занимался составлением списков товаров и технологий, запрещённых для экспорта в СССР и страны социалистического лагеря. Почти сразу запрет КОКОМ коснулся сферы добычи, переработки и транспортировки углеводородов, а также атомной энергетики. Идя на такие меры, США и их союзники руководствовались исключительно политикой сдерживания коммунизма или политическими мотивами. О какой бы то ни было экономической конкуренции речи тогда вообще не шло.

Решения в КОКОМ принимались консенсусом. Поэтому в 1958 г. европейские страны НАТО, чьи компании изъявили желание поставлять трубы большого диаметра для нефтепровода «Дружба», добились снятия запрета КОКОМ на экспорт такой продукции в СССР. Как следствие, в начале 1960-х гг. Советский Союз подписал серию контрактов со сталелитейными компаниями ФРГ, Италии, Великобритании и Франции. Однако Вашингтон в корне не согласился с подобным развитием событий. Он обвинил своих европейских партнёров в том, что они помогают СССР создавать военную инфраструктуру Организации Варшавского Договора, что было недопустимо в условиях холодной войны. В итоге в ноябре 1962 г. (во время Карибского кризиса) Совет НАТО, оказавшийся под мощным американским давлением, одобрил введение эмбарго на поставки Советскому Союзу труб большого диаметра (за проголосовали 13 из 15 членов). И хотя эмбарго носило рекомендательный характер, в скором времени все контракты с СССР были разорваны, что больно ударило по десяткам западноевропейских компаний и тысячам их сотрудников¹.

Выступив против «Дружбы», Вашингтон продолжил действовать в логике политики сдерживания СССР. Однако стремительный рост добычи и экспорта советской нефти, начавшийся в 1950-х гг., сильно напугал нефтедобывающие компании США, которые не могли не сообщить о своих тревогах политикам в Вашингтоне. Дело в том, что мировой нефтяной рынок был изрядно перенасыщен в 1950-1960-х гг. Появление на нём огромных объёмов сырья из СССР могло привести к настоящему кризису и разорению многочисленных производителей, в том числе американских. Причём такая перспектива была более чем реальной в свете открытия СССР крупных месторождений нефти на Урале, в Поволжье и Западной Сибири. Согласно статистике, в 1950-х гг. Советский Союз в четыре раза увеличил добычу нефти (с 37,9 до 148,0 млн т

¹ Санкции Запада против СССР. Досье // ТАСС. 2016. 10 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/info/2728444#M> (дата обращения: 10.06.2019).

соответственно), в 1960-х гг. – ещё более чем в два раза (с 148,0 до 353 млн т соответственно)².

В том же году, когда был снят запрет КОКОМ на экспорт труб большого диаметра в СССР (1958 г.), директор ЦРУ Даллес проинформировал президента Эйзенхауэра о том, что Советский Союз якобы был способен опрокинуть устоявшиеся нефтяные рынки и поставить свободный мир в довольно опасную ситуацию. Несколько позже американский сенатор Китинг (*Keating*) оказался в числе тех, кто стал распространять мысль о советской энергетической угрозе в американском обществе. В 1961 г. в ходе парламентских слушаний он заявил следующее: «Хрущёв не раз угрожал похоронить нас. Теперь становится всё более очевидным, что он также хотел бы утопить нас в море нефти, если мы позволим ему это сделать» [4, с. 559].

Таким образом, можно утверждать, что на рубеже 1950-1960-х гг. США, ограничивая развитие и экспансию советского ТЭК, исходили уже не только из логики политического соперничества, но и интересов своих нефтяных компаний, то есть экономической конкуренции. Страны Западной Европы в сущности были вынуждены подчиниться воли Вашингтона, и, значит, полностью не разделяли взглядов США относительно советской нефти.

В мае 1969 г. министр иностранных дел СССР А.А. Громыко предложил ФРГ, а позже другим странам Западной Европы новую модель сотрудничества – поставки советского газа в обмен на их трубы и нефтегазовое оборудование. Эта, по сути, бартерная схема формально не нарушала действующих запретов по линии КОКОМ и НАТО. В Бонне позитивно отнеслись к советскому предложению, и уже в феврале 1970 г. СССР и ФРГ подписали контракт по формуле «газ – трубы». Вскоре на таких же условиях стали работать не только западногерманские, но и британские, французские и итальянские компании, причём с привлечением западноевропейских банков³. Благодаря новой схеме сотрудничества в 1974-1979 гг. был построен магистральный газопровод «Союз» по маршруту «Оренбург (Поволжье) – Ужгород» (Западная Украина на границе с Чехословакией), а в начале 1980-х гг. началось сооружение первого в мире трансконтинентального газопровода «Уренгой (Западная Сибирь) – Помары – Ужгород». В итоге западноевропейские компании получили существенную прибыль, а энергопотребители Западной Европы – доступ к советскому газу, что существенно уменьшило их зависимость от ближневосточной нефти.

В 1970-х гг. и вплоть до прихода Р. Рейгана в Белый дом в 1981 г. сотрудничество СССР и стран Западной Европы по формуле «газ – трубы» не встречало заметного противодействия со стороны Вашингтона. Более того, президент

² Кушниренко К.Ф. Краткий справочник по горючему. М.: Воениздат, 1979. С. 328

³ Санкции Запада против СССР. Досье // ТАСС. 2016. 10 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/info/2728444#M> (дата обращения: 10.06.2019).

США Р. Никсон и его советник по национальной безопасности, впоследствии госсекретарь США Г. Киссинджер рассматривали энергетическое сотрудничество с Советским Союзом как одно из направлений политики разрядки. Данная линия была продолжена президентом Дж. Фордом и Дж. Картером. Эта временная метаморфоза была обусловлена тем, что США и их союзники, столкнувшись после октября 1973 г. с реальным дефицитом и удорожанием нефти, спровоцированными арабскими странами ОПЕК, увидели в СССР страну, которая могла не только стабилизировать мировой рынок нефти, но и снизить критическую значимость нефтяного картеля. Сегодня трудно представить, что в июне 1973 г. Л.И. Брежнев и Р. Никсон обсуждали в Вашингтоне проекты по снабжению США советским сжиженным природным газом (СПГ) из Западной и Восточной Сибири. Таким образом Вашингтон хотел решить проблему дефицита газа и нефти на американском рынке. Несмотря на готовность Администрации Никсона субсидировать транспортировку советского СПГ, непреодолимым препятствием оказалась его высокая стоимость [7, с. 100].

Рональд Рейган и его команда, пришедшие к власти в США в 1981 г., решили вернуться к политике активного сдерживания Советского Союза, в том числе в энергетической сфере. Отчасти это объяснялось периодом растущего избытка нефти на мировом рынке, начавшимся в начале 1980-х гг. В центре внимания Белого дома сразу оказалось успешное сотрудничество СССР и западноевропейских стран по формуле «газ – трубы». Мнения людей в окружении Рейгана разделились. Сторонники жёсткой линии (министр обороны К. Уайнбергер, советник президента по национальной безопасности У. Кларк, директор ЦРУ У. Кейси, др.) настаивали на блокировке данных связей, поскольку они не только финансово обогащали СССР, но и усиливали опасную для США экономическую взаимозависимость Советского Союза и европейских государств. «Вашингтонские ястребы» выступали против того, чтобы западные страны выделяли льготные кредиты СССР для реализации его газовых проектов. К примеру, в июле 1980 г. Берлин согласился предоставить Москве 4,75 млрд долл. для строительства газопровода «Уренгой – Помары – Ужгород» (чуть меньше половины от всех инвестиций в проект). Более умеренное крыло (госсекретарь А. Хейг, экономический блок) считало, что введение Вашингтоном ограничительных мер в отношении взаимовыгодного сотрудничества СССР и стран Западной Европы в газовой сфере спровоцирует серьёзный конфликт в западном мире. Причём западноевропейские государства, как полагал А. Хейг, не подчинятся США. Указывалось также на то, что советские газопроводы, идущие в Европу, существенно диверсифицировали мировое энергоснабжение и подрывали монополию ОПЕК, что в немалой степени отвечало американским интересам [17; 19].

Введение военного положения в Польше (13 декабря 1981 г.) склонило чашу весов в пользу сторонников жёсткой линии и фактически развязало руки Р. Рейгану, который в силу своих идеологических пристрастий всегда был готов предпринимать шаги, направленные на подрыв позиций

СССР⁴. Пакет санкционных мер был обнародован уже 29 декабря 1981 г. и формально увязан с причастностью СССР к недемократическим событиям в Польше. Американским компаниям было строго-настрого запрещено поставлять в СССР нефтегазовое оборудование для строительства газопровода «Уренгой – Помары – Ужгород». Поскольку европейские члены НАТО не захотели солидаризироваться с США, в июне 1982 г. Вашингтон решил ужесточить санкции, распространив их действия на нефтегазовую продукцию, производимую зарубежными филиалами американских компаний и иностранными компаниями по американским лицензиям. Именно это решение затронуло интересы западноевропейских компаний, спровоцировав настоящий кризис в трансатлантических отношениях. Об этом, в частности, свидетельствовал острый обмен мнений в ходе версальского саммита «Группы семи» (июнь 1982 г.).

В июле – августе 1982 г. правительства ФРГ, Франции, Великобритании и Италии объявили американские санкции незаконными и рекомендовали своим производителям работать в прежнем режиме, что они и сделали, продолжив поставлять в СССР нефтегазовое оборудование. Вашингтон отреагировал незамедлительно, введя против них санкции, что ещё больше обострило конфликт. Только в ноябре 1982 г. Р. Рейган, проведя очередные, весьма сложные переговоры с руководителями западноевропейских государств, полностью снял запрет, в том числе в отношении американских компаний.

Таким образом, США так и не удалось убедить своих европейских союзников в том, что, сотрудничая с СССР в газовой сфере, они не только укрепляют идейного врага, но и подрывают свою энергетическую безопасность. В Вашингтоне явно недооценивали тот факт, что западноевропейские государства видели в СССР не только важного экономического партнёра, но и страну, способную нивелировать их уязвимость, связанную с поставками ближневосточной нефти⁵. В итоге строительство газопровода «Уренгой – Помары – Ужгород» завершилось в 1984 г., а по диктату США в западном мире был нанесён ощутимый удар.

Тем не менее, уже в ноябре 1982 г. Р. Рейган подписал секретную директиву NSDD-66 (*National Security Decision Directive*), призванную не только компенсировать американские уступки западноевропейским партнёрам, но и вывести фактическую войну Запада с советской экономикой и энергетикой на новый уровень. Директива была разработана Роджером Робинсоном, курировавшим международные экономические отношения в Совете национальной безопасности США, при участии У. Кларка и У. Кейси. Следуя NSDD-66, США должны были побуждать союзников: отказаться от импорта советского газа, в том числе за счёт поиска альтернативных источников энергии; прекратить продажу СССР энергетических технологий; поднять процентные ставки по кредитам, выделяемым Советскому Союзу. В январе 1983 г. Р. Рейган утвердил директиву NSDD-

⁴ Ballsept G. The case against sanction // New York Times. 1982. 12 September.

⁵ Ibid.

75, которая, помимо прочего, уточняла и усиливала положения NSDD-66 [10, с. 106-107]. Более того, в конце 1985 г. Саудовская Аравия неожиданно для многих буквально затопила мировой рынок своей нефтью, опустив до минимума её стоимость. Этот демарш крайне болезненно сказался не только на энергетике, но и экономике СССР. По некоторым оценкам, именно США и лично директор ЦРУ У. Кейси убедили Эр-Рияд пойти на этот шаг [3].

Оценивая политику Рейгана в отношении советской энергетики, можно утверждать, что главным, а скорее единственным её мотивом было политическое соперничество с СССР. В 1975 г. в США был введён запрет на экспорт нефти, а в 1980-х гг. зависимость страны от импортных углеводородов только увеличивалась. В таких условиях Вашингтон вряд ли пытался конкурировать с СССР за европейские или иные нефтегазовые рынки. Упомянутый обвал мировых цен на нефть, начавшийся в конце 1985 г., болезненно ударил не только по Советскому Союзу, но и американской нефтяной индустрии, фактически поставив её на грань полного разорения [4]. Однако Рейган, видимо, был готов идти на любые жертвы ради главной цели – низложения СССР.

Итак, на протяжении большей части холодной войны, за исключением непродолжительного периода во время разрядки (1973-1980 гг.), США пытались всячески ограничить развитие советского ТЭК, руководствуясь главным образом политическими целями. Для этого они (самостоятельно или с привлечением союзников) использовали механизмы санкций, эмбарго и психологически-вербального давления. Действуя таким образом, Соединённые Штаты сначала рассчитывали сдержать, а при Р. Рейгане низложить Советский Союз, считая ТЭК главной опорой «советского режима». В 1950-1960-х гг. Вашингтон также рассматривал СССР в качестве нежелательного конкурента американским нефтяным компаниям, однако и в этот период политическое соперничество с Советским Союзом оставалось американским приоритетом.

В 1945-1991 гг. европейские союзники США никогда не были инициаторами санкционных и прочих мер Запада, направленных против советского ТЭК, и только к ним присоединялись, нередко под жёстким американским давлением. Вместе с тем проект строительства трансконтинентального газопровода «Уренгой – Помары – Ужгород» показал, что ведущие западноевропейские государства, включая ФРГ и Францию, не всегда готовы солидаризироваться с США в их политической борьбе с СССР. Не поддавшись американскому диктату, они отказались прекращать сотрудничество с СССР в газовой сфере, поскольку оно было им экономически выгодно и способствовало укреплению европейской энергетической безопасности.

Противоречивая линия Запада в отношении российского ТЭК

С момента распада СССР и вплоть до 2014 г., отмеченного началом драматических событий на Украине, страны Запада не применяли санкции и иные

ограничительные меры в отношении российского ТЭК. Напротив, в указанный период они постоянно упрекали руководство РФ (особенно после прихода к власти В.В. Путина) в том, что оно проводит политику так называемого «ресурсного национализма»: сохраняет чрезмерный контроль государства над национальной энергетикой и не разрешает иностранному (прежде всего западному) капиталу полноценно осваивать нефтегазовые залежи страны [8; 9]. Например, в 2003 г. американские *Chevron* и *ExxonMobil* намеривались приобрести контрольный пакет акций ЮКСИ, крупнейшей в то время российской нефтяной компании (продукт слияния ЮКОСа и «Сибнефти»). Однако так называемое «дело ЮКОСа», инициированное российскими властями в июне 2003 г., не позволило этому случиться, что дало повод США обвинить Россию не только в нарушении прав человека, но и опять-таки в «ресурсном национализме» [21].

В апреле 2007 г. правительство РФ, сославшись на экологические проблемы, лишило *Royal Dutch Shell* полномочий оператора нефтегазового проекта «Сахалин – 2» и передало их «Газпрому». В результате доля британо-нидерландской корпорации в проекте сократилась с 55% до 27,5%, а «Газпром» стал обладателем контрольного пакета акции (50% +1 акция). В марте 2011 г. «Газпром» получил контроль над одним из крупнейших газовых месторождений России – Ковыктинским (Иркутская область). Ранее его основным собственником была компания ТНК-ВР, принадлежавшая на паритетных началах российской ТНК и британской ВР. Эти и некоторые другие подобные события крайне негативно воспринимались на Западе [5; 8].

Таким образом, в 1991-2014 гг. США и их союзники не только не сдерживали развитие российского ТЭК, а, напротив, всячески лоббировали интересы своих компаний, которые буквально боролись за энергетические активы и проекты на территории РФ, предлагая свои инвестиции и новейшие технологии. Наглядный пример – стратегическое сотрудничество «Роснефти» и *ExxonMobil* как в рамках проекта «Сахалин – 1», так и на российском арктическом шельфе, где во многом благодаря инвестициям и технологиям американской корпорации в 2014 г. было открыто крупное месторождение нефти, получившее название «Победа».

Справедливости ради следует отметить, что «ресурсный национализм» был не единственным камнем преткновения в энергетических отношениях России и Запада в период до госпереворота на Украине. Стороны часто по-разному смотрели на реализацию нефтегазоэкспортных проектов в евразийском регионе. Например, несмотря на все усилия Кремля, США и их западноевропейские партнёры так и не позволили России стать основным транзитёром азербайджанских углеводородов, добываемых на каспийском шельфе. Для их транспортировки были созданы нефтепровод «Баку – Тбилиси – Джейхан» (2006 г.), а также Южно-Кавказский («Баку – Тбилиси – Эрзерум», 2007 г.) и Трансанатолийский (TANAP, 2018 г.)* газопроводы. С немалыми трудностями столкнулся и проект «Южный

* Реализация проекта TANAP началась в ноябре 2011 г.

поток» с участием «Газпрома» и целого ряда европейских компаний. Из-за умышленно неконструктивной позиции Европейской комиссии и Болгарии проект был снят с реализации в декабре 2014 г. и трансформирован в «Турецкий поток» [14].

В мае 2006 г. вице-президент США Р. Чейни, пребывая на конференции восточноевропейских лидеров в Вильнюсе, обвинил Россию в использовании энергетических ресурсов во внешнеполитических целях и пообещал, что Соединённые Штаты будут всячески этому противодействовать [5]. Высокопоставленный американский чиновник имел тогда в виду первый российско-украинский газовый конфликт, случившийся на рубеже 2005-2006 гг., в котором Вашингтон полностью встал на сторону Киева. Данный демарш США ставит один немаловажный вопрос: возвращаются ли США к политике сдерживания российского ТЭК в 2006 г.? Если да, то чем они мотивировали свои действия: политическим соперничеством или экономической конкуренцией? Конечно, эмбарго и санкций тогда не последовало. Однако в западных СМИ против России была развёрнута беспрецедентная по масштабу информационная кампания, в рамках которой «Газпром» был впервые и совершенно незаслуженно представлен как ненадёжный, политически мотивированный поставщик газа. В результате произошла секьюритизация энергоснабжения ЕС. Иначе говоря, Россия превратилась в главную угрозу энергетической безопасности Европейского союза, а преодоление высокой зависимости от российского газа (и других энергоносителей) с тех пор стало ключевой задачей ЕС [13].

Дискредитировав «Газпром» в 2006 г., США вряд ли преследовали свои экономические интересы. Лишь в конце 2000-х гг. стало очевидно, что так называемая «сланцевая революция» способна превратить Соединённые Штаты в крупного нефтегазового экспортёра. Даже для высшего руководства страны это стало полной неожиданностью. Кроме этого, в середине 2000-х гг. мир всё-таки сталкивался с угрозой дефицита нефти, что от месяца к месяцу толкало нефтяные котировки к их историческим максимумам. В таких условиях США, импортировавшие тогда примерно две трети потребляемой нефти, были совсем не заинтересованы в ограничении экспорта российских углеводородов. Вероятнее всего, в 2006 г. Вашингтон решал конкретную геополитическую задачу. Он пытался сорвать строительство Северо-Европейского газопровода (СЕГ, впоследствии «Северный поток – 1»), поскольку СЕГ существенно сокращал роль Украины как транзитёра российского газа в Европу и, следовательно, лишал антироссийскую «оранжевую коалицию» в Киеве жизненно важных доходов. В подтверждение сказанному следует напомнить, что в сентябре 2005 г. «Газпром», немецкие BASF и E.ON подписали соглашение об условиях реализации проекта строительства СЕГ, а в декабре того же года было создано совместное российско-германское предприятие *North European Gas Pipeline Company*, позже переименованное в *Nord Stream*.

Таким образом, можно утверждать, что в 2006 г. Вашингтон пока ещё не вернулся к политике сдерживания российского ТЭК в логике холодной во-

йны, а решал конкретную геополитическую задачу, связанную с газотранзитным статусом Украины. В аналогичном ключе следует рассматривать второй российско-украинский газовый конфликт, случившийся на рубеже 2008-2009 гг. и вызвавший не меньший международный резонанс. В то время «Северный поток – 1» выходил на завершающую стадию (строительство началось в апреле 2010 г.), и Вашингтон тщетно пытался создать условия, при которых западноевропейские страны сочли бы невозможным своё участие в проекте. В итоге газопровод «Северный поток – 1» был построен, однако имидж России как надёжного поставщика энергоносителей был серьёзно подорван. Например, весьма показательным, что профессор Сильва из лиссабонского Высшего технического института доказывает в своём исследовании, что в 2006 и 2009 гг. Россия использовала энергетику в качестве «геополитического оружия». При этом автор даже не допускает иную интерпретацию двух российско-украинских газовых конфликтов [12].

Политический кризис на Украине, начавшийся в феврале 2014 г., фактически вернул времена холодной войны. Обвинив Россию в аннексии Крыма и поддержке сепаратистов на Донбассе, страны Запада во главе с США прибегли к санкциям, желая с их помощью повлиять на российскую политику в отношении соседней страны. Если сначала санкции касались отдельных граждан РФ, то впоследствии они затронули целые отрасли российской экономики, включая ТЭК. Так, в апреле 2014 г. Министерство энергетики США заявило о приостановке сотрудничества с «Росатомом». В том же месяце в американский санкционный список попала компания «Черноморнефтегаз», работавшая в Крыму. В мае 2014 г. на «Черноморнефтегаз», а также «Феодосийскую нефтебазу» наложил свои санкции Европейский союз.

В июле – сентябре 2014 г. США и ЕС пошли ещё дальше и ввели так называемые секторальные санкции в отношении ведущих финансовых, оборонных и энергетических предприятий РФ. В «энергетический санкционный список» попали «Роснефть», «Газпром», «Газпром нефть», «НОВАТЭК», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Транснефть». Перечисленные компании были лишены доступа к долгосрочному финансированию в западных банках, а на торговлю их ценными бумагами сроком обращения свыше 30 дней накладывались ограничения. Вводился также запрет на экспорт в Россию оборудования, технологий и услуг, связанных с добычей углеводородов на глубоководных морских участках, арктическом шельфе и в сланцевых породах. В декабре 2014 г. ЕС ограничил экспорт товаров и технологий, необходимых для разведки и добычи углеводородов в Крыму. В июле 2015 г. США распространили уже действующий санкционный режим на дочерние структуры «Роснефти», а в августе – на Южно-Кириновское газоконденсатное месторождение «Газпрома» в Охотском море [6].

Таким образом, события на Украине дали США и их союзникам повод ввести санкции против России и непосредственно её топливно-энергетического комплекса. Политическая мотивировка данных действий, конечно же, была

здесь определяющей. Российский ТЭК всегда воспринимался на Западе в качестве главного источника геополитической мощи России и залога её стабильного социально-экономического развития. Тем не менее, нельзя не учитывать, что к 2014-2015 гг. так называемая «сланцевая революция» создала возможности для экспорта существенных объемов американских углеводородов. Неслучайно, что уже в декабре 2015 г. президент Б. Обама снял 40-летний запрет на экспорт нефти из США, а в 2012-2015 гг. он же одобрил строительство целого ряда терминалов по экспорту американского СПГ (*Sabine Pass LNG* и *Cameron LNG* в штате Луизиана; *Cove Point LNG* в штате Мэриленд; *Freeport LNG* в штате Техас) совокупной мощностью свыше 70 млрд кубометров в год. В этом смысле западные санкции, введённые против российского ТЭК в ответ на украинский кризис и подрывающие его стабильную работу, были выгодны американским нефтегазовым компаниям, заинтересованным не только в стабильных рынках сбыта, но и более высоких мировых ценах на углеводороды.

Когда в декабре 2014 г. мировые цены на нефть достигли трёхлетнего минимума (60 долл. за баррель), сократившись вдвое всего за шесть месяцев, международные спекуляции о возможном сговоре Вашингтона и Эр-Рияда против Москвы только усилились. Как пишет видный американский учёный Карлос Паскуаль, многие эксперты тогда допускали, что США и Саудовская Аравия затопили мировой рынок своей нефтью, что обрушило её стоимость и поставило российскую экономику в трудное положение. Сам К. Паскуаль не исключил подобного сценария [16]. Весьма показательна и точка зрения Филиппа Верлегера, высказанная им спустя два дня после референдума о статусе Крыма (16 марта 2014 г.). Американский профессор, руководивший департаментом энергетической политики в Казначействе США при президенте Картере, предложил американским властям использовать стратегические нефтяные резервы для снижения мировых цен и наказания России за «аннексию Крыма»⁶. Эти и другие аналогичные суждения указывают на то, что в 2014 г. Соединённые Штаты Америки совместно с другими странами вполне могли спровоцировать обвальное падение мировых цен на нефть с тем, чтобы нанести серьёзный экономический ущерб России и принудить её к определённым геополитическим уступкам [3].

В июне 2015 г. «Газпром» и ряд ведущих европейских компаний инициировали проект «Северный поток – 2», призванный (по аналогии с «Северным потоком – 1») обеспечить Германию и ЕС прямыми поставками природного газа из России. Незамедлительно заявив, что данный проект противоречит интересам Украины и Европы, США впредь стали активно противодействовать его реализации, солидаризировавшись с целым рядом европейских стран (прежде всего Польшей, Данией, прибалтийскими государствами), а также в определённой степени с Европейской комиссией, которая за счёт поправок к Газовой

⁶ Verleger P. World oil price could drop \$10-\$12 per barrel // Financial Times. 2014. 18 March. [Электронный ресурс] URL: <https://www.ft.com/content/35d6ae10-ab9a-11e3-90af-00144feab7de> (дата обращения: 10.06.2019).

директиве 2009 г. предложила распространить нормы Третьего энергетического пакета на морские газопроводы, идущие в ЕС, то есть на «Северный поток – 2». По мнению Брюсселя, «Газпром», как производитель газа, должен отказаться от владения «Северным потоком – 2», а альтернативные поставщики газа должны получить доступ к 50% мощностей магистрали.

В итоге, «Северный поток – 2» расколол западных союзников на два лагеря. Одни, прежде всего в лице немецкого и австрийского правительств, стали настаивать на экономической или коммерческой природе проекта, другие, объединившиеся вокруг США, утверждать, что Россия за счёт «Северного потока – 2» вознамерилась добиться сугубо политических целей. Во-первых, нанести экономический вред и политически ослабить Украину и Польшу – газотранзитные страны, выступающие в роли ведущих критиков Кремля. Во-вторых, сославшись на «Северный поток – 2», усилить своё военное присутствие в Балтийском регионе. В-третьих, за счёт более дешёвого газа «Северного потока – 2» ещё больше увеличить свою долю на европейском газовом рынке (37% в 2018 г.)⁷ и, как следствие, поставить ЕС в критическую от себя энергетическую и политическую зависимость, а также подорвать конкурентоспособность всего энергетического рынка ЕС. В-четвёртых, используя «Северный поток – 2», перессорить союзников по НАТО и вбить клин между Европой и Америкой⁸.

Американская обструкция «Северного потока – 2» выразилась как в многочисленных вербальных атаках, так и в конкретных законодательных инициативах. Так, в августе 2017 г. президент США Д. Трамп подписал закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA), одобренный обеими палатами Конгресса США. В законе прямым текстом говорилось, что Соединённые Штаты и «впредь будут препятствовать сооружению газопровода “Северный поток – 2”, учитывая его вредоносное влияние на энергетическую безопасность ЕС, развитие газового рынка Центральной и Восточной Европы, энергетические реформы на Украине»⁹. Закон наделял американского президента полномочиями вводить санкции в отношении лиц и компаний, инвестирующих значительные средства в строительство российских экспортных нефте- и газопроводов или предоставляющих материалы, информацию и услуги для их сооружения. Как это ни странно, но тот же закон прямо призывал правительство США всячески продвигать экспорт американских энергоресурсов в целях увеличения занятости в США, укрепления энергетической безопасности американских союзников, а также усиления внешней политики США.

⁷ Sondland G. Reliance on Russian gas has big risks for Europe. 2019. 12 March. URL: <https://www.ft.com/content/4cfd4b1e-43eb-11e9-b83b-0c525dad548f> (accessed: 12.06.2019).

⁸ The Nord Stream 2 gas pipeline is a Russian trap // The Economist. 2019. 16 February. URL: <https://www.economist.com/leaders/2019/02/16/the-nord-stream-2-gas-pipeline-is-a-russian-trap> (accessed: 12.06.2019).

⁹ H.R. 3364 – Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Signed into law by President Donald Trump on August 2, 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/legislation/hr-3364-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act> (accessed: 12.06.2019).

Впоследствии администрация американского президента неоднократно грозила ввести санкции как против самого проекта «Северный поток – 2», так и непосредственно компаний и лиц, участвующих в его реализации и финансировании, ссылаясь на СААТСА. Тем не менее, учитывая позицию некоторых ключевых европейских союзников, прежде всего Германии, Вашингтон со временем несколько смягчил свою позицию. Так, в сентябре 2018 г. Д. Трамп неожиданно заявил об отсутствии у США планов вводить санкции против компаний, задействованных в «Северном потоке – 2», хотя в очередной раз раскритиковал этот проект. По мнению американского президента, он в корне противоречил интересам немцев и европейцев¹⁰. Тогда же министр энергетики США Р. Перри отметил, что «Северный поток – 2» может попасть под американские санкции только в случае отказа России от транзита газа через территорию Украины¹¹. Подобная метаморфоза отчасти стала результатом компромисса Вашингтона и Берлина: Германия согласилась построить на своей территории терминал по приему СПГ из США и тем самым диверсифицировать поставки газа из России¹². В итоге, в апреле 2019 г. госсекретарь США М. Помпео, выступая в Конгрессе, заявил, что Соединённые Штаты сделали практически всё возможное, чтобы убедить европейцев, в первую очередь Германию, не строить «Северный поток – 2, но не смогли добиться успеха»¹³.

Из вышесказанного следует, что в «Северном потоке – 2» тесно переплелись политические и экономические интересы США. С одной стороны, Вашингтон мешал реализации проекта, руководствуясь своими традиционными геополитическими задачами, а именно необходимостью препятствовать укреплению энергетических связей ЕС и России, а также росту экономического благосостояния последней. Параллельно он хотел сохранить у проамериканских властей в Киеве доходы от транзита российского газа (примерно 2-3 млрд долл. в год), без которых украинскую экономику, наверняка, ждал бы коллапс, а значит очередной крах идеи З. Бжезинского навсегда разделить Украину и Россию, закрепив за последней статус сугубо региональной державы [1]. С другой стороны, налицо было желание президента Д. Трампа и его администрации продавить интересы американских экспортеров СПГ в Европе. Собственно обещание Берлина построить терминал по приему американского сжиженного природного газа в Германии во многом смягчило противодействие США реализации «Северного потока – 2». В определённом смысле геополитика была принесена в жертву

¹⁰ Трамп заявил об отсутствии планов вводить санкции за «Северный поток-2» // РБК. 2018. 18 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/09/2018/5ba158b59a794782603a5e5a> (дата обращения: 12.06.2019).

¹¹ Р. Перри: США выступают против Северного потока – 2. Но СПГ здесь ни при чем // Neftegaz.ru. 2018. 17 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://neftegaz.ru/news/view/175112-R-Perri-SShA-vystupayut-protiv-Severnogo-potoka-2-No-SPG-zdes-ni-pri-chem> (дата обращения: 12.06.2019).

¹² Давыдов Д. Германия назвала свой СПГ-терминал «жестом американским друзьям» // ТЭКНОБЛОГ. 2018. 19 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://teknoblog.ru/2018/09/19/92971> (дата обращения: 12.06.2019).

¹³ Помпео: США не убедили Европу отказаться от «Северного потока-2» // RT. 2019. 10 апреля. [Электронный ресурс] URL: <https://russian.rt.com/world/news/620094-pompeo-stroitelstvo-severnyi-potok> (дата обращения: 12.06.2019).

экономической выгоде. Причём речь шла не только о потенциальной прибыли американских экспортёров газа, но и фактическом принуждении Германии покупать более дорогой американский СПГ в ущерб конкурентоспособности её экономики [13; 14]. Здесь немаловажно вспомнить об огромном дефиците торгового баланса США (621 млрд долл. в 2018 г., данные Министерства торговли США), причиной которого были главным образом три страны: КНР, Япония и Германия.

Как и в случае с газопроводом «Уренгой – Помары – Ужгород», Германия, Австрия, Франция и ряд других европейских стран заняли непреклонную позицию по проекту «Северный поток – 2». Доводы Вашингтона и его европейских единомышленников, увязанные с заботой о политической и экономической стабильности Украины и Польши; необходимостью ЕС диверсифицировать источники газового импорта и создавать конкурентоспособный европейский энергетический рынок; политической ненадёжностью России как поставщика энергоносителей и к тому же якобы вознамерившейся усилить своё военное присутствие в Балтийском море и перессорить западных союзников, они сочли недостаточно убедительными на фоне явных экономических и политических выгод проекта. Природный газ, транспортируемый по «Северному потоку», попадает в Германию напрямую, что не только снижает транзитные издержки, но и полностью нивелирует политические риски, связанные с нестабильной Украиной. Более того, как и в случае с газопроводом «Уренгой – Помары – Ужгород», западноевропейские компании выступили в роли ключевых подрядчиков в сооружении «Северного потока – 2». Примечательно, например, что в феврале 2019 г. А. Крамп-Карренбауэр, преемница А. Меркель и политик, довольно жёстко критикующий внешнюю политику России, назвала «Северный поток – 2» экономическим проектом, который нельзя просто так отменить. По мнению нового председателя Христианско-демократического союза (ХДС), применительно к «Северному потоку – 2» американцы преследуют свои экономические интересы, но у Германии они тоже есть. Наилучший выход – балансировка интересов всех вовлеченных сторон. Строительство Германией терминала для приёма американского СПГ, способного несколько диверсифицировать поставки российского газа, является наглядным проявлением такого подхода, считает А. Крамп-Карренбауэр [18].

Осенью 2018 г. Д. Трамп обрушился с критикой на ОПЕК, обвинив организацию в «необоснованном завышении цен на нефть и обворовывании остального мира». Апеллируя к арабским членам организации, американский президент напомнил им, что их безопасность по-прежнему зависит от США, и поэтому им необходимо незамедлительно снизить нефтяные цены¹⁴. Действительно, в сентябре 2018 г. мировые цены на нефть перешагнули рубеж в 80 долларов за

¹⁴ Евдокимова А. Трамп призвал к изменению в работе ОПЕК // ТРК ВС РФ «Звезда». 2018. 25 сентября. [Электронный ресурс] URL: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201809251945-gco5.htm (дата обращения: 12.06.2019).

баррель (марка Brent), достигнув четырёхлетнего максимума. Причиной тому стали новые антииранские санкции США, введённые в мае 2018 г. после выхода Вашингтона из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), касающегося ограничения ядерных разработок Тегерана. По решению Белого дома весь импорт иранской нефти подлежал запрету с ноября 2018 г., а это примерно 2,5-3 млн баррелей в сутки.

Борясь с любыми попытками обойти антииранские санкции, в том числе предпринимаемыми ЕС, РФ и КНР, Вашингтон оказался в ситуации, когда ему самому фактически нужно было изыскивать поставщиков, способных компенсировать иранскую нефть. В противном случае мир и американские потребители, в частности, могли столкнуться с чрезмерным удорожанием нефти, что в преддверии выборов в Конгресс, намеченных на ноябрь 2018 г., было явно нежелательно для Администрации Трампа и Республиканской партии. В таком контексте осенью 2018 г. США вполне могли увидеть в России временного союзника, то есть страну, способную сыграть важную роль в балансировке мирового нефтяного рынка в условиях ухода с него иранской нефти. На это, в частности, указывает встреча министров энергетики России и США, состоявшаяся 13 сентября 2018 г. и посвященная именно стабильности международных энергетических рынков.

Таким образом, после распада СССР страны Запада проводят весьма противоречивую политику в отношении российского ТЭК. До 2014 г. они всячески содействовали его модернизации и поступательному развитию. Связано это было с тем, что государства Западной Европы, а также США до свершения «сланцевой революции» были сильно заинтересованы в стабильной работе российской нефтегазовой индустрии, невзирая даже на остающиеся геополитические и идеологические противоречия. Разногласия возникали у сторон главным образом из-за выбора маршрутов транспортировки российских и каспийских углеводородов, но и они не приобретали критического характера. Тем не менее, после госпереворота на Украине ситуация в корне изменилась. Страны Запада вновь встали на путь сдерживания российского ТЭК, введя многочисленные запреты в сфере экспорта технологий и инвестиций, а также финансирования. При этом Вашингтон выступил в роли главного инициатора санкционных мер в отношении энергетики России. Объяснений тому может быть несколько.

Во-первых, благодаря «сланцевой революции» США стали гораздо меньше зависеть от импорта углеводородов, а их нефтегазовые компании превратились в конкурентов российских на европейском и других рынках. Во-вторых, по сугубо геополитическим соображениям Вашингтон был заинтересован в том, чтобы Украина сохранила роль основного транзитёра российского газа в Европу. Поэтому он стал создавать условия, при которых ведущие западноевропейские государства не должны были поддерживать проекты строительства газопроводов, идущих из России в Европу в обход украинской территории. Однако последние, поддержав общую санкционную линию Запада в отношении российского ТЭК,

отказались саботировать «Северный поток – 2», поскольку он не только нивелировал транзитные риски, связанные с Украиной, но и был выгоден им по чисто экономическим причинам. В определенном смысле эта ситуация была схожа с той, что возникла вокруг проекта «Уренгой – Помары – Ужгород» в годы холодной войны.

Отвечая на поставленные исследовательские вопросы, можно утверждать следующее. Как в годы холодной войны, так и по её окончании главным инспириатором санкционной политики в отношении советского, впоследствии российского ТЭК являются Соединённые Штаты Америки. Стержневым мотивом подобной линии поведения служит политическое соперничество, хотя в определённые периоды (как, например, в 1950-1960-х гг., 2010-х гг.) США могут быть также движимы экономической конкуренцией или желанием обеспечить интересы своих энергетических компаний. Однако политика, как правило, превалирует над экономикой.

В 1973-1980-х гг., а также в 1991-2014 гг. США временно не проводили политику активного сдерживания советского или российского ТЭК. Связано это было как с разрядкой или относительно пониженным политическим соперничеством Москвы и Вашингтона, так и конъюнктурной заинтересованностью последнего в стабильной работе нефтегазовой индустрии СССР или России. Осенью 2018 г., когда российско-американские политические отношения фактически находились в кризисе, США, тем не менее, могли видеть в России временного союзника или страну, способную сыграть важную роль в балансировке мирового нефтяного рынка в американских интересах.

Поскольку страны Западной Европы гораздо в большей степени (в сравнении с США) зависят от поставок российских (в прошлом советских) энергоносителей, они никогда не выступали в роли инициаторов санкционных и иных ограничительных мер в отношении советского или российского ТЭК. Более того, они часто видели в СССР и России естественного партнёра как в экономической, так и энергетической области. В тех случаях, когда энергетическое сотрудничество с Советским Союзом или Россией затрагивало стратегические интересы стран Западной Европы (например, проекты строительства газопроводов «Уренгой – Помары – Ужгород» и «Северный поток – 2»), они были готовы жёстко противостоять диктату Вашингтона. Таким образом, можно полагать, что западноевропейские государства в большей мере следуют в фарватере американской политики, нежели видят в России (в прошлом СССР) политического соперника или экономического конкурента в энергетической сфере.

В целом, после 1991 г. страны Запада во главе США продолжают мыслить категориями холодной войны. За счёт санкций и других ограничительных мер в отношении российского ТЭК они хотят ограничить геополитическую мощь России и принудить её к определённым действиям.

Бесспорно, проблематика санкций и других ограничительных мер Запада в отношении советского и российского ТЭК находит отражение в ряде зару-

бежных и российских исследований, особенно последнего времени, что вызвано обострившимися противоречиями России и её западных партнёров из-за Украины и проекта «Северный поток – 2». Однако существуют определённые нюансы. Во-первых, авторы не ставят перед собой цель выявить политическую или экономическую природу разногласий СССР/России и Запада в энергетической сфере. Во-вторых, их исследования не направлены на сравнение эпохи холодной войны и современности. В определённом смысле настоящая статья и её выводы могут открыть дискуссию на указанном направлении.

Список литературы:

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: АСТ, 2018. 384 с.
2. Боровский Ю.В. Международное соперничество: теоретические и лингвистические аспекты // Международные отношения. 2018. № 3. С. 65–72.
3. Боровский Ю.В. Ценовые войны на мировом рынке нефти // Международные процессы. Журнал мировой политики и международных отношений. 2017. №1 (48). С. 176–185.
4. Ергин Д. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблшер, 2018. 956 с.
5. Саква Р. Сырьевой сектор России: экономика контроля и политика ренты // Неприкосновенный запас. 2010. №6 (74). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/6/sa9-pr.html> (дата обращения: 12.06.2019).
6. Сидорова Е. Энергетика России под санкциями Запада // Международные процессы. Журнал мировой политики и международных отношений. 2016. №1 (44). С. 143–155.
7. Adelman M. Genie out of the Bottle: World Oil since 1970. Cambridge: MIT Press, 2008. 376 p.
8. Bradshaw M. The Kremlin, National Champions and the International Oil Companies: The Political Economy of the Russian Oil and Gas Industry // Geopolitics of Energy. 2009. No. 5 (Vol. 31). 14 p.
9. Bremmer I., Johnston R. The Rise and Fall of Resource Nationalism // Survival: Global Politics and Strategy. 2009. Vol. 51. Pp. 149–158
10. Cooper P.J., Vargas C.M. Sustainable Development in Crisis Conditions: Challenges of War, Terrorism, and Civil Disorder. Langham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 362 p.
11. Diehl P., Goertz G. War and Peace in International Rivalry. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001. 336 p.
12. Geopolitics of Energy and Energy Security, ed. by C.P. Fernandes, T.F. Rodrigues. Lisbon: Instituto da Defesa Nacional, 2017. 148 p.
13. Giuli M. Nord Stream 2: Rule no more, but still divide (Issue paper) // European policy center, 2018. 25 June. 26 p.
14. Goldthau A. Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU, Central Eastern Europe & the UK. London: EUCERS, 2016. 39 p.
15. Gustafson T. Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia. Cambridge: Belknap Press, 2012. 672 p.
16. Pascual C. The New Geopolitics of Energy // Center on Global Energy Policy at Columbia University, 2015. September. 33 p.
17. Pee R. Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration. NY: Routledge, 2015. 229 p.
18. Russland will Deutschland destabilisieren // Internationale Politik. 2019. März-April. S. 26-29.
19. Service R. The End of the Cold War: 1985-1991. NY: Public Affairs, 2015. 688 p.
20. Silverstone P.H. The Export Control Act of 1949: Extraterritorial Enforcement // University of Pennsylvania Law Review, 1959. Vol. 107, pp. 331–362.
21. Sixsmith M. Putin's Oil: The Yukos Affair and the Struggle for Russia. NY: Bloomsbury Academic, 2010. 320 p.

Об авторе:

Юрий Викторович Боровский – к.ист.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России. Москва, 119454, проспект Вернадского, 76.
E-mail: yuribor@mail.ru.

The Soviet and Russian Energy Industry as Objects of Western Sanctions: Political Rivalry or Economic Competition

Y.V. Borovsky

DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-42-60

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University)

Abstract: Since the late 1940s Western countries have regularly used sanctions, embargoes and other similar instruments to counter the development of the Soviet and, after 1991, the Russian energy industry. The author tries to answer two research questions: what provokes such a policy of the West: political rivalry or economic competition? Has the West changed its attitude to the Russian energy industry after the end of the Cold war? The first part of the study covers the years of the Cold war; the second part is devoted to the period following the collapse of the USSR. The article deals with generic approaches of Western countries to the Soviet and Russian energy industry, as well as their stances on major oil and gas pipelines, including the «Druzhba» (or the «Friendship») oil pipeline, the Soyuz gas pipeline, The «Urengoy – Pomary – Uzhhorod» (or the West-Siberian) gas pipeline, the Nord Stream 1,2 gas pipelines.

The author came to the following conclusions. The main inspirer of sanctions and other restrictive measures of the West against the Soviet and Russian energy industry has always been the United States of America. The core motive of such behavior has been political rivalry, although in certain periods (for example, in the 1950s-1960s, 2010-ies) the United States may also be driven by economic competition or the desire to ensure the interests of its energy companies.

Western European countries have often been in solidarity with the American actions against the Soviet or Russian energy complex. However, when their strategic interests are affected (for example, in case of construction of the Urengoy – Pomary – Uzhgorod and Nord stream 2 gas pipelines), they can resist the dictates of Washington. This is due both to pressure from Western European business interested in cooperation with the USSR or Russia in the energy field, and a strong desire of Western European countries to diversify oil and gas supplies from the Middle East and to solve some other energy problems, for instance, to mitigate transit risks associated with Ukraine.

Overall, the end of the Cold war has not radically changed the policy of the West towards the Russian energy industry.

Key words: energy policy, oil, gas, sanctions, USSR, Russia, USA, EU, Germany, Nord Stream, Ukraine.

References

1. Brzeziński Z. Velikaya shakhmatnaya doska [The Grand Chessboard]. Moscow, AST, 2018. 384 p. (In Russian).
2. Borovsky Y. Mezhdunarodnoe soper-nichestvo: teoreticheskie i lingvisticheskie aspekty [International Rivalry: Theo-retical and Linguistic Aspects]. *Mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, no.3, pp. 65 – 72. (In Russian).
3. Borovsky Y. Tsenovye voyny na mirovom rynke nefti [Price wars in global oil markets]. *Mezhdunarodnye protsessy – Inter-*

- nationals trends*, 2017, vol. 48, no. 1, pp. 176–185 (In Russian).
4. Yergin D. *Dobycha. Vsemyrnaya istoria borby za neft, dengi i vlast* [The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power]. Moscow, Alpina Publisher, 2018. 956 p. (In Russian).
 5. Sakwa R. Syrievoi sector Rossii: ekonomika kontrolya i politika renty [Russia's Commodities: Economics of Control and Politics of Rent]. *Neprikosnovenny zapas*, 2010, vol. 74, no. 6. Available at: <http://magazines.russ.ru/nz/2010/6/sa9-pr.html> (accessed 12.06.2019).
 6. Sidorova E. Energetika Rossii pod sanktsiimi Zapada [The Russian energy industry under western sanctions]. *Internationals trends*, 2016, vol. 44, no. 1, pp. 143–155
 7. Adelman M. *Genie out of the Bottle: World Oil since 1970*. Cambridge, MIT Press, 2008. 376 p.
 8. Bradshaw M. The Kremlin, National Champions and the International Oil Companies: The Political Economy of the Russian Oil and Gas Industry. *Geopolitics of Energy*, 2009, vol. 31, no. 5, pp. 2–14.
 9. Bremmer I., Johnston R. The Rise and Fall of Resource Nationalism. *Survival: Global Politics and Strategy*, 2009, vol. 51, no. 2, pp. 149–158. <https://doi.org/10.1080/00396330902860884>
 10. Cooper P.J., Vargas C.M. *Sustainable Development in Crisis Conditions: Challenges of War, Terrorism, and Civil Disorder*. Langham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 362 p.
 11. Diehl P., Goertz G. *War and Peace in International Rivalry*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001. 336 p.
 12. *Geopolitics of Energy and Energy Security*, ed. by C.P. Fernandes, T.F. Rodrigues. Lisbon, Instituto da Defesa Nacional, 2017. 148 p.
 13. Giuli M. *Nord Stream 2: Rule no more, but still divide (Issue paper)*. European policy center, 2018, 25 June. 26 p. URL: https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_8613_nordstream2.pdf?doc_id=2010 (accessed 12.06.2019).
 14. Goldthau A. *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU, Central Eastern Europe & the UK*. London, EUCERS, 2016. 39 p.
 15. Gustafson T. *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*. Cambridge, Belknap Press, 2012. 672 p.
 16. Pascual C. *The New Geopolitics of Energy*. Center on Global Energy Policy at Columbia University, 2015, September. 33 p.
 17. Pee R. *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration*. NY, Routledge, 2015. 229 p.
 18. Russland will Deutschland destabilisieren. *Internationale Politik*, 2019, März-April, s. 26–29 (In German).
 19. Service R. *The End of the Cold War: 1985–1991*. NY, Public Affairs, 2015. 688 p.
 20. Silverstone P.H. The Export Control Act of 1949: Extraterritorial Enforcement. *University of Pennsylvania Law Review*, 1959, vol. 107, pp. 331–362. URL: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7036&context=penn_law_review (accessed 12.06.2019)
 21. Sixsmith M. *Putin's Oil: The Yukos Affair and the Struggle for Russia*. NY, Bloomsbury Academic, 2010. 320 p.

About the author:

Yury V. Borovsky – PhD. Hist. Sci., associate professor at the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO–University. 76, Prospect Vernadskogo Moscow, Russia, 119454. E-mail: yuribor@mail.ru.

Международный бизнес и кризис глобализации

А.Ю. Борисов

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В современных политологических и экономических исследованиях все чаще стали говорить о «кризисе глобализации». Куда меньше внимания пока уделяется усиливающемуся международно-политическому соперничеству великих держав, пришедшему на смену глобализации, и его влиянию на развитие международного бизнеса.

Статья посвящена анализу бизнеса и международной политики в их тесной взаимосвязи и противоречивом единстве на фоне глубокого кризиса универсалистской модели глобализации. Как показывает автор статьи, именно на стыке государственной политики и интересов международного бизнеса рождаются судьбоносные внешнеполитические решения, от которых во многом зависит развитие современных международных отношений и состояние мировых дел в целом. При этом в статье подвергаются сомнению устоявшиеся стереотипы о постоянстве и устойчивости соотношения слагаемых в дихотомии «политика – экономика» и проводится мысль, что уровень их взаимовлияния зависит от конкретных исторических обстоятельств.

Автор статьи проследил на большом фактическом и статистическом материале роль международной политики в формировании делового климата в мире на фоне обострившейся конкуренции великих держав. Речь идёт и о стремлении США сохранить своё доминирующее положение в мире ценой повышения международно-политических рисков, связанных сегодня преимущественно с американо-китайскими противоречиями, принявшими характер открытой технологической войны, с обострением отношений России с Западом в целом в результате неспособности сторон выработать после окончания холодной войны новый «modus vivendi», устраивающий все стороны, и с влиянием политических амбиций держав на региональную стабильность и соответственно интересы рыночных игроков.

Автору удалось подкрепить выдвинутые принципиальные положения рядом конкретных примеров из практики инициированных США санкционных войн, дипломатической борьбы вокруг «Северного потока – 2», «дела Хуавей», столкновений на рынках углеводородов и торговли оружием, отношения бизнеса к китайскому проекту «Один пояс, один путь» и ряда других тем. В статье отстаивается тезис об уравновешенности в России интересов национального бизнеса и внешней политики, её успешной дипломатической «игре на опережение».

В заключение автор приходит к выводу, что несмотря на все особенности интересов большого бизнеса, его вовлеченность в те или иные мегапроекты или конкретные сделки, в ядерный век именно международное сотрудничество и стабильность, а не конфронтация обеспечивают конечный успех деловой активности.

УДК: 327.88

Поступила в редакцию 25.04.2019 г.

Принята к публикации 27.06.2019 г.

Ключевые слова: кризис глобализации, возвращение геополитики, бизнес и власть, торговые санкции, технологические войны, рынок оружия, нефтяной бизнес, протекционизм Трампа, Северный поток-2, санкционные войны, пояс и путь, СВПД, США и ЕС, новый миропорядок, китайская экспансия, российский бизнес, мировой рынок, США и Россия, Америка и Китай, региональные конфликты, недобросовестная конкуренция, нерыночные методы.

Исследовательская задача данной статьи заключается в предметном анализе влияния такого важного фактора формирования и осуществления внешней политики государств, как современная геополитика, на развитие международного бизнеса и межгосударственные деловые (торгово-экономические, финансовые, инвестиционные и др.) отношения. Особую научную, политическую и практическую значимость этой теме придаёт ускоряющийся кризис универсалистской модели глобализации, разрушающий традиционные связи транснациональных деловых кругов и, согласно ряду влиятельных мнений, приобретший уже определённые черты деглобализации.

При этом следует отметить, что ряд исследователей, в том числе российских, придерживаются другой точки зрения и не склонны преувеличивать дезинтеграционные процессы или соглашаться с тем, что на смену глобализации придет новое соперничество великих держав [7]. Иными словами, речь идёт об анализе соотношения понятий «геополитика – глобализация» с выходом на более широкие исторические обобщения смены миропорядка, взаимовлияния политики и экономики, места бизнес-кругов в периоды международной турбулентности и коренной «смены вех».

Автор данной статьи исходит из того, что экономическая наука, начиная с Давида Риккардо, развивалась как политэкономия с учетом тесной связи между политикой (геополитикой) и экономикой (геоэкономикой), хотя баланс между ними и иерархия взаимовлияния могли меняться в зависимости от конкретных исторических условий. Молодой российский бизнес понёс ощутимые потери, недооценив влияние вернувшейся на авансцену геополитики на устоявшиеся в период глобализации партнёрские связи¹.

В научно-исследовательских кругах сложилась парадоксальная картина, когда проблемами бизнеса занимались преимущественно экономисты, а геополитикой – политологи и историки. В результате единой парадигмы сформировано не было. В данной статье автор предпринял попытку восполнить имеющийся пробел и доказательно отстоять гипотезу, что изменившиеся международные условия в связи с закатом однополярного мира и обострившимся соперничеством великих держав превратили бизнес-круги в заложников рискованной, а подчас и авантюристической геополитики.

¹ Фаляхов Р. Кто спасет Россию? Страна уходит в рецессию. Эксперты предсказывают начало кризиса в России в третьем квартале // Газета.ру. 31.05.2019, 07:26 URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/05/28/12381247.shtml> (дата обращения 13.06.2019)

Указанная тема широко представлена в западной литературе. В связи с влиянием интересов корпоративных кругов и тесно связанной с ними государственной властью изучение указанной темы велось в рамках дисциплины «международная политическая экономия»². Среди последних работ представителей этого направления следует выделить работы Б. Коэна и коллектива английских авторов [8; 15].

С точки зрения автора, эти и другие специалисты делают акцент на проблемах макроэкономики, а не на конкретных корпоративных интересах, поэтому некоторые из них отстаивают в духе взглядов политических реалистов и сторонников «теории гегемонистской стабильности» абстрактный тезис о том, что однополярный мир и власть гегемона – от *Pax Romana* до *Pax Americana*, отвечает долговременным интересам «большого бизнеса», хотя такой подход не соотносится с действиями администрации президента Трампа по разрушению глобализации. Р. Гилпин³ в своей классической работе ставит знак равенства между американским доминированием, лежащим в основе стабильности мировой экономической системы, и интересами корпоративных кругов [11].

Из самых первых специальных работ, имеющих непосредственное отношение к теме и делающих упор на традиционных интересах корпоративной Америки на внешних рынках, следует указать статью, опубликованную на пике глобализации в журнале *Foreign Affairs* заместителем министра торговли США Дж. Е. Гартенем «Бизнес и внешняя политика» [12], в которой автор предвидел кризис глобализации и крах ставки США на «американизацию» мира и предостерегал американскую элиту от опасности протекционизма, политики односторонних санкций и других действий, наносящих вред интересам американского бизнеса.

Используя метод исторического анализа, автор раскрывает причины кризиса глобализации как американоцентричной, универсалистской модели развития и наступления острой фазы геополитического соперничества крупных держав вплоть до развязывания между ними технологических войн. Затем автор последовательно рассматривает основные узлы мировых противоречий, затрагивающих интересы бизнеса, уделяя внимание как двусторонним (американо – китайские, Россия – США), так и многосторонним конфликтам (например, США – Евросоюз) на глобальном, региональном и функциональном уровнях.

Кризис глобализации

В 1962 г. премьер-министр Японии Хаята Икэда – большой энтузиаст продвижения японских товаров на внешних рынках, совершал деловую поездку по странам Западной Европы. Во время визита во Францию, несмотря на радуш-

² С точки зрения современного состояния дисциплины «Международная политическая экономия» репрезентативным научным журналом является *Review of International Political Economy*.

³ Один из основателей дисциплины «Международная политическая экономия».

ный прием, президент генерал Шарль де Голль, аристократ «старой школы», наотрез отказался принимать японского премьера: «О чём мне говорить с этим продавцом транзисторов?», недоумевал он, давая понять, что коммерция – «не царское дело» [4, с. 382].

С тех пор мир во многом изменился, в современной мировой политике тесно переплелись интересы большого бизнеса и государств. Международные отношения, особенно после распада СССР и наступления либерального миропорядка, приобрели характерные черты отношений бизнес–государство.

Хотя в публичном дискурсе, особенно в Европе, политики рассуждают о верности «ценностям», в Америке, с приходом в Белый дом президента-предпринимателя, эта тема осталась только в идеологическом арсенале оппозиции. В словаре «восходящих держав», в частности в Китае, строящего социализм «с национальной спецификой», идеология не рассматривается как догма и не мешает проявлять деловой, прагматичный подход, учитывающий меняющуюся геополитическую картину мира.

Государственные руководители перестали стесняться своих связей с бизнесом и подчёркнуто не дистанцируются от делового сословия. Одни из них сами вышли из предпринимательской среды (Трамп, Макрон), другие всегда с ней были тесно связаны (Берлускони, Саркози), третьи подготовили «запасные аэродромы» и ушли в бизнес после правительственной службы (Шредер, Блэр). В современных условиях для государственных служащих считается хорошим тоном сотрудничать с представителями большого бизнеса и финансов, топ менеджерами крупных корпораций. Ротация кадров между госсектором и частным предпринимательством стала правилом.

Такое положение дел можно назвать олигархическим сращиванием, единством целей и интересов бизнеса и власти или «номенклатурным капитализмом». Мир вступил в эпоху, когда государство живёт не идеологическими «измами», а интересами национального бизнеса и ставит ему на службу все свои ресурсы и влияние. Усилившееся соперничество великих держав в этой сфере, обернувшееся неожиданными результатами для адептов либерализма, вызвало затяжной кризис глобализации и обострение межгосударственных противоречий.

С началом мирового экономического кризиса после почти четверти века «счастливой глобализации» международный бизнес, по мере обострения отношений России с Западом в связи с внутренним конфликтом на Украине и неудержимым подъёмом Китая, попал в жернова геополитической напряженности и неопределённости, которые приравнивают к наступлению второй холодной войны. Рискованные политические решения принимаются во вред предпринимательским интересам и ускоряют приближение новой глобальной экономической рецессии, опровергая старый расхожий тезис, что политика есть концентрированная экономика.

Как показал предъюбилейный (сорок девятый по счёту) Всемирный экономический форум в Давосе, только оптимисты рискуют говорить о возможности

наступления новой фазы «глобализации» в связи с «четвёртой промышленной (цифровой) революцией» на фоне распада выстроенного США и их союзниками миропорядка. Американский аналитик Ф. Закария, говоря об атмосфере в Давосе, отметил: «Настроенное здесь подавленное, настороженное и озабоченное... В любом случае становится очевидным, что великая экспансия глобализации завершилась» [9].

Возвращение геополитики

Между тем транснациональным деловым кругам в основной массе не нужны политические потрясения, особенно такие, которые подрывают рынки, разрушают десятилетиями наработанные партнёрские связи («цепочки поставок»), устанавливают тарифные барьеры, вводят запретительные санкции и развязывают полномасштабные торговые войны.

Как могло случиться, что воспетая Западом как ключ к решению мировых проблем, прежде всего отсталости, нищеты и неравенства, глобализация стала жертвой геополитики в начале XXI в. и уступила место вернувшейся борьбе великих держав за превосходство? Дело в том, что изначально глобализация замышлялась как иерархический проект, стиравший национальные границы для беспрепятственной деятельности транснациональных, прежде всего, американских корпораций. После окончания холодной войны Вашингтон не захотел нарушить сложившийся иерархический порядок.

Вместе с тем глобализация создала более благоприятные условия для экономической конкуренции, устранив многие искусственные препятствия. Рыночное пространство расширилось за счёт перехода на рыночные рельсы стран бывшего социалистического лагеря и стремительно реформировавшегося Китая. Рынок стал в подлинном смысле слова глобальным и равнодоступным. В результате появились новые центры силы, которые стали стремительно самоутверждаться вместо того, чтобы занять предназначенное им Вашингтоном подчинённое место.

США оказались в ловушке, созданной собственными действиями. Их расчёт строился на сохранении за развитой частью мира при американском организационном верховенстве и контроле роли финансово-экономического и технологического центра с передачей производственных и других функций потенциальным соперникам и конкурентам в рамках экономической интеграции и глобальной взаимозависимости, увековечивающих неравенство и различия в уровнях развития. Однако действительность оказалась другой.

На сегодняшний день можно сказать, что глобализация как замысел разошлась со своим конкретным воплощением и не оправдала возлагавшихся на неё надежд в либеральных кругах. Под угрозой оказалось американская модель глобального доминирования. Раньше всех это осознали в США.

Сигнал тревоги подала тесно связанная «особыми отношениями» с Вашингтоном английская элита. В начавшемся кризисе Евросоюза и первых признаках

европейской дезинтеграции англичане увидели симптомы роста национализма и протекционизма, приближающейся смены лидеров в мировой политике. Кроме того, Великобритания как один из победителей в двух мировых войнах не могла принять роль Германии в качестве европейского гегемона. Результатом стал Брекзит, изменивший вектор европейской политики и отразивший желание британской элиты сохранить «свободу рук» в смутное время мировой неопределённости.

Приход скандального миллиардера-предпринимателя Дональда Трампа на пост президента США стал неожиданностью не только для атлантических кругов, но и для остального мира, словно подводя черту под забуксовавшей стратегией США и положив начало её новому этапу. Впрочем, только внешне это выглядело как победа случайности над предопределённостью. От сворачивания военного производства в 1990-е гг. в США наиболее пострадали деловые круги, связанные с военно-промышленным комплексом. Поэтому неудивительно, что именно они были заинтересованы в повороте Вашингтона от глобализации к протекционизму и более жесткому отстаиванию своих интересов в мировой политике под лозунгом «Америка превыше всего».

Распад старого порядка всегда был сопряжён с болезненными процессами в международных отношениях, сменой лидеров и законодателей, отмиранием привычных форм организации межгосударственных связей, рождением новых правил и норм международного общения. Для основной массы деловых кругов, не связанных напрямую с государственной властью в её рискованных предприятиях, это время серьёзных потерь и необходимости адаптации к новым реалиям.

В прошлом такие переломные периоды чаще всего сопровождались обострением экономических противоречий, переходящих в торговые войны, и завершались военными столкновениями вплоть до развязывания мировых войн. Для мало сведущего читателя Первая мировая война, например, выглядит спустя столетие как досадная непреднамеренная случайность, результат действий политических «лунатиков», наделённых государственной властью, а не столкновение экономических интересов великих европейских держав, прежде всего Англии и Германии, и стоящих за ними национальных деловых элит [9].

Нечестивый союз

Борьба за стратегические ресурсы, прежде всего нефть, рынки сырья и рабочей силы, территории «жизненное пространство» определяла вызревание Второй мировой войны и действия её главных зачинщиков – держав «оси», прежде всего гитлеровской Германии и милитаристской Японии. Ущемление интересов германского бизнеса по итогам Первой мировой войны и навязанного немцам Версальского мира явились важнейшим условием прихода к власти в Германии национал-социалистов во главе с Гитлером, приступившими к кровавому пере-

делу мира в интересах крупного немецкого капитала. Какими бы идеологическими одеждами «борьбы с большевизмом» это не прикрывалось.

Зловещий план «Ост», принятый нацистами после начала агрессии против Советского Союза, предусматривал тотальное ограбление славянских народов, прежде всего СССР. В европейской части России планировалось оставить не более 30 млн человек, как было записано в протоколе совещания в ставке фюрера 16 июля 1941 г. «Прокорм немецкого народа вне сомнения стоит во главе угла, если речь идёт о немецких требованиях на Востоке... Но мы не видим нашего долга в том, чтобы из этих районов кормить также и русский народ... Русский народ ожидают тяжелые годы. В какой степени там будут сохраняться промышленные объекты, будет решено позже. Крым должен быть освобождён от всех чужаков и заселён немцами... Дело, в общем, сводится к тому, чтобы разумно разделить огромный пирог, с тем чтобы мы им, во-первых, владели, во-вторых, управляли, и, в - третьих, эксплуатировали» [5, с. 198-200]. Такова была роль криминального государства на службе немецкого бизнеса.

Чувствуя приближение неотвратимой катастрофы, немецкие банкиры и промышленники, вскормившие гитлеровский режим, начиная уже с 1944 г., стали тайно вывозить награбленные капиталы, включая «еврейское золото» из концлагерей, за рубеж, в банки нейтральных стран, прежде всего Швейцарии и Латинской Америки. А после войны по завершении краткого периода денацификации эти капиталы вернулись в западные зоны оккупированной Германии, чтобы лечь в основу так называемого «экономического чуда» Людвиг Эрхарда в новом немецком государстве – ФРГ. Благодаря этим награбленным со всей Европы и не возвращенным подлинным владельцам богатствам, а не плану Маршалла или «самоотверженному послевоенному труду» миллионов турецких мигрантов-гастарбайтеров был решен исторический спор с восточной зоной Германии в пользу ФРГ.

Новый этап соперничества

Самые криминальные проявления «нечестивого союза» большого бизнеса и внешней политики, вероятно, остались в прошлом, но сама суть этого явления продолжает во многом определять развитие международных отношений. Приходится осторожно говорить «вероятно», потому что сегодня для благостного восприятия картины усиливающейся мировой конкуренции имеется не так уж много оснований. Пожалуй, единственным сдерживающим фактором нарастающей конкуренции между великими державами остаётся ядерное оружие, которое устанавливает определённые рамки соперничества и пока ограничивает его в основном невоенными, экономическими средствами.

Удивительно, что при всей важности этой темы, раскрывающей глубинный смысл и закулисные мотивы мировой политики, найдётся не так много основывающихся на фактах исследований, проливающих свет на хитросплетения

взаимоотношений большого бизнеса и власти в определении внешней политики. Одной из таких серьёзных попыток явилась опубликованная влиятельным американским журналом *Foreign Affairs* статья заместителя министра торговли США Джеффри Гартена под характерным заголовком «Бизнес и внешняя политика». «На протяжении большей части американской истории коммерческие интересы играли центральную роль во внешней политике и наоборот, – писал он. В течение нескольких следующих десятилетий взаимодействие между ними станет ещё более интенсивным, более важным и более трудным для управления» [12].

Крылатая фраза президента Калвина Кулиджа – кумира другого большого друга деловых кругов президента Рональда Рейгана – «бизнес Америки есть бизнес» отразила не только «просперити» 1920-х гг., но и саму суть американской внешней политики. На языке Госдепартамента эта тесная связь именуется «коммерческой дипломатией», цель которой – продвигать интересы американских компаний в мире, не считаясь ни с какими политическими издержками и препятствиями. Жёсткость и бескомпромиссность американской внешней политики – плоть от плоти американского бизнеса, возникшего путём саморазвития «с нуля» в результате жестокой конкурентной борьбы, а не путём «мягкой» европейской эволюции «из феодализма в капитализм», не говоря уже о номенклатурной приватизации государственной собственности, как в России.

Развивая эту тему, Дж. Гартен далее отмечает: «Большую часть американской истории внешняя политика отражала одержимость американским бизнесом открытыми рынками. США искали выходы для экспорта излишков зерна, новые рынки для автомобилей и доступ к сырьевым ресурсам, такие как нефть или медь. Экспансия бизнеса вовне часто рассматривалась как расширение американских рубежей и отражение миссии «предначертания судьбы» нации... Здоровье американской экономики как никогда прежде связано с внешними рынками. Страна больше не сможет обеспечить себе достаточный рост, занятость, доходы и накопления за счёт внутреннего рынка... Если глобальный эксперимент в демократическом капитализме не состоится, международный ландшафт по истине окажется мрачным для Соединённых Штатов» [12]. При этом Гартен критически настроен в отношении экономических санкций, особенно односторонних, наносящих вред американскому бизнесу и помогающих конкурентам. «Американский бизнес исторически не был на стороне происходящих перемен, предпочитая стабильность неизвестности», – заключает он [12]. Иными словами, подтверждается максима: «деньги любят тишину», а бизнес – стабильность.

Тем не менее, США пришлось пренебречь стабильностью и на очередном витке своей истории, отбросив всякую осторожность и осмотрительность, свойственную деловым кругам, пуститься в опасное предприятие по сохранению своего доминирования в мире, бросив вызов таким стремительно набирающим силу конкурентам как Китай и Россия, а также Европейскому союзу. Судя по той жаркой полемике, которая выплёскивается на поверхность, аме-

риканская элита в основном консолидирована, настроена крайне воинственно и, особенно после прихода в Белый дом Дональда Трампа, верит, что ей удастся переломить в свою пользу ход исторических событий. При этом расчёт делается на силу американской экономики, финансовое и технологическое превосходство США, подкреплённые военной мощью Пентагона и весом и опытом транснациональных американских корпораций.

Принципиально ситуацию не меняет тот факт, что американский бизнес расколот, как часто бывало и в прошлом, между его крылом, делающим ставку на рост военных расходов, модернизацию вооружений и извлечение прибыли за счёт раздутго государственного бюджета, и теми кругами, которые активно эксплуатировали возможности глобализации в своих интересах и не усматривают для себя выгоды в новом геополитическом расколе мира. Правда, и те и другие надеются, что США сумеют сохранить своё доминирующее положение в международной системе.

От геоэкономики к геополитике

Сегодня в мировой политике тесно переплетаются между собой вопросы геополитики и геоэкономики, завязывающие тугие узлы глобальных противоречий. Какой бы конфликтный региональный узел мы не взяли – от Арктики «до южных морей», везде просматривается борьба за ресурсы, особенно энергетические, в которой сталкиваются интересы крупных корпораций и стоящих за их спиной национальных государств. От исхода этой борьбы зависят судьбы государственных деятелей и политических режимов, социальная стабильность, а порой и само существование отдельных, как правило, слабых стран из числа развивающихся.

Примером служат недавние события в Ираке, Ливии, Сирии, Венесуэле и в других горячих точках, где после долгих лет относительной стабильности, при активном вмешательстве со стороны США и их главных союзников по блоку НАТО разгорелись острые внутренние конфликты, обернувшиеся крупными убытками для конкурирующих между собой международных корпораций без различия своей национальной юрисдикции.

Начиная с позднего Средневековья, когда зарождался современный капитализм, деловые, купеческие интересы могли сближать народы и государства, а могли и подталкивать их к столкновениям, вплоть до военных. Всё зависело от конкретной ситуации, меняющейся расстановки сил, новых вызовов и угроз благополучию старых обладателей привилегий со стороны новых претендентов на «место под солнцем».

Судя по всему, после периода относительной стабильности в мире назревает новый глобальный конфликт и интересами бизнеса при этом откровенно пренебрегают. В центре этого конфликта – американо-китайские противоречия и параллельное американо-российское противостояние. При этом старый ми-

ропорядок, заложенный американцами после окончания холодной войны, оказался в глубоком кризисе в результате действий США. Вашингтон раскалывает единый мир, чтобы потом «по-новой» собрать его по частям на более выгодной для себя основе.

Америка Трампа считает, что выгоднее выстраивать двусторонние отношения с союзниками, чем осуществлять «многосторонний подход», как пока ещё призывают в Берлине или в Париже. За действиями Трампа стоит жёсткая предпринимательская логика «каждый за себя», хотя это и противоречит всей стратегии Соединённых Штатов после Второй мировой войны, направленной на консолидацию западного мира под своей эгидой.

Санкционная война

Увлёкшись военно-стратегическими операциями по «либерализации и демократизации» мира, американская элита столкнулась с усилившейся экономической конкуренцией как со стороны союзников и партнёров, так и основных противников. Американский бизнес, прежде всего его наиболее активная, транснациональная часть – корпорации военно-промышленного, энергетического, телекоммуникационного секторов, привычно действующие по всему миру как хозяева и законодатели и потому наиболее тесно связанные с геополитикой, почувствовали большую угрозу для себя со стороны конкурентов. Ареной этой конкуренции, угрожающей США потерей привычного доминирования, стал весь мир, все его главные регионы – Европа, Индо-Тихоокеанский бассейн, Ближний Восток, Африка, Латинская Америка. Геополитические расклады просматриваются за всеми основными узлами соперничества и конфликтными зонами.

Международный бизнес пребывает в замешательстве. Совсем недавно оказывающий решающее влияние на политику правительств, он оказался на вторых ролях в геополитических играх за удержание мирового доминирования и вынужден принимать диктуемые ему рискованные правила игры. В краткосрочной перспективе США трезво взвешивают свою экономическую мощь и контроль за мировой финансовой системой, и основной упор делают на применение экономических санкций в качестве главного средства внешней политики в отношении как противников, так и партнёров.

Санкции как инструмент политического и дипломатического давления стали частью политики США при переходе к внешней экспансии на рубеже XX в. и подкреплялись активным использованием или угрозой применения военной силы.

С окончанием холодной войны экономические санкции, наносящие существенный вред американскому и европейскому бизнесу, стали едва ли не главным средством политического давления на Россию, Китай и даже некоторых союзников США в арсенале Вашингтона. Причём речь идёт об односторонних санкциях. По подсчётам американских экономистов Г. Хафбауэра, Дж. Шотта и К. Элиота,

в течение 90-х гг. Вашингтон использовал в той или иной форме односторонние санкции против 35 стран в отличие от 20 в предшествующее десятилетие. В отдельных случаях, таких как санкции против Ирака в 1990-1991 гг., Югославии в 1991 г., Руанды в 1994 г. США согласовывали с другими членами Совета Безопасности, чтобы придать им легитимность. «Но, – как отмечают авторы, – если скоординированное международное давление оказывалось недостижимым или не заставляло данную страну изменить поведение, то Вашингтон без колебаний прибегал к более агрессивным односторонним мерам» [13, с. 87-88].

Формально начало масштабного применения санкций против России связывают с возвращением Крыма в состав России после свержения законной власти на Украине в феврале 2014 г. в ходе так называемого «евромайдана» в Киеве, инициированного и активно поддержанного США и другими членами НАТО. Однако в действительности, если говорить не о поводах или прямых провокациях, санкции задолго до этого рассматривались, как долговременная стратегия Запада, с целью добиться «смены режима» в России и её отказа от проведения самостоятельной внешней политики, противоречащей американским интересам.

Россия держит удар

Поспешность, с которой вводились экономические санкции – в начале персональные, а затем секторальные, затрагивающие целые отрасли российских промышленности и финансов, говорила о том, что эти планы находились в резерве у администрации президента Обамы ещё до событий на Украине и отражали глубокое разочарование Вашингтона результатами так называемой «перезагрузки» российско-американских отношений, не ставшей «новым изданием» горбачёвской перестройки, и возвращением к власти в 2012 г. президента В.В. Путина.

Введённые в международные отношения Вашингтоном вопреки Уставу ООН и другим нормам международного права санкции стали крайне негативным постоянно действующим фактором межгосударственных отношений, осложнившими предпринимательскую деятельность и затормозившими торговую и инвестиционную активность. Особенно пострадали от введённых под давлением Вашингтоном санкций и ответных контрсанкций России страны Евросоюза.

В первую очередь деловые круги наиболее продвинутых в торгово-экономических отношениях с Россией европейских стран, таких как Германия и Италия. В целом Европа потеряла, согласно оценкам МИД РФ, около 100 млрд евро. В результате предпринятых Россией усилий по импортозамещению и поискам новых партнёров за пределами Евросоюза некоторые рынки, особенно сельхозпродукции, утеряны для европейских бизнесменов. Россией сделан мощный рывок в производстве зерновых, прежде всего пшеницы, экспорт которой превысил по стоимости продажи за рубеж военно-промышленной продукции – круп-

нейшей наряду с ТЭК статьей экспортных поступлений в бюджет и превратил Россию в главного мирового экспортёра зерна. Таким образом, США, видимо, сами того не желая, создали себе долговременного конкурента на рынке сельхоз продукции.

Санкции – это бумеранг, который наносит ущерб как тем, против кого их вводят, так и тем, кто их вводит. В этом алгоритме действует закон уязвимости того, против кого направлены санкции. Россия с её колоссальными ресурсами, гигантскими размерами территории, развитой научной и производственной базой, с опытом мобилизационной экономики в прошлом и многовекторной внешней политикой обладает достаточной устойчивостью к попыткам подобного нажима и воздействия извне.

Сказанное не означает, что санкции не оказывают негативного влияния на российскую экономику и непосредственно на российский бизнес как фактор, существенно замедляющий развитие России, достаточно интегрированной в мировую экономику, особенно при переплетении режима санкций с временным падением цен на углеводороды на мировом рынке. Однако ущерб не сопоставим со званием великой державы, которая не изменит своего поведения под экономическим давлением и постарается найти выход из создавшегося положения.

Спустя несколько лет «санкционной войны» России с Западом это вынуждены признавать и западные, наиболее реалистично мыслящие политики. Но инерция механизма введённых санкций трудно преодолима, и в обозримом будущем США едва ли изменят свою политику [9].

Америка – Китай

Если XX в. вошёл в историю как век идеологии и острого межсистемного противостояния государств, прежде всего СССР и США, то начавшееся XXI столетие отмечено нарастанием геополитического противоборства великих держав, втянувших в свой водоворот международные бизнес-интересы. Основные участники мировой политики оказались неспособны договориться о новых принципах экономического взаимодействия, свободной конкуренции и уважения сфер интересов и идут по пути обострения мировой ситуации. Соединённые Штаты, не изжившие синдром триумфализма после окончания холодной войны, рассчитывают на силу своей экономики, которая хотя и может пострадать от вводимых ограничений, но, как считают в Вашингтоне, куда в меньшей степени, чем основные конкуренты или несговорчивые партнёры.

Ось геополитического и геоэкономического противостояния постепенно смещается в сторону взаимоотношений США и Китая. Можно сказать, что с приходом в Белый дом Трампа Вашингтон уже не испытывает иллюзий, что ему удастся превратить Китай в «управляемого партнёра» в системе глобальных американских интересов. США упустили момент, когда на почве однопартийного Китая выросли мощные государственные и частные корпорации, особенно в

самых передовых технологических отраслях, определяющих темпы и направления научно-технического прогресса, которые бросили вызов, казалось, неоспоримому лидерству Америки.

Об остроте проблемы свидетельствует подготовленный крупнейшим аналитическим центром США RAND Corporation доклад «Россия – изгой, а не соперник; Китай – соперник, а не изгой» (март 2019 г.), ориентирующий американскую элиту на то, как правильно расставить акценты и приоритеты в складывающемся глобальном противоборстве. Доклад содержит довольно неутешительные для американской элиты оценки и прогнозы. Так, в 2016 г. Китай стал основным рынком сбыта для товаров 13 стран, охватывающих 9,2% мировой экономики и, вместе с тем, главным импортёром для 49 государств, занимающих 53,9% мирового хозяйства. А США, являясь получателем товаров из 33 стран в 2000 г. и экспортёром в 28, соответственно в 2016 г. уменьшили свою долю до 30% и 20%. Авторы доклада считают, что процесс вытеснения Вашингтона Пекином из мировой торговли в дальнейшем только усилится [11].

Особую тревогу и откровенную неприязнь в корпоративной Америке вызывает китайский план «Сделано в Китае 2025», определяющий десять перспективных инновационных направлений, и поставленная китайским руководством амбициозная цель по удвоению ВВП страны к 100-летию празднования основания КНР в 2049 г. При успешной реализации этих планов Китай станет главным экономическим партнёром для почти 70 стран с 66% населения и 34% ВВП планеты. В связи с усилившимся экономическим натиском Китая на мировых рынках в американских деловых изданиях Си Цзиньпина именуют не иначе как «президентом-экспансионистом», «красным императором», а Трамп во время визита в Пекин в 2017 г. в свойственной американцам покровительственно-грубоватой манере назвал руководителя КНР «королём Китая», что китайская сторона оценила явно негативно.

Деловой почерк Китая в глазах американцев очень напоминает историю их собственной внешне-коммерческой экспансии за столетие до этого с хорошо известными последствиями для других стран, включая и таких близких по духу, как Великобритания. США отнюдь не желают повторить британский опыт и настраивают себя на затяжную борьбу с новым претендентом на мировое лидерство. Если политически мир всё больше становится многополярным, то экономически он пока всё ещё остаётся однополярным, судя по тому, как Вашингтон далеко не безуспешно пытается выкручивать руки конфликтующим с ним государствам.

Дело Huawei

Характерным примером, обнажившим глубинные противоречия между двумя экономическими гигантами, стал международный скандал вокруг так называемого дела «Хуавэй» (Huawei) – крупнейшей китайской телекоммуникаци-

онной корпорации, экспортирующей конкурентоспособное оборудование для сетей 5G. Вашингтон усмотрел в этом стремление китайцев потеснить своего главного конкурента на рынке высоких технологий. В ход были пущены приёмы борьбы с привлечением всей мощи американской дипломатии и спецслужб.

Апофеозом этой «игры без правил» стал арест в декабре прошлого года в канадском Ванкувере по американской наводке финансового директора «Хуавей» (дочери основателя этой крупнейшей частной китайской компании) под предлогом нарушения компанией режима американских санкций в отношении Ирана. Целью ареста являлось оказание силового давления на конкурента, чтобы заставить его пойти на уступки в ходе начавшихся торговых переговоров, а также потребовать лояльности от своих союзников вопреки их собственным интересам.

Ответ китайцев был жёстким, говорившим о том, что они принимают брошенный им вызов. За решеткой «случайно» в это же время оказалось несколько канадских граждан, один из которых занимал в недавнем прошлом высокий дипломатический пост, а другой после повторного решения суда был приговорён к высшей мере наказания за торговлю наркотиками.

США проигрывают в честной борьбе экономическое соревнование с Китаем, а поэтому вынуждены прибегать к нерыночным приемам. Начатый Трампом поворот к протекционизму и «тарифным войнам» с Китаем преследует цель уменьшить колоссальный американский торговый дефицит (почти 400 млрд долл.) – результат не злого умысла с китайской стороны, а естественной конкуренции.

Китай обладает мощными ответными средствами. Он – крупнейший держатель американского государственного долга (более 1 трлн долл.). В развязанной США с начала 2018 г. торговой войне, Китай наносит чувствительные точечные ответные удары, затрагивающие интересы тех американских штатов, голоса избирателей которых привели к власти Трампа, вводит ответные торговые тарифы на миллиарды долларов. Китайцы не собираются капитулировать перед американцами, хотя и готовы к разумному компромиссу, и настраиваются на длительную борьбу за мировые рынки.

Китайская экспансия

Центр этой борьбы постепенно перемещается в Старый свет. Пока китайцы экономически осваивали Африку, Азию, включая Центральную, Ближний Восток, и усиливали своё присутствие даже в Латинской Америке, в Вашингтоне проявляли беспокойство, но всё же надеялись, что китайский рывок сам собой выдохнется или встретит отпор со стороны отдельных стран. Американской дипломатией был запущен контраргумент, что страны-реципиенты китайских инвестиций рискуют оказаться «в долговой кабале» у Пекина и тем самым лишиться своего суверенитета.

Складывается впечатление, что военизированное мышление американцев мешает им до конца понять вкрадчивый, ползучий характер китайской глобальной экономической экспансии, её неизбежные долговременные последствия для интересов Вашингтона. Прежде всего, стоит отметить, что современный Китай обладает многовековым опытом ведения торговли, который не затронул коммунистический режим даже в самые мрачные периоды «культурной революции» и который стал востребован правящей партией с переходом к политике «реформ и открытости» в 1978 г.

Превратившись в новую «мастерскую мира», Китай за счёт своих экспортных возможностей накопил большие долларовые резервы, которые нуждаются в инвестировании за рубежом в виду пока ещё низкой внутренней покупательной способности и растущих опасений краха американской валюты и усиливающейся дедолларизации мировой экономики. Для того, чтобы развивать страну почти с полутора миллиардным населением Китаю нужны внешние рынки и источники сырья, прежде всего энергетические ресурсы.

Именно из этих объективных потребностей рождалась идея создания трансконтинентальных инфраструктурных логистических (транспортных) проектов в масштабе всей Евразии и примыкающих морей при участии десятков государств, впервые озвученная Пекином в 2013 г. с началом нового цикла власти во главе с Си Цзиньпином. Ставшая известной как программа «Один пояс, один путь» (ОПОП) она предполагает возможное сопряжение, как было заявлено в мае 2015 г., с Евроазиатским интеграционным сообществом (ЕАЭС).

Англосаксонские поклонники отца геополитики Хэлфорда Маккиндера с его идеей евроазиатского «Хартленда» в качестве ядра мирового порядка, высказанной им в 1904 г. [15, с. 422; 3, с. 96], сразу почувствовали угрозу для американоцентричного мира от китайского проекта. В основу американской геополитики чуть ли ни с момента появления её основополагающих доктрин «исключительности» (*exceptionalism*) и «предначертания судьбы» (*manifest destiny*) была положена мысль о «недопустимости» появления государства-гегемона на другом конце света на просторах Евразии, кто бы этим претендентом на мировое господство не был – кайзеровская или нацистская Германия, коммунистический Советский Союз или поднявшийся Китай. Ради этого США приняли участие на стороне победителей в двух мировых войнах и выиграли холодную войну против СССР и его восточноевропейских союзников.

Судя по комментариям в США на самых различных уровнях – от медийных до аналитических и официальных, китайская глобальная инициатива застигла Вашингтон врасплох. Растерянности добавило замешательство в стане близких американских союзников, которые испытывают большое искушение присоединиться к заманчивой китайской инициативе, сулящей большие инвестиции Европе. Настоящим прорывом в этой связи явился визит Си Цзиньпина по странам Европы в марте этого года (Италия, Франция, Монако).

Вызов Европе

Среди стран «семёрки» и Евросоюза «слабым звеном» оказалась Италия, популистское коалиционное правительство которой, представленное объединёнными лево- и праворадикальными силами, бросает вызов требованиям Брюсселя финансовой и бюджетной дисциплины и старается отстаивать национальные интересы. Итогом визита китайского лидера в Рим стало подписание меморандума взаимопонимания в поддержку ОПОП и заключение в его развитие 29 деловых контрактов на общую сумму 2.8 млрд евро по инвестированию ряда крупных инфраструктурных проектов (порты в Генуе и Триесте, транспортные артерии, мосты и др.), которые наряду с ранее приобретённым китайцами 51% акций порта в Пирее (Греция) и возможностью использования порта в Валенсии (Испания) должны стать терминалами китайских экспортных морских и сухопутных коммуникаций в рамках ОПОП.

Итальянская самостоятельность вызвала ревнивую реакцию со стороны других главных «акционеров» ЕС, прежде всего Франции и Германии, и особенно, нескрываемое раздражение из-за океана. Если американцы рассматривали случившееся сквозь призму подрыва «атлантической солидарности» и ослабления своего влияния в Европе, то европейские лидеры обеспокоились в большей степени подрывом европейского единства и начавшимся переходом стратегических активов в китайские руки, хотя до этого Китай уже инвестировал значительные средства в экономику Европы, прежде всего Германии.

Чтобы продемонстрировать единый фронт Евросоюза, президент Франции Э. Макрон неожиданно изменил формат государственного визита китайского гостя в Париж и, к немалому удивлению того, пригласил принять участие в переговорах канцлера Германии А. Меркель и главу Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера. В ходе состоявшихся переговоров с европейской стороны был высказан призыв к «сбалансированным отношениям» и к учёту интересов партнёров, что выражало обеспокоенность хозяев саммита китайским напором. Обычно чутко улавливающая настроения Вашингтона Европейская комиссия, накануне издала специальный документ: «ЕС – Китай: стратегические перспективы», в котором прямо именovala Китай «экономическим конкурентом, стремящимся к технологическому лидерству, а также системным конкурентом, продвигающим другие модели управления»⁴.

Среди всех стран ЕС позиция Германии наиболее жёсткая, что объясняется экспортным характером немецкой экономики (более 50 % от ВВП) и столкновением на этой почве с китайским «дрангом». Немцы предостерегают другие европейские страны от «наивности» в отношении проектов Китая по участию

⁴ Цюань Ц. На саммите ЕС была пересмотрена стратегия в отношении Китая: препятствовать расширению и открытости (Феникс, Китай) // ИНОСМИ. 2019. 26 марта. URL: [inosmi.ru/ politic/ 20190326/ 244813841.html](https://inosmi.ru/politic/20190326/244813841.html) (Дата обращения: 12.05.2019 г.)

в расширении сети 5G, что едва ли является только подыгрыванием американским настроениям. Скорее всего, Европа разрывается между желанием заработать, и в то же время сохранить единство позиции Евросоюза и коллективного Запада в целом. Примером такой амбивалентности явились рассуждения президента Э. Макрона о важности соблюдения интересов Европы и в то же время его забота о выгоде для французского бизнеса. Китай в пику американцам пошёл навстречу Парижу и отказался от закупок «Боингов» после авиационных катастроф модели 737 MAX 8 в Индонезии и Эфиопии в пользу 300 самолётов «Аэробус» на общую сумму более 30 млрд евро. Деловая Франция оценила это как большой успех политики президента – воспитанника финансовой империи Ротшильдов.

Дипломатия авианосцев

Наиболее ощутимо связь транснационального бизнеса и геополитики проявляется в энергетической области. Классическая углеводородная энергетика, наряду с атомной, несмотря на все успехи альтернативных, возобновляемых и других «зелёных» видов энергии, пока ещё остаётся ключевым фактором экономического роста и развития, а, следовательно, продолжает определять характер современной мировой экономики. В борьбе за ресурсы нефти и газа, маршруты их доставки потребителям, диверсификацию поставок, поддержание энергетической безопасности сталкиваются интересы великих держав, зависят судьбы малых государств и вопросы войны и мира. Надо признать, что, несмотря на отдельные локальные договорённости, современный мир весьма далёк от достижения широкого консенсуса в этих вопросах и пребывает в состоянии перманентной борьбы «всех против всех».

Более того, по сравнению с периодом 1990-х гг., когда наметилась определённая координация бизнес-интересов в международном масштабе на основе взаимодействия крупнейших энергетических корпораций как государственных, так и частных, с началом нового обострения межгосударственных отношений по линии Восток–Запад ситуация на мировом энергетическом рынке становится источником новых вызовов и угроз.

Главная причина этого связана с излишней политизацией нефтегазового бизнеса и его подчинением геополитическому соперничеству великих держав, тон которому задают Соединённые Штаты. В этой связи интересы бизнеса отступают на задний план перед стремлением Вашингтона сохранить своё превосходство. В очередной раз возникает вопрос: что в большей степени отвечает интересам прибыльности бизнеса – международное сотрудничество или конфронтация?

В 50-е гг. прошлого века было принято говорить, что от американской внешней политики «пахнет нефтью». Американцы, начиная с «керосинового треста» Рокфеллеров, явились первопроходцами нефтяного бизнеса, хотя, справедли-

вости ради, стоит упомянуть, что в начале XX столетия в районе Баку нефти добывалось больше, чем в Пенсильвании. Началом нефтяной эры принято считать канун Первой мировой войны, когда глава английского Адмиралтейства Уинстон Черчилль отдал приказ о переводе флота Его Величества с угля на нефть. Многие десятилетия в нефтедобыче правили бал пресловутые «семь сестёр» – главным образом американские корпорации, наложившие хищнический отпечаток на этот бизнес и тесно связавшие его с дипломатической и военной поддержкой своих правительств [2, с. 411-454].

Доминирование долгие годы США в нефтяном бизнесе явилось важным условием американского лидерства в международных делах в целом. Закрытость советской экономики, минимальное присутствие СССР в конкуренции на внешних рынках на протяжении большей части своей истории, а также зависимый статус развивающихся стран долгое время после деколонизации облегчало американцам задачу удержания своего привилегированного положения на рынке углеводородов. Поэтому первая попытка СССР в 1970–е гг. прорвать блокаду и выйти на европейский рынок с поставками углеводородов (нефтепровод «Дружба», сделка «газ в обмен на трубы») была встречена болезненно и враждебно с американской стороны. Это были первые отголоски будущей «большой игры» на мировой геополитической шахматной доске.

В центре американской энергетической стратегии, как крупнейшей военно–морской державы, лежит контроль за основными морскими коммуникациями, манипулирование главными производителями сырья в интересах американских корпораций и геополитических интересов США. Именно этим целям призваны служить авианосцы, способные перекрывать морские проливы и другие «узкие места», наказывать недовольных и несогласных, запутывать нежелательные режимы и т. д. Можно сказать, что на смену «дипломатии канонерок» пришла «дипломатия авианосцев». Когда после Второй мировой войны был создан Пентагон и его первый глава Дж. Форрестол отстаивал бюджет флота в Конгрессе, сенатор–либерал К. Пеппер, не расставшийся с духом довоенного изоляционизма, испуганно спросил воинственного министра: «Вы что, собираетесь держать наши корабли везде?» На что последовал издевательский ответ вполне в духе начинавшейся холодной войны: «Нет, нет, только там, где есть море» [1, с. 50].

Доминирование на рынке энергоресурсов позволяет США иметь не только доступ к основным мировым месторождениям. На сегодняшний день, когда США резко увеличили собственную добычу с помощью новых технологий (фрекинг), это перестало играть такую же роль, как в прошлом, но позволяет им, прежде всего, оказывать влияние на формирование цен и тем самым подрывать экономические позиции стран – конкурентов. До сих пор бытует легенда, что под давлением США в 1980–е гг. Саудовская Аравия обрушила нефтяной рынок и тем самым ускорила распад Советского Союза, лишив его бюджетных поступлений.

От Ирана до Венесуэлы

На сегодняшний день стратегическая ситуация в мире изменилась не в пользу Соединённых Штатов. Их геополитические интересы всё сильнее расходятся с интересами нефтедобывающих стран, причём даже самых лояльных из них. Потери американских корпораций в результате введённых только против России санкций составили десятки миллиардов долларов, достаточно сослаться только на вынужденный отказ «ЭксонМобил» от сделок с «Роснефтью» на арктическом шельфе. Крупные потери понёс американский бизнес и от запрета на сделки с другим крупным энергопроизводителем – Ираном, как до подписания Совместной всеобъемлющей программы действий (СВПД) в ядерной области в июле 2015 г., так и после выхода из неё США, единственной из 6 стран подписантов, уже при президенте Трампе в мае 2018 г.

Борьба за ресурсы, а не продвижение демократии, стояла за военными действиями администрации Буша–младшего против Ирака в 2003 г. и дальнейшим стремлением удержать его в орбите американской политики. Чем больше проходит времени с начала гражданской войны в Сирии в 2011 г., тем яснее становится, что это была циничная попытка под видом народного протеста в духе «арабской весны» использовать территорию Сирии в нарушение её суверенитета для прокладки трубопроводов из богатых нефтью и газом монархий Персидского залива с целью изменения конкурентного расклада сил в Европе в ущерб интересам России.

Жертвой военной интервенции ряда стран НАТО (Франции, Англии и США) стала Ливия, на долю которой приходится более одной трети всех запасов нефти Африки и которая выполнила все требования Вашингтона по части добровольного отказа от ядерной программы при харизматичном лидере М. Каддафи. В лучшие времена на долю Ливии приходилось 11% всего импорта нефти (около 1,5 млн баррелей в сутки) европейскими странами (Францией, Италией, Германией, Испанией), и она служила барьером на пути миграции в Европу из глубин Африки.

Столкновениями на энергетическом фронте и не готовностью сторон пока выработать приемлемый глобальный *modus operandi* во многом определяется и острота современных российско-американских отношений. В богатой нефтью Венесуэле (20% мировых ресурсов против 2% в США) в связи с неприятием Вашингтоном правительства Мадуро – наследника лево-популистского, «боливарианского» режима Уго Чавеса и его поддержкой со стороны России, Китая и ряда других стран, эти отношения подошли к опасной черте.

Венесуэла стала своеобразным примером того, как Вашингтон стремится решить геополитическую проблему на своём «заднем дворе» и при этом не прибегать к силе оружия. В ход против правительства Мадуро пущены нефтяные санкции, замораживание активов, конфискация собственности, отлучение от доллара, тайная и явная поддержка оппозиции, диверсии в духе «плаща и кин-

жала», включая кибератаки на электросети. Ситуация в Венесуэле подтверждает, что сиюминутные интересы бизнеса, в данном случае потребности США в венесуэльской нефти, отступают перед соображениями стратегического порядка.

Капкан для Европы

Великий французский социалист Ж. Жорес, павший жертвой от рук наёмного убийцы в канун Первой мировой войны, называл Европу «континентом дураков», имея в виду склонность европейцев нередко поступать вопреки здравому смыслу. Сегодня таким примером может служить история с российским газом, вокруг поставок которого в страны ЕС схлестнулись между собой интересы США и Россия. Речь идёт о строительстве второй очереди российского газопровода в Германию («Северный поток–2»). Если для России и Германии это, прежде всего, коммерческий проект, то для американцев и их некоторых восточноевропейских единомышленников коммерция подчинена большой политике.

Вашингтон боится «потерять Европу» и особенно подтолкнуть российско-германское сближение. В интервью австрийской *Wiener Zeitung*⁵ высокопоставленный американский дипломат заявил: «Нельзя смотреть на этот проект только через экономические очки, нужно смотреть на него и с геополитической точки зрения». В то же время США не прочь захватить высокодоходный европейский рынок для экспорта своего сжиженного газа, хотя его цена на порядок выше российского и большей частью идёт на азиатские рынки. Прибыль для Трампа отнюдь не абстрактная категория, даже если её извлечение порой и сомнительно.

По части оказания давления на правительство А. Меркель, включая откровенные угрозы санкций европейским корпорациями, Вашингтон и его дипломатические представители в Европе перешли границы дозволенного в межгосударственных отношениях, не говоря уж об отношениях между союзниками. С американской стороны были задействованы механизмы НАТО и Еврокомиссии, запущен в действие «третий энергопакет», предпринята попытка увязать военные расходы в рамках НАТО с доходами немцев от импорта «русского газа», затронута чувствительная тема потерь от транзита газа для прозападной Украины (2-3 млрд долл. в год). В итоге борьба вокруг «СП–2» закончилась поражением Вашингтона, обозначив углубляющийся разрыв в интересах атлантических партнёров и новый уровень самостоятельности ключевой страны Евросоюза – Германии. Похоже, на этот раз европейцы не дали себя одурачить.

⁵ Wiener Zeitung. 04.04.2019

Кто-кого на рынке оружия

Ареной острейшей конкуренции стал рынок вооружений. Он один из самых прибыльных в международной торговле. Долгое время конкурентное ценообразование здесь не действовало и корпорации-монополисты диктовали цены. Если во время холодной войны два идеологических антагониста – США и СССР – делили этот рынок между своими клиентами, то после распада СССР, американцы продолжительное время контролировали более половины продаж военной техники в мире.

Для Вашингтона продажи оружия «нужным», лояльным режимам и отказ в этом потенциальным противникам или просто отстаивающим свои суверенные интересы государствам имеет не только коммерческий, но и большой геополитический смысл, являющийся важной частью стратегии доминирования в мире. Американское военное превосходство позволяет «держат в узде» другие государства и время от времени предметно напоминать несогласным и протестующим, «кто в доме хозяин». По этой причине США болезненно и нетерпимо воспринимают попытки конкурентов, прежде всего России, потеснить их на рынке оружия. Речь идёт, прежде всего, о современной авиационной технике и средствах ПРО-ПВО, являющихся в американском арсенале основой успешных боевых действий против более слабых противников.

После «стратегической паузы» 1990-х гг. гонка вооружений вновь стала набирать обороты. Главное для США не допустить выхода из своей орбиты важных для их интересов стран и воспрепятствовать их перевооружению российской техникой. В центре борьбы на рынке вооружений оказались российские ЗРК ПРО С-400 – «кошмар для НАТО», как их окрестил немецкий журнал «Штерн»⁶.

Первым удару американских санкций за приобретение российских ПРО и истребителей СУ-35, подвергся департамент вооружённых сил Китая и его руководящие кадры, ответственные за внедрение новых систем оружия. Тем не менее, российские С-400 после успешных испытаний были поставлены на боевое дежурство. Следующей жертвой американского запугивания должна была стать Индия, на которую приходится более 30 % всех продаж российского ВПК. Но здесь Вашингтон сам стал жертвой своих геополитических комбинаций. «Самую большую демократию» в мире США давно рассматривают в качестве мощного противовеса Китаю и поэтому отказались от оказания давления на Дели и распространения на неё Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций (CAATSA).

Особое беспокойство Вашингтона вызывает усиливающийся интерес, проявляемый к продукции российского ВПК со стороны американских союзников

⁶ Kramper G. S. 400 Triumph – Putin Rakete die auch Stealth – Jets der USA von Himmelholt // Stern. 13.04.2019. URL: <https://www.stern.de/digital/technik/s400--putins-rakete--die-auch-stealth-jets-vom-himmel-holt-8662672.html> (Дата обращения: 04.05.2019 г.)

и партнёров. Участие ВКС России в борьбе с терроризмом в Сирии в лице ИГИЛ на стороне правительства Б. Асада продемонстрировало высокий уровень российской военной техники, особенно сил авиации и средств ПВО. Решение правительства Турции – участника вместе с Россией и Ираном Астанинского процесса по урегулированию сирийского кризиса, приобрести на выгодных условиях четыре дивизиона российских ЗРК С-400 «Триумф» (за 2,5 млрд. долл. в кредит на половину этой суммы) вызвало шок в Вашингтоне. Впервые за 70 лет существования НАТО один из её членов нарушил неписаное правило и приобрел оружие «на стороне» у страны, официально объявленной противником Америки (доктрина Национальной безопасности США, декабрь, 2017 г.).

Создавался абсолютно неприемлемый прецедент для Вашингтона как с точки зрения экономической, так и военно-политической. США всегда прилично зарабатывали, обеспечивая союзников по НАТО продукцией своего ВПК. В этом заключалась одна из целей создания альянса в 1949 г. При Трампе истерика вокруг «иждивенчества» союзников, прежде всего Германии, и необходимость доведения ими своего вклада в военный бюджет блока хотя бы до 2% ВВП, достигла критического уровня.

Турция стала на фоне обострившихся отношений с Америкой в связи со «своеволием Эрдогана» удобным поводом, чтобы жёстко напомнить о блоковой дисциплине и публично наказать нарушителя. Но дело обернулось конфузом для Вашингтона и продемонстрировало бессилие стареющего гегемона. Усмирив готовившую в 2016 г. военный переворот оппозицию, которая не раз в прошлом действовала по указке из Вашингтона, президент Эрдоган пренебрёг американскими требованиями отказаться от сделки с Россией под тем предлогом, что это технически «несовместимо» с военной инфраструктурой блока и особенно грозит передачей в руки русских секретных технологий новейшего американского истребителя – невидимки F-35 с использованием технологии «Стелс». Не помогли и прямые угрозы Вашингтона отказать Турции в приобретении ста F-35, хотя турки в рамках внутриблоковой интеграции вместе с другими семью членами НАТО активно участвовали в создании этого самолёта, обеспечивая силами своей военной промышленности части фюзеляжа, шасси, дисплеев кабины и другой компонентной базы всего на 12 млрд долл.

В Вашингтоне не понимали, что было задето самолюбие страны-наследника великой империи, попытки торговаться с Анкарой в свойственном американцам ультимативном тоне в отношении продаж американской техники по завышенным ценам, в частности устаревших комплексов ПРО «Patriot», не привели к ожидавшимся результатам. Турецкие власти прозрачно дали понять, что в таком случае они могут приобрести вместо американской техники российские новейшие самолёты пятого поколения СУ-57.

События в Сирии, вступившие в фазу политического урегулирования после ожесточённой гражданской войны, стали важным водоразделом в истории Ближнего Востока. Россия заметно укрепила свои позиции, утерянные после

распада СССР. Арабские СМИ заговорили «о возвращении» России в эту часть мира и об «ослаблении» позиций США. За геополитическими сдвигами последовали и новые возможности для активизации деловых отношений России с арабскими странами, включая и желание арабов уйти от односторонней зависимости от США на рынке вооружений и расширить выбор поставщиков. Желание приобрести российские ЗРК на начало 2019 г. высказали 13 государств, среди них Египет – крупный покупатель российской военной техники, а также Саудовская Аравия, Катар, ОАЭ и другие близкие к Вашингтону страны.

Игра на опережение

В результате накопленного за три десятилетия опыта международной деловой активности в новых постсоветских рыночных условиях в российской внешней политике в целом удачно сочетаются геополитические и коммерческие начала. Произошло частичное восстановление утраченных после распада СССР внешнеэкономических позиций в результате перехода с идеологических на прагматические рельсы. После осуществлённых рыночных реформ, смены характера собственности в России удалось, в отличие от Восточной Европы, сохранить, а с вступлением в новое столетие укрепить, стратегические отрасли российской экономики, перейти от советской государственной монополии к так называемым «естественным монополиям», ориентированным на внешние рынки и способных на равных конкурировать с западными транснациональными корпорациями-гигантами. Это открывало как новые возможности для развития российской экономики, так и создавало известные сложности для внешней политики России.

Выход российского бизнеса на мировые рынки, особенно его наиболее конкурентных и продвинутых отраслей, был встречен без особого энтузиазма на Западе. Тем более, что с приходом В.В. Путина на пост президента, внутренней стабилизации страны и «укрощения» зарвавшихся олигархов Россия довольно быстро заявила себя как сильный конкурент западных компаний, в силу специфики своей экономики (ТЭК, ВПК, а позднее агросектор) ориентированный на завоевание внешних рынков. В связи с этим, в 2005 г. Кремль провозгласил Россию «энергетической сверхдержавой», что позднее дало основание западным пропагандистам представлять российский нефтегазовый экспорт как «геополитическое оружие».

Настораживала Запад и дипломатическая продуманность, и результативность российской стратегической «игры на опережение» – действий в поддержку и сопровождение национального бизнеса. Это касалось как дальнего, так и ближнего зарубежья. Газопроводы в обход Украины на севере и на юге («Северные потоки – 1 и 2», «Турецкий поток») учитывали внутреннюю нестабильность Украины и её устойчивую антироссийскую политику. Строительство новых портов на Балтике (Усть-Луга) лишало Балтийские государства, ставших

членами НАТО, возможности использовать транзит в качестве средства шан-тажа России, не говоря уже об экономическом ущербе для них (для маленькой Эстонии около 500 млн евро в год).

Россия активно участвовала в создании «газовой ОПЕК» и играет ведущую роль на рынке природного газа. Подлинным прорывом на рынок СПГ, бывшего слабым местом российской нефтегазовой отрасли, стала добыча газа компанией «Новатэк» на Ямале с использованием современных технологий, несмотря на американские санкции, и в перспективе планы по освоению нефтегазовых богатств Арктики. Новые возможности открывает контролируемый Россией Северный морской путь. По мнению газеты «Эль Паис», Россия может контролировать от 30 до 40% мирового рынка СПГ⁷.

Для стабилизации мировых цен на нефть важное значение имела гибкость, проявленная Россией в налаживании отношений с Саудовской Аравией – крупнейшим производителем нефти в ОПЕК и близким американским союзником. Россия долгое время дистанцировалась от ОПЕК. Вопреки американскому давлению на саудовскую королевскую семью между Москвой и Эр-Риядом в 2018 г. было достигнуто соглашение об уменьшении общей квоты добычи нефти на 1 млн. 200 тыс. баррелей с сутки в качестве коллективного решения стран-членов ОПЕК+. В итоге цены на мировом рынке стабилизировались на приемлемом для большинства стран-производителей уровне, а США не смогли обрушить рынок нефти, чтобы нанести ущерб России. В результате российский бюджет получил дополнительно 5 трлн. руб.

Вместе с тем далеко не всё было гладко в парадигме «бизнес-политика», если мерить итоги в масштабе трёх десятилетий. Москве пришлось расплачиваться за известную экономическую наивность и политическую близорукость 1990-х гг., неспособность просчитать последствия неизбежного «возвращения активов», то есть преодоления неблагоприятных для России последствий холодной войны и восстановления её национальной идентичности как великой державы. Расчёт с российской стороны строился на том, что интеграция постсоветской России в мировую экономическую систему, тесная кооперация её частных и государственных корпораций с крупным западным бизнесом, который играет большую роль в международной политике, неизбежно обеспечит России достойное место в семье развитых капиталистических государств.

Действительность, между тем, как стало ясно по мере упрочения позиций России и её претензий на новую самостоятельную роль в мире, оказалась куда менее романтической. Зависимое положение России в системе мирового капитализма в глазах западных политиков не предполагало её суверенной и самостоятельной внешней политики. Не случайно, стоило России с приходом В.В. Путина стабилизировать ситуацию в стране и начать проводить отвечающую национальным интересам внешнюю политику, как Запад стал обвинять Россию в игре

⁷ El Pais, 02.04. 2019.

«не по правилам», в подрыве своими действиями устоев мирового порядка и в пренебрежении опытом таких государств, как Германия и Япония, которые, проиграв Вторую мировую войну, учли её уроки и смирились со своим положением.

При такой финансовой и экономической взаимозависимости и интеграции России с внешним миром, санкции, как считали на Западе, имели все шансы на успех и могли реально изменить вектор российской внешней политики в нужном русле или даже вызвать внутреннюю дестабилизацию и привести к «смене режима» в духе «цветных революций». Механизм санкций преследовал цель нанести максимальный урон российской экономике и обречь её на международную изоляцию или «геополитическое одиночество», по утверждению В. Суркова [6]. При этом США, как главный вдохновитель санкций, исходили из слабой диверсификации российской экономики, её углеводородной ориентированности, повышенной уязвимости и зависимости от развитых стран в области высоких технологий.

Сейчас можно сказать, что наиболее острый момент в санкционной политике Запада миновал. Запад не рассчитывал, что Россия окажется устойчивой к внешним ограничениям и будет способна к ответным ударам. В частности, урон ЕС нанесли сельскохозяйственные контрсанкции, а также способность быстро наладить импортозамещение в ряде важнейших отраслей и находить необходимые технологии и финансирование на Востоке.

Вместе с тем реакция России была достаточно сдержанной и умеренной, хотя ответные санкции могли бы нанести серьёзный экономический ущерб США (поставки ядерного топлива, ракетных двигателей, титана, палладия и некоторых редкоземельных металлов, полёты на МКС, запрет на использование колоссального воздушного пространства России и др.). Но бизнес не руководствуется самолюбием во внешней политике, хотя в ряде случаев прибыльность бизнеса не может быть единственным критерием национальных интересов.

Асимметричным ответом России на американские санкции и враждебную политику Вашингтона в целом можно считать умение Москвы оказываться незаменимым участником в решении крупнейших глобальных и региональных проблем США. Времена российского идеализма остались в прошлом, логика международно-политического противоборства и деловой конкуренции, где уже нет места одному гегемону, диктует свои законы, под влиянием которых складывается новый полицентричный мир.

Подводя черту нашему исследованию, остаётся заключить, что неолиберальная универсалистская глобализация оказалась недолговечной и сменяется острым соперничеством великих держав. В межгосударственные отношения возвращается старая недобрая геополитика с поправкой лишь на особенности XXI в. – продолжением ядерного противостояния, очередной спиралью гонки вооружений на новом технологическом уровне, торговым протекционизмом, ослаблением идеологического фактора и началом «цифровых», кибернетических и информационных войн.

В этой новой «экосистеме» довольно неуютно и растерянно чувствует себя международный бизнес, избалованный «счастливой глобализацией», беспрепятственным движением капиталов и открытыми рынками. Ему ещё предстоит приспособиться к новым реальностям и пройти через нелёгкую адаптацию. Ему едва ли помогут некоторые утверждения в том духе, что кризис глобализации – дело временное и «всё вернётся на круги свои». В истории так не бывает. Мир вступил в полосу новых испытаний. Формируется новая мировая система, в которой основным игрокам ещё предстоит найти своё место.

Список литературы:

1. Борисов А. Ю. Так начиналась «холодная война». М., Знание, 1983. 65 с.
2. Ергин Д. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М., 1999. 423 с.
3. Каплан Р. Месть географии. Что могут рассказать географические карты о грядущих конфликтах и битве против неизбежного. М., КоЛибри, 2016. 384 с.
4. Молчанов Н. Н. Неизвестный Де Голль. Последний великий француз. М., 2011. 660 с.
5. Пикер Г., Хаффнер С. План «Ост». Как правильно поделить Россию. М., Алгоритм, 2011. 256 с.
6. Сурков. В Одиночество полукровки // Россия в глобальной политике. 2018. №2 март/апрель.
7. Олейнов А.Г. Экономическое будущее глобализации // Вестник МГИМО-Университета. 2018. №61(4). С. 92-106. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-4-61-92-106>
8. Cohen B. Currency Power: Understanding Monetary Rivalry. Princeton University Press, 2015. 304 p.
9. Cohen D.S., Weinberg Z. Sanctions Can't Spark Regime Change // Foreign Affairs. 2019 May/June.
10. Clark Ch. The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914. NewYork., 2013. 736 p.
11. Dobbins, J., Shatz, H.J., Wyne A. Russia is a Rogue, Not a Peer; China is a Peer, Not a Rogue. Different Challenges, Different Responses // Rand Corporation. March, 2019. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE300/PE310/RAND_PE310.pdf
12. Gilpin R. War and Change in World Politics. UK: Cambridge University Press, 1981. 288 p.
13. Garten G.E. Business and Foreign Policy // Foreign Affairs. May/June, 1997. Pp. 67-79.
14. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K. A. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd. Ed. Peterson Institute for International Economies. June. 2009., 248 p.
15. Mackinder, H.J. The Geographic Pivot of History // The Geographical Journal. 1904. Vol. 23, №. 4. Pp. 421-437.
16. Shaw T.M., Mahenbach L.C., Modi R. The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy. UK: Palgrave Macmillan, 2019. 746 p.

Об авторе:

Александр Юрьевич Борисов – д.и.н., профессор кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО МИД России. 119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76.
E-mail: albor@rambler.ru.

International Business and the Crisis of Globalization

A.Yu. Borisov

DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-61-88

Moscow State Institute of International Relations (University)

Abstract: The author's focal point is the interconnection and interdependence of geopolitics and business and corporate interests of modern states, primarily great powers in the new post globalized political and economic world order. Growing crisis of globalization has set up new rules of the game of market forces as a result of emerging new centers of state power, both in Europe and in Asia at the expense of «indispensable» America. American decay has become the buzz – word in academic community on both sides of the Atlantic. On «The Self Destruction of American Power» and on how «Washington squandered the Unipolar Moment» for example elaborates Fareed Zakaria, well known columnist and the author of «Post – American World».

The question raised and answered in the article is how successfully international business adapts to new conditions of post globalization world and more fragmented marketplace. According to the author corporate interests in a way have become hostage to perilous geopolitical designs and protectionist strategies. The present Trump administration concerned by the rise of China and other competitors wages trade wars against both friends and foes more often than not at the expense of American businesses.

The old Marxist dogma and economic determinism that «economics dictates politics» is not valid anymore under the new conditions of strengthening geopolitical rivalry of major world powers and their fighting for supremacy in international politics without due regard for specific business gains or losses.

The United States being the only superpower is doing its utmost to stay the course of global hegemony and raises stakes for higher geopolitical risks at the expense of transnational business interests. Its relationships with China and Russia referred to by Washington as «revisionist powers» are at the forefront of the research. The key question to be answered as a result of the offered narrative is whether international cooperation or confrontation today plays a key role from the perspective of corporate «bottom line».

Key words: Business strategy, globalization and geopolitics, world order, American decay, American protectionism, trade wars, trade sanctions, tariff wars, business and foreign policy, business expansion, rise of China, American allies, US and EU, belt and road, Chinese knot, American hegemony, Huawei, oil and gas, Nordstream -2, hotbeds of tension, sales of arms, market competition, unfair business practices, unfair competition, Turkey and USA, business conflicts, multinational companies, corporate interests, Trump vision, Trump deals, Russian strategy, Russian business.

References

1. Borisov A. Iu. *Tak nachinalas' «kholod-naia voyna»* [So the «Cold War» began]. Moscow, Knowledge Publ., 1983. 65 p. (In Russia).
2. Yergin D. *Dobycha. Vsemirnaia istoriia bor'by za neft', den'gi i vlast'* [Production. World history of the struggle for oil, money and power]. Moscow, 1999. 423 p. (In Russia).
3. Kaplan R. *Mest' geografii. Chto mogut rasskazat' geograficheskie karty o griadushchikh konfliktakh i bitve protiv neizbezhnogo* [The Revenge of geography. What can geographical maps tell us about the coming conflicts and the battle against the inevitable]. Moscow, KoLibri

- Publ., 2016. 384 p. (In Russia).
4. Molchanov N.N. *Neizvestnyi De Goll'. Poslednii velikii frantsuz* [Unknown To De Gaulle. The last great Frenchman]. Moscow, 2011. 660 p. (In Russia).
5. Picker, G., Haffner S. *Plan «Ost». Kak pravil'no podelit' Rossiю* [The Plan «OST». How to divide Russia]. Moscow, Algorithm, 2011. 256 p. (In Russia).
6. Surkov V. U. *Oдиночество polukrovki* [In the Loneliness of a half-breed]. *Russia in global politics*, 2018, no. 2 March/April. (In Russia).
7. Oleinov A. G. the Economic future of globalization. *MGIMO Review of International Relations*. 2018, no. 61(4), pp. 92-106. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-4-61-92-106 (In Russia).
8. Cohen B. *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*. Princeton University Press, 2015. 304 p.
9. Cohen D.S., Weinberg Z. Sanctions Can't Spark Regime Change. *Foreign Affairs*. 2019 May/June.
10. Clark Ch. *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*. New York., 2013. 736 p.
11. Dobbins J., Shatz H.J., Wyne A. *Russia is a Rogue, not a Peer; China is a Peer, Not a Rogue. Different Challenges, Different Responses*. RAND Corporation. March 2019. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE300/PE310/RAND_PE310.pdf
12. Gilpin R. *War and Change in World Politics*. UK: Cambridge University Press, 1981. 288 p.
13. Garten G.E. Business and Foreign Policy. *Foreign Affairs*. May/June, 1997, pp. 67-79.
14. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K. A. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd. Ed. Peterson Institute for International Economies. June. 2009. 248 p.
15. Mackinder H.J. The Geographic Pivot of History. *The Geographical Journal*. 1904, vol. 23, no. 4, pp. 421-437.
16. Shaw T.M., Mahenbach L.C., Modi R. *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*. UK: Palgrave Macmillan, 2019. 746 p.

About the author:

Alexander Yu. Borisov – Doctor of History, Professor of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO-University. 119454, Prospect Vernadskogo 76, Moscow, Russia. E-mail: albor@rambler.ru.

Проект «Один пояс – один путь»: гармонизация долгосрочных интересов России и Китая

И.В. Анохов, А.П. Суходолов

Байкальский государственный университет

Целью статьи является оценка реализуемого Китаем проекта «Один пояс – один путь», который определит долгосрочные траектории развития мировой торговли и финансов, а также перспектив участия в данном проекте России. Представляется, что рассматриваемый проект не является полноценной альтернативой существующей сегодня мировой системе железнодорожных и морских грузоперевозок, как с точки зрения стоимости транспортировки грузов, так и объема требуемых капиталовложений. Возможность полномасштабной переориентации транспортных систем России (Транссиб, Северный морской путь) на проект «Один пояс – один путь» на данный момент не очевидна, что не позволяет уверенно судить о роли, которую может выполнять Россия в этом проекте. Кроме того, реализация предложенного проекта приводит к выстраиванию в Евразии китаецентричной экономической системы, что противоречит логике созданных Россией структур – Евразийского экономического союза, таможенного союза и др. Вместе с тем, проект «Один пояс – один путь» сегодня выглядит безальтернативным. Ни одна другая страна не представила миру проект, сопоставимый по масштабности, общемировой значимости и долговременности последствий. Представляется, что после его полного завершения будут в значительной степени нивелированы технологические и социальные отличия потенциалов Европы и Китая, которые являлись причиной движения товаров из Юго-Восточной Азии в Европу на протяжении минувших столетий. В этой связи новый мир ориентированный на Китай, должен будет сформулировать иные, неэкономические причины своего существования, т.е. предъявить миру новые ценности и смыслы постпромышленного мира. В этой ситуации участие России в проекте «Один пояс – один путь» может оказаться необходимым: она может выступить в качестве гаранта безопасности проекта, в качестве медиатора между Китаем и странами-участницами ЭПШП в случаях несовместимости их интересов, а также в качестве генератора новых ценностей и смыслов. Имеющиеся у России активы (безопасные транспортные пути, традиционно дружеские связи с рядом транзитных стран-участниц ЭПШП и опыт гармонизации разнокачественных интересов) могут оказаться ключевыми для успеха этого проекта.

УДК 327.7

Поступила в редакцию 12.04.2019

Принята к публикации 07.06.2019

Ключевые слова: Один пояс – один путь, Транссиб, Северный морской путь, мировая торговля, евразийский экономический союз, транспорт.

Статья нацелена на оценку реализуемого Китаем проекта «Один пояс – один путь» с точки зрения его значения для России. Учитывая значимость его последствий для континентальной и мировой торговли, этот проект вызывает активный исследовательский интерес во всем мире.

Исследователи, изучающие данный вопрос, в первую очередь обращают внимание на значимость Китая, как государства, всё более «выходящего из тени» [14]. Проект «Один пояс – один путь» кардинально повысит роль этой страны в континентальной и мировой экономике. Так А.Г. Дружинин и Я. Дун подчёркивают, что уже «на современном этапе проект охватывает 65 стран с населением в 4,4 млрд человек» [2, с. 42], что будет означать становление «панъ-евразийского торгового, производственного, инвестиционного и финансового лидерства Китая, способного, по мнению экспертов, уже через десять-пятнадцать лет стать первой по совокупной мощи державой мира» [2, с. 42].

Некоторые авторы [17; 22; 23; 24] справедливо обращают внимание на то, что для ряда внутренних провинций Китая, не имеющих выхода к морю (Синьцзян-Уйгурский автономный район, Тибетский автономный район, провинция Цинхай и др.) проект «Один пояс – один путь» является важным для экспорта их товаров с высокой добавленной стоимостью (электронные устройства, автомобильные детали, фармацевтические препараты, синтетические волокна и нити, специальные ткани и т.д.) и с критическими сроками поставки (некоторые пищевые продукты, текстильные изделия премиум-сегмента). Однако, экспорт с помощью железнодорожного транспорта осложняется тем, что контейнеры, используемые для экспорта таких товаров, возвращаются из ЕС в Китай преимущественно пустыми [23].

Официальные органы власти Китая и многие китайские исследователи активно проводят мысль о том, что «Китай не намерен использовать проект «Один пояс – один путь» в одностороннем порядке путём наложения своих товаров и производственную мощь своих партнёров» [25, с. 2] и «надеется создать гармонично сосуществующую большую семью»¹.

Несмотря на высказываемый китайскими спикерами и учёными тезис о том, что Евразийский экономический союз и проект «Один пояс – один путь» являются комплементарными, остаются неясными возможности гармонизации этих россицентричных и китацентричных структур. Кроме того, «в связи с

¹ Speech by Comrade Xi Jinping at Opening of Belt and Road Forum. The Greater Eurasian Partnership: Remodeling the Eurasian Order? 2017. [Электронный ресурс] URL: www.pressreader.com/china/china-international-studies-english/20170320/281809988743240 (дата обращения: 16.06.2019).

расширением торговых обменов по линии ЕС – Китай, ЕЭС может потерять смысл как единое экономическое пространство» [28, р. 2]. В этой связи ряд авторов полагают маловероятным, что сотрудничество между ЕЭС и проектом «Один пояс – один путь» «будет достигнуто в краткосрочной и среднесрочной перспективе» [27, с. 101].

В то же время, на наш взгляд, заслуживает внимания предложение некоторых китайских учёных о повышении значимости таких промежуточных структур, нацеленных на укрепление стабильности и безопасности, как Шанхайская организация сотрудничества: «ШОС необходимо расширять свою экономическую функцию и захватить текущую возможность трансформировать направление своего развития» [26, с. 58].

В целом перспективы гармоничного сопряжения российских транспортных систем и экономико-политических объединений с трансконтинентальным проектом Китая оцениваются в научном дискурсе неоднозначно и требуют дальнейших исследований [16].

Исторические и экономические предпосылки

Как известно, устойчивое транспортное сообщение создаёт благоприятные условия для обмена товарами, производственной кооперации, развития промышленности и роста городов, эволюции цивилизации в целом. Значение этого фактора несоизмеримо выше, чем последствия отдельных войн, существование империй, движение народов и т.п. Достаточно сказать, что в минувшие тысячелетия смена государственно-национального ландшафта слабо повлияла на евразийские русла движения товаров. Скорее наоборот – континентальные товарно-денежные потоки формировали под свои потребности регулярные военизированные формирования, общественно-политические отношения, урбанистическую инфраструктуру, торговые и государственные союзы. Взаимная транспортная доступность для человеческих сообществ из географически отдаленных регионов в конечном счёте оформила запрос на мирные способы гармонизации их интересов (сделав выгодным не силовой захват ресурсов, а обмен ими), на единое понимание ценности и правил (создав единую систему мер и расчётов), на координацию торговой и производственной деятельности (породив международное разделение труда). В результате оформились и приобрели устойчивую форму контуры мировой торговли, задающие формат и ритм деятельности гигантскому количеству людей.

В отличие от локальных транспортных систем, сконцентрированных вблизи водных артерий и морских акваторий, сухопутные трансконтинентальные магистрали представляют собой продукт сложного согласования технических возможностей, природных условий и общественных интересов.

В истории мировой торговли к наиболее значимым транспортным системам можно отнести Великий шёлковый путь, на тысячелетия ставший драйвером

для экономического, культурного и цивилизационного развития евразийского пространства. Он соединил крайние географические точки «мирового острова» (в понимании Х. Маккиндера), имеющие предельные отличия в цивилизационном развитии и природных условиях.

Если использовать естественнонаучную терминологию, то совокупность этих отличий в Европе и Юго-Восточной Азии породила максимальную разность их экономических и культурных потенциалов, а замыкание транспортно-торговой цепи между ними запустило процесс по взаимообмену их зарядами, создало своеобразные «силовые линии», изменяющие социально-экономический ландшафт континента. В этой связи, предназначение Великого шёлкового пути можно сформулировать следующим образом: прохождение вещества, энергии и информации сквозь континент с минимальными потерями и приемлемым сопротивлением среды, с целью уравнивания экономико-культурных потенциалов двух противоположных полюсов.

Для этого, в свою очередь, транспортный коридор должен обладать следующими минимально необходимыми качествами:

1. Наличие поддерживающей инфраструктуры, обеспечивающей перевозку товаров с минимальными издержками (средства доставки грузов, склады, обеспечение энергией и т.п.).
2. Наличие инфраструктуры для встречных денежных потоков.
3. Наличие в необходимом объёме средств, выполняющих функции денег.
4. Наличие системы безопасности, купирующей риски (защита грузов, обеспечение безопасности расчётов, а также покупателей и продавцов и т.п.).
5. Наличие организационных технологий распределения рисков (способы финансирования торговых экспедиций, системы страхования и т.п.).

Появление дешёвого и надёжного морского способа перемещения грузов в XV-XVI вв. привело в запустение Великий шёлковый путь, но не изменило тысячелетнего тренда континентального и мирового развития, направления товаропотока (из Юго-Восточной Азии в Европу). Морской путь лишь кардинально понизил уровень сопротивления среды и обеспечил максимально берегающий способ прохода вещества, энергии и информации на последующие столетия. При этом он вывел вперёд одни страны и территории (имеющие удобный выход к морю) и отодвинул на периферию другие (находящиеся в глубине континента). Первые получили мощный импульс экономического, научного и культурного развития, а вторые оказались перед необходимостью адаптироваться в ограниченных для развития условиях. Тем самым подтвердилась закономерность: «география – это судьба».

В XIX в. был блестяще реализован глобальный проект, который поставил под сомнение эту закономерность. Транссибирская железнодорожная магистраль (Транссиб), созданная всего за 14 лет и ставшая в тот период самой протяжённой континентальной магистралью, открыла для торговли огромные пространства в глубине азиатской России. Подключение к Транссибу Китай-

ско-Восточной железной дороги открывало новые горизонты для развития мирового товарообмена. И хотя этот технологический вызов географической предопределённости не изменил морской характер мировой торговли, но он ликвидировал её монополию и поставил вопрос о проектно-технологическом подходе к мировой экономике.

По аналогии с Транссибом экономический коридор «Новый Евразийский континентальный мост», являющийся основой проекта «Экономический пояс Шёлкового пути» (далее – ЭПШП), по праву можно называть «вторым Евразийским сухопутным мостом» [6, с. 16].

Логика проекта ЭПШП

Востребованность трансконтинентального моста объясняется отдельными преимуществами прямых континентальных сообщений по сравнению с перевозками по морю. Прежде всего, это более высокая скорость доставки по железной дороге (в три и более раза). Данное качество привлекательно для доставки грузов с высокой добавленной стоимостью, а также компактных и относительно дорогостоящих грузов, для которых железнодорожный тариф не является критичным [6, с. 16]. На сегодняшний день «33 китайских города имеют регулярное железнодорожное сообщение с европейскими странами со средним временем в пути 10 дней»².

Дополнительными факторами, повышающими привлекательность ЭПШП, являются: 1) перегруженность Суэцкого канала, 2) непрогнозируемые цены на нефть, 3) политические риски Малаккского пролива. Эти факторы повышают интерес к железнодорожному транспорту, уменьшают его недостатки в сравнении с водным транспортом.

Эволюция сухопутного транспорта позволила включить в мировую торговлю не только 500 км зону вблизи от береговой линии, но и глубинные континентальные пространства. Тем не менее, железнодорожный транспорт так и не стал прямым конкурентом для морского транспорта, оставив за собой перемещение больших объёмов сырья между местами его добычи и переработки, находящимися в глубине одного и того же континента.

Вопреки многовековому тренду развития мировой торговли, основанному на морском транспорте, ЭПШП позиционируется как сухопутная, глубоко-континентальная магистраль, базирующаяся на железнодорожном транспорте. Предполагается, что развитие транспортных коридоров будет происходить через магистрализацию (повышение скорости движения и провозоспособности) и концентрацию экономической активности вблизи транспортных путей, что в совокупности экономически сжимает пространства и снижает затраты на

² China Railway Express to Sprawl Wider, Faster in China, Europe // People's Daily Online, September 7, 2017. [Электронный ресурс] URL: <http://en.people.cn/n3/2017/0907/c90000-9265893.html> (дата обращения: 16.06.2019).

перевозку. С этой точки зрения, появление более короткого и эффективного транспортного сообщения уменьшает фактор географической удалённости и вдобавок запускает процесс сборки разрозненных ресурсов Евразии в единый организм.

Эти процессы приводят к углублению межрегионального разделения труда и включения в него всё новых, ранее замкнутых (а потому неэффективных) региональных анклавов. В результате каждый отдельный региональный производитель тяготеет к производству монопродукта, а вся связанная транспортом система – к полипродуктовой направленности.

В силу гигантского объёма капиталовложений в железнодорожное строительство безубыточный объём перевозок достигается при обслуживании намного большего тоннажа, чем при морском способе транспортировки. После достижения точки безубыточности на величину себестоимости транспортировки единицы груза будет влиять прежде всего структура затрат: у железных дорог наибольшая часть себестоимости приходится на условно-постоянные затраты, поэтому себестоимость таких услуг слабо коррелирует с объёмом перевозок. При морских перевозках зависимость себестоимости от объёма перевозок более выражена. В том и в другом случаях после достижения некоторого порогового уровня грузопотоков начнётся рост себестоимости в связи с необходимостью создания новых транспортных мощностей (рис. 1).

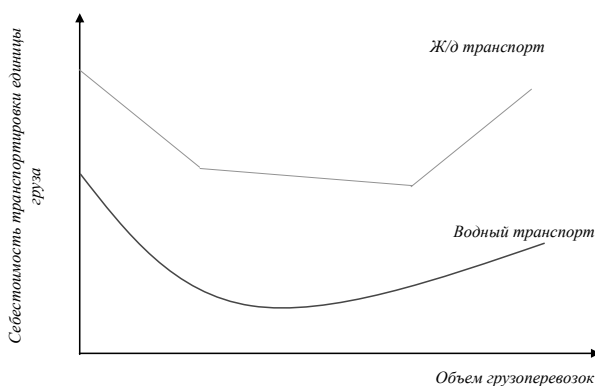


Рис. 1. Изменение себестоимости транспортировки единицы груза в зависимости от объёма грузоперевозок

Figure. 1. The Change in the Cost of Transporting a Unit of Cargo Depending on the Volume of Freight

Одновременное функционирование систем морского и трансконтинентального железнодорожного транспорта расширяет возможности поставщиков из Юго-Восточной Азии, усиливая их переговорные позиции на рынке морских грузоперевозок, т.е. позволяет добиваться снижения тарифа на морские перевозки. Кроме того, в случае существенного подорожания нефтепродуктов и по-

следующего роста затрат на доставку морем экономическая привлекательность железнодорожного транспорта будет повышаться. Цена на нефть может служить «переключателем» транспортных потоков между морскими средствами доставки и существующими железными дорогами. Кроме того, железнодорожный транспорт имеет значение в качестве способа снижения политических и военных рисков, что немаловажно в условиях возрастающей нестабильности в современном мире.

Чтобы железнодорожный транспорт стал реальной альтернативой для морского транспорта необходимо кардинально изменить структуру его затрат. Запретительно высокий уровень условно-постоянных затрат (содержание всей железнодорожной инфраструктуры и эксплуатационные расходы) в себестоимости его услуг является главной причиной отсутствия внутреннего драйвера технологического развития данной отрасли. Доля условно-постоянных затрат в себестоимости грузоперевозок по разным оценкам составляет от 68% [3, с. 13] до 71,7% [5, с. 127]. По этой причине себестоимость услуг железнодорожного транспорта малочувствительна к изменению объема грузоперевозок, что не позволяет гибко адаптироваться к конъюнктуре рынка ни по величине тарифов, ни по объёму перевозок. Кроме того, выгоды положительного эффекта масштаба можно извлекать только в ограниченном диапазоне перевозимых грузов (от точки безубыточности до некоторого порогового объема тоннажа, после которого требуются новые капиталовложения в основные средства).

Отсюда следует, что внутриконтинентальные железнодорожные магистрали могут стать конкурентоспособными только после минимизации условно-постоянных затрат на основе принципиально новой технологии. До этого момента роль железнодорожного транспорта в системе перевозок кардинально не изменится.

Морской транспорт имеет существенно более низкую долю условно-постоянных затрат, что делает экономически эффективными перевозки на любые расстояния и обеспечивает отрасли более высокую конкурентоспособность. В то же время морской транспорт проигрывает в скорости: с его помощью груз из Китая в Европу доставляется за 35 дней (железнодорожным транспортом почти вдвое быстрее – от 14 до 20 дней). «Главное преимущество сухопутных трансевазийских перевозок перед морскими – быстрота доставки грузов» [13, с. 61].

Таким образом, вопреки официальным декларациям о том, что ЭПШП является сугубо экономическим проектом, его возможности устойчиво приносить прибыль только от оказания услуг по перевозке грузов ограничены. Поэтому основные выгоды проекта лежат вне собственно процесса железнодорожных грузоперевозок и связаны, например, с необходимостью «обеспечения экономической безопасности Китая в условиях нарастающего противостояния с США, когда те укрепляют свои военные союзы и увеличивает военно-морские силы в Восточной Азии, создавая таким образом угрозу жизненно важным морским коммуникациям страны» [12, с. 44]. Благодаря этому Китай может «выйти

за цепь опоясывающих его островов, сбросить путы, прорвать организованную Соединёнными Штатами блокаду со стороны моря»³.

Включение России в ЭПШП

Часть транспортной системы России может стать одним из звеньев проекта ЭПШП, соединяющего Китай с Европой через Центральную Азию и Россию. Однако у этого маршрута есть альтернатива: соединение Китая с Ближним Востоком через Центральную Азию (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан, Иран, Турция).

В любом случае транспортной системе России придётся встраиваться в ЭПШП, не имея в этом проекте решающих преимуществ. Кроме того, это может повлечь дрейф всех конструкций Евразийского экономического союза в сторону полюсов нового шёлкового пути, если его влияние на национальные экономики стран-участниц окажется существенным.

Стратегическим решением данной проблемы для России может быть:

1. Полное раскрытие собственного экспортного потенциала и использование инфраструктуры ЭПШП в своих интересах – для встречного вывоза готовых товаров *высокого передела* в Европу и Юго-Восточную Азию. В настоящее время усилия государственных структур в этом направлении недостаточны (за исключением, продукции ВПК и некоторых других отраслей, для которых инфраструктура ЭПШП не требуется). Впечатляющий же рост экспорта из России зерна и других товаров носит сырьевой характер.

2. Разработка собственного проекта транспортных магистралей (например, по оси Север – Юг или Северный морской путь). Однако, их конкурентоспособность и востребованность ещё предстоит доказать.

3. Достижение безальтернативной привлекательности маршрута ЭПШП, проходящего преимущественно через территорию России. Этот вариант, на наш взгляд, может основываться только на достижениях научно-технического прогресса. Цель данного направления можно сформулировать следующим образом: обеспечение грузоперевозок с околонулевыми условно-постоянными издержками.

4. Встраивание ЭПШП в собственный сверхпроект, нацеленный, например, на транспортное связывание территории России.

5. Использование ЭПШП для поставки на европейский рынок собственной продукции, изготовленной на территории Юго-Восточной Азии [20].

Прямые выгоды от включения России в ЭПШП достаточно очевидны:

1. Извлечение прибыли из транзитных товаропотоков [7].
2. Обновление транспортной инфраструктуры за счёт иностранных субъ-ектов (точнее, за счёт внутренних ресурсов России, стоимость которых затем

³ Чжунго «си цзинь» юн пинхэн чжаньлюэ чжи лу [Китайское «продвижение на Запад» показывает путь посредством стратегии балансировки]. URL: http://www.qstheory.cn/gj/gjsspl/201404/t20140422_342588.htm (дата обращения: 15.04.2019).

будет переложена на иностранных потребителей и производителей – пользователей российским участком ЭПШП).

3. Включение национальных производителей в мировое разделение труда благодаря облегчению доступа к современной транспортной инфраструктуре.

4. Мультиплицирование в национальной экономике доходов от транзитных товаропотоков.

К непрямым выгодам от включения России в ЭПШП можно отнести в первую очередь появление инструмента воздействия на иностранных перевозчиков, потребителей и производителей, а также на альтернативные страны-транзитёры.

С точки зрения получения транзитной прибыли, Россия заинтересована во включении в инфраструктуру ЭПШП максимально протяжённого участка на её территории – с Дальнего Востока до границы с Евросоюзом. Этому благоприятствует географическое положение северо-восточных провинций КНР с населением свыше 120 млн человек и не имеющих собственного выхода к Японскому морю. По этой причине произведённые здесь товары транспортируются на большие расстояния для вывоза через порты КНР. Это приводит к тому, что из «г. Хуньчунь, например, до ближайшего порта Далянь груз следует почти 1,5 тыс. км, тогда как от Хуньчуна до порта Зарубино расстояние транспортировки сокращается до 75 км (время транспортировки – на пять дней), до порта Посьета – 42 км, до порта Славянки – 200 км» [12, с. 76].

Товары из находящихся в глубине континента экономически развитых провинций центрального Китая могут также поставляться в Европу с помощью Транссиба через Монголию. Расстояние от Иркутской области до центральных промышленных районов Китая около 3 тыс. км, что гораздо ближе, чем до российских дальневосточных портов (более 4,1 тыс. км), а также до портов Балтийского моря и стран ЕС (около 6 тыс. км). Более того, этот путь является наиболее коротким (7 650 км) по сравнению с маршрутом Пекин – Урумчи – Нур-Султан (Астана) (8 200 км). А это значит, что при условии модернизации Транссиба у него могут появиться транзитные перспективы⁴.

Необходимость модернизации Транссиба, средняя скорость товарных поездов на котором составляет 20-40 км/час, потребовала принятия в 2013 г. проекта развития железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона РЖД до 2020 г., стоимостью 562 млрд руб.

Транспортный коридор, проходящий через центральную Азию, является более привлекательным, поскольку является более коротким. По данным экспертов ОАО «РЖД», в настоящее время перевозка товаров на расстояние 11 тыс. км из Чунцина в Дуйсбург через Казахстан занимает 16 дней, а чуть меньшее расстояние – 10 796 км – из Шэньяня в Лейпциг по Транссибу – 18 дней [15, с. 22-23].

⁴ Саммит ШОС в Уфе. [Электронный ресурс] URL: <http://sco-russia.ru/transcripts/20150709/1013603180.html> (дата обращения: 16.06.2019).

Стремясь перехватить грузопотоки, Казахстан активно модернизирует свои транспортные пути, созданные в СССР. Способствуют этому равнинная местность и более мягкие климатические условия.

Транспортный коридор, проходящий через Иран, позволяет Китаю в полной мере использовать политику «мягкой силы»: его магистрализация позволяет обеспечить альтернативный способ доставки энергоносителей в Китай, т.к. сегодня 77 % всех поставок нефти поступают ему через Малаккский пролив. Кроме того, учитывая густонаселенность региона (63 % населения планеты) этот шаг обеспечивает полное и устойчивое господство на местных рынках сбыта.

В этой связи не удивительна активность Китая на данном направлении. В 2015 г. Пекин направил 46 млрд долл. на развитие транспортного участка длиной 3 000 км между Кашгаром и портом Гвадар в Пакистане. Китайская помощь выделяется на развитие автодорог, железнодорожных путей и благоустройство порта Гвадар и его особой экономической зоны. Данный порт должен решить вопрос с обеспечением потребностей Китая в энергоносителях: сжиженного газа из Катара, сырой нефти из стран Ближнего Востока.

В результате Китай может развивать западные и центральные районы, не имеющие выхода к морю. Такие города, как Ухань, Чунцин и Чэнду, отличающиеся низкими затратами на рабочую силу и налоговыми льготами, получили дополнительный импульс развития и привлекают многих инвесторов, в том числе из области аутсорсинга и автомобильной электроники. Все крупные фирмы в секторе ИТ сейчас присутствуют в свободных зонах верховья реки Янцзы (*Foxconn, HP, Acer, Asus, Toshiba, Sony, Cisco, Quanta, Inventec* и др.).

Слабой стороной этого варианта проекта является усиливающаяся геополитическая напряжённость в данном регионе (включая конфликты между Индией и Китаем, Индией и Пакистаном). Кроме того, он отличается высокой стоимостью создания транспортной инфраструктуры в сложных условиях гор и при постоянной угрозе землетрясений.

Однако все рассматриваемые трансконтинентальные железнодорожные маршруты на данный момент вряд ли могут стать полноценной альтернативой морскому способу доставки грузов. Это касается также и Транссиба, себестоимость движения грузов по которому превышает расходы на доставку грузов из стран Дальнего Востока в ЕС морем, даже с учётом затрат на прохождение Суэцкого канала [4]. В среднем транспортировка грузов морским путём обходится в два раза дешевле, чем по Транссибу⁵. Железнодорожный транзит из Китая в Европу через страны ЕЭС осложняется также из-за различий в ширине колеи [29].

Всё вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в обозримой перспективе транспортный коридор между Россией и Китаем, как и прежде, будет обслуживать преимущественно грузопотоки всевозможных видов негенераль-

⁵ Винокуров Е., Джадралиев М., Щербанин Ю. Международные транспортные коридоры ЕвразЭС: быстрее, дешевле, больше / Евразийский банк развития. Отраслевой обзор. Март 2009. [Электронный ресурс] URL: http://vinokurov.info/assets/files/Corridors_rus.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

ных грузов: зерно, руда, уголь, лес, а также продукты низкого передела. К этому следует добавить суровый сибирский климат, который препятствует транспортировке в зимний период электроники и сложной техники, чувствительных к температуре ниже -20°C . Все это служит косвенной причиной консервации России в качестве поставщика сырья для развитого южного соседа.

Нетранзитные последствия ЭПШП

На первый взгляд Китай поступает нерационально, прилагая титанические усилия по прокладке нового шёлкового пути, в том числе по индивидуальному согласованию проекта с каждой страной, входящей в контуры ЭПШП. Ведь существующие морские транспортные пути вполне обеспечивают торгово-экономические потребности Поднебесной. Однако необходимо учитывать, что кроме экономических преимуществ морские пути могут быть весьма уязвимыми. Ставка во внешней торговле только на морской транспорт увеличивает риски, особенно в условиях «торговых войн».

Ещё один важный момент. В «перспективе предполагается организация семи «поясов»: транспортного, энергетического, торгового, информационного, научно-технического, аграрного и туристического» [8, с. 177]. При этом Китай управляет всеми этапами проекта «от проектирования и строительства до концессии или управления построенными объектами» [21, с. 27]. В этих условиях ЭПШП становится инструментом для «вскрытия» экономик стран-транзитёров и создания в них соответствующих экономико-политических систем.

Под вскрытием экономик в данном случае понимается «постепенное снижение и стремление к ликвидации барьеров для торговли и инвестиций между участниками «Экономического пояса Шёлкового пути» [8, с. 178] для полного их встраивания в китайские цепочки производства. «Достаточно посмотреть на перечень сделок, заключённых Китаем в рамках концепции ЭПШП и за её пределами, чтобы убедиться в этом. Отраслевая структура китайских зарубежных инвестиций включает в себя сырьевые отрасли, сферу услуг, обрабатывающую промышленность, телекоммуникации, связь, недвижимость. Пальма первенства принадлежит энергетике, транспорт же в сравнении с ней занимает скромное место» [12, с. 46].

Этим планам не соответствуют региональные объединения, такие как ЕС и ЕЭС, которые объективно препятствуют китайскому экономическому проникновению в регионы Европы и Азии. Логика ЕЭС состоит в создании единой и относительно замкнутой таможенной зоны, защищающей рынки стран-участниц от внешней конкуренции. Эта логика противоречит логике ЭПШП (максимальная открытость рынков).

В этой связи любопытно, что известный китайский экономист Ху Аньган с коллегами разделили Экономический пояс Шёлкового пояса на три части: «ядро» – постсоветские государства Центральной Азии; зона, «примыкающая

к «ядру» и названная «важной»; и, наконец, «зона расширения», состоящая из стран Европы и Северной Африки [19]. Россия в этой классификации оказалась во второй, промежуточной зоне наряду с Турцией, Ираном, Индией, Пакистаном и арабскими государствами Ближнего Востока. Косвенно это свидетельствует об исключительной значимости для Китая центрально-азиатских стран, что может привести к попыткам отсоединить их от ЕЭС и плотно включить в китайский проект ЭПШП.

О неизбежной конфликтности политики Китая и региональных объединений и попытках их вскрытия свидетельствует, например, создание на территории ЕС формата «16+1», объединяющего Китай и страны Центральной и Восточной Европы. Данное объединение является независимым от руководства Евросоюза (его представителей до последнего времени даже не приглашали на встречи в рамках данного формата) и имеет штаб-квартиру в Пекине с представительствами всех 16 стран. Это позволяет Китаю проводить в Европе собственную политику и продвигать свои интересы внутри ЕС [29].

В Азии ЭПШП также демонстрирует высокую эффективность в качестве инструмента для преодоления регионального сопротивления: «Пекин достаточно умело вовлекает в орбиту выгодной финансовой кооперации своих региональных противников, с которыми в политическом плане у него имеются определённые разногласия Вьетнам и Филиппины – спорные острова в Южно-Китайском море, Индия – пограничные споры и региональное соперничество и др.)» [9, с. 29-30].

В результате экономики Китая и транзитных стран открываются друг другу, образуя единую систему «центр – периферия». Значительные капиталовложения Китая в создание инфраструктуры образуют каскад долгосрочных бонусов:

1. Открытие рынков сбыта в транзитных странах.
2. Контроль над объектами транспортной инфраструктуры.
3. Политическое влияние на руководство транзитных стран.
4. Появление кредитной зависимости транзитных стран.
5. Переориентация сырьевых потоков из транзитных стран.
6. Контроль над финансовыми потоками в Евразии (Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, к которому на сегодняшний день присоединились уже почти 60 стран, в т.ч. все ведущие европейские страны; фонд Шёлкового пути, Банк ШОС и др.).

В этой связи вопрос об окупаемости транспортных магистралей не является приоритетным, т.к. доходы от самих грузов и сопутствующих денежных потоков должны с лихвой перекрыть все затраты на их доставку.

В этой связи вопрос об окупаемости транспортных магистралей не является приоритетным, т.к. доходы от самих грузов и сопутствующих денежных потоков должны с лихвой перекрыть все затраты на их доставку.

В случае успеха Новый шёлковый путь будет проходить сквозь мировой остров (Евразию) и полностью изменит весь мировой экономическо-политический ландшафт. В сфере его влияния окажутся самые чувствительные зоны мировой экономики и политики. Это несёт для отдельных стран как очевидные выгоды (связанные с попыткой наполнить «китайским ветром национальные

паруса»), так и риски: издержки выхода из этой системы могут оказаться неприемлемыми для всех участвующих сторон.

Роль Китая как мировой фабрики и как мирового потребителя №1

Современная модель мировой торговли, являющаяся следствием Бреттон-Вудской системы и основанная на роли США как главного потребителя мирового продукта и источника мировых денег, неизбежно приводит к тому, что в стране-эмитенте мировых денег происходит деиндустриализация и гиперинфляционный рост финансового сектора (экспорт товаров вытесняется экспортом денежных знаков). Китай же, судя по всему, стремится сохранить и развить у себя производство товаров высокого передела с высокой добавленной стоимостью и одновременно эмитировать мировые деньги, пользуясь статусом юаня как резервной валюты (т.е. стать главным мировым потребителем).

Попытки «сидеть на двух стульях» (мировой фабрики и мирового банка) до сих пор ещё никому не удавались. Кроме того, сомнительны усилия по сохранению конкурентоспособного уровня цен на товары китайского производства в условиях концентрации мирового богатства в Китае и соответствующего роста доходов его граждан.

Теоретически данное противоречие может быть разрешено только через создание двух полностью изолированных друг от друга экономик (промышленной и финансовой) внутри одной страны. Полная взаимоизоляция означает наличие двух видов национальных валют (возможно, в одной «обёртке»), налоговых систем, систем распределения доходов и даже географической локализации. При этом полная внутригосударственная взаимоизоляция этих экономик Китая должна сочетаться с общемировым характером их присутствия.

Первый вид китайской экономики (промышленной) уже приобрёл устойчивый глобальный характер. Формируемая при этом система разделения труда приобретает ярко выраженный неокOLONиальный характер: динамика двусторонней торговли имеет тенденцию к тому, что страна-партнёр начинает поставлять в Китай сырьё, энергоресурсы или монопродукт, покупая в КНР готовую продукцию высокого передела с высокой добавленной стоимостью. Это касается не только стран с преимущественно сырьевой экономикой (Бразилия, Аргентина, Пакистан, Иран, Туркменистан и др.), но и ведущих промышленных стран мира (США, ЕС, Япония, Южная Корея), которые всё более специализируются на поставках в Китай полуфабрикатов и комплектующих (хотя и высокотехнологичных). Наглядным примером является поставка в западные страны китайскими компаниями *ZTE* и *Huawei* передового оборудования для сетей стандарта 5G. При этом экспорт из Китая всё более приобретает национальную окраску: доля в «экспорте компаний с иностранным капиталом опустилась ниже 50%, а уровень локализации производства постепенно растёт» [21, с. 26].

Следует обратить внимание на то, что длительный режим наибольшего благоприятствования, предоставленный США и другими странами для Китая, привёл к фактической передаче промышленных и интеллектуальных ресурсов, необходимых для рывка на передовые технологические позиции. Такие знаковые компании как *General Electric*, *Syngenta*, *BlackBerry*, *Alcatel*, *Nokia*, *Volvo*, *Hummer*, *Saab*, *Pirelli*, *KraussMaffei Group* и многие другие переданы Китаю вместе с их технологиями. Аналогичные попытки других стран, как правило, жёстко пресекаются. Достаточно вспомнить попытку России приобрести автокомпанию *Opel*, однако «возможность утечки немецкого опыта в Россию была одним из аргументов противников покупки *Opel* консорциумом *Magna* и Сбербанка»⁶.

Промышленное доминирование естественным образом ведёт к доминированию в смежных сферах, прежде всего в финансовой. В этой связи Китаем определены пять приоритетных направлений сотрудничества⁷:

1. Политическая поддержка китайских ТНК на внешних рынках.
2. Снятие инфраструктурных ограничений для переноса из Китая производств с низкой добавленной стоимостью.
3. Снятие ограничений для китайских инвестиций, борьба с протекционизмом.
4. Свободное передвижение капитала – создание альтернативной инфраструктуры для предоставления независимого проектного и политического финансирования.
5. Подготовка кадрового резерва и общественного мнения для осуществления зарубежных проектов китайских ТНК [21, с. 28].

Финансовый пласт китайской экономики, напрямую касающийся сферы перераспределения и потребления мирового продукта, является намного более чувствительным для мировых и региональных элит. Присвоение выгод от контроля над этим элементом экономики должно быть следствием их консенсуса, а значит осуществляться в их интересах. С этой точки зрения становление Китая как мирового финансового центра (точнее, доминирующего финансового центра), способного изменять платёжные балансы отдельных стран, влиять на международные финансовые рынки и корпорации, международную банковскую и инвестиционную деятельность – всё это стремление мирового капитала действовать под новой национальной маской. Это позволяет постепенно заместить существующие мировые финансовые институты, накопившие множество неразрешимых структурных противоречий, на китайские аналоги.

Это косвенно подтверждается теми преференциями, которые последовательно предоставляются Китаю:

⁶ Журавлева Н. Opel привезёт технологии // Взгляд. [Электронный ресурс] URL: <https://vz.ru/economy/2009/9/19/329055.html> (дата обращения: 16.06.2019).

⁷ Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road. [Электронный ресурс] URL: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (дата обращения: 16.06.2019).

1) Доля голосов Китая в МВФ в 2016 г. выросла до 6,41% и уступает США (17,46%) и Японии (6,48%). Во Всемирном банке (МБРР) она составляет 4,57% против 16,39% у США и 7,07% у Японии⁸.

2) По инициативе Китая созданы две новые крупные межгосударственные финансовые организации – Азиатский банк инфраструктурных инвестиций со штаб-квартирой в Пекине (уставный капитал 100 млрд долл., доля КНР 26,06%) и Новый банк развития со штаб-квартирой в Шанхае (уставный капитал 50 млрд, доля КНР 20%).

3) Объём капитала, который Китай реализует на внешних рынках через свои институты неуклонно растёт и уже превысил аналогичные показатели МВФ и Всемирного банка⁹.

4) С 2016 г. юань включен в корзину специальных прав заимствования МВФ, его доля в международных операциях за последние три года удвоилась и сегодня составляет почти 1,5% всех расчётов в системе *SWIFT*¹⁰. Сдерживающим фактором остается пока отсутствие свободной конвертации юаня, к которой страна ещё не готова [11, с. 26].

5) Китай активно продвигает по всему миру собственные платёжные системы *UnionPay*, *AliPay* и *WeChatPay* как альтернативы *Visa* и *MasterCard*¹¹, а также создаёт международные рейтинговые агентства (*Chengxin Credit Ratings*, *Lianhe Credit Rating* и *Dagong Global Credit*) и выводит свои банки за рубеж.

Таким образом, как и тысячелетия назад торговый и денежный капитал формирует вокруг себя ту материальную среду, которая ему удобна в данный момент. Сегодня он облекает себя в форму Нового шёлкового пути. Однако из условий, необходимых для успешного функционирования транспортно-го коридора, приведённых в начале данной статьи, в этом проекте отсутствует система безопасности для товаропотоков. В этой связи возникает запрос на оператора, способного обеспечить безопасность торговых путей в масштабах Евразии.

⁸ IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. [Электронный ресурс] URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> (accessed 16.06.2019); International Bank for Reconstruction and Development Subscriptions and Voting Power of Member Countries. [Электронный ресурс] URL: <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> (accessed 16.06.2019).

⁹ China's Growing Clout in International Economic Affairs // The Economist, 23.03.2017. [Электронный ресурс] URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/03/23/chinas-growing-clout-in-international-economic-affairs> (accessed 16.06.2019).

¹⁰ Включение китайского юаня в корзину СДР поможет уйти от монополии доллара в мировой валютной системе. [Электронный ресурс] URL: http://russian.china.org.cn/international/txt/2016-10/01/content_39414265.htm (accessed 16.06.2019); International Yuan Payment Drops Sharply in 2016 on Depreciation and Capital Control // CNBC Finance, 26.01.2017. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cnbc.com/2017/01/26/international-yuan-payment-drops-sharply-in-2016-on-depreciation-and-capitalcontrol.html> (accessed 16.06.2019).

¹¹ China's Fight with Visa and MasterCard Goes Global // Financial Times, 24.04.2017. [Электронный ресурс] URL: <https://www.ft.com/content/a67350fa-1f6f-11e7-a454-ab04428977f9> (accessed 16.06.2019); AliPay vs WeChat Pay – Who is Winning the Battle? // ASEAN Today, 28.02.2017. [Электронный ресурс] URL: <https://www.aseantoday.com/2017/02/alipay-vs-wechat-pay-who-is-winning-the-battle/> (дата обращения: 16.06.2019).

Последствия ЭПШП

На наш взгляд, если проект ЭПШП будет полностью реализован, то разность экономических потенциалов Европы и Юго-Восточной Азии, обусловленная отличиями в *технологическом* разделении труда, будет нивелирована. Некоторую значимость сохраняют лишь преимущества в *естественном* разделении труда (отличия в культуре, климате, месторождениях полезных ископаемых, географическом местоположении и т.п.), которые в настоящее время не являются решающими. Уже сейчас уровень доходов, образ жизни, досуг, способы производства и социальные отношения в Европе и в Китае стремительно сближаются. В конечном счёте исчезновение базовых отличий станет жизненно важным вызовом для ЭПШП и всей мировой торговли. Начнётся поиск региональных особенностей и новой модели мирового разделения труда.

Вероятнее всего такой будущий локомотив континентального развития следует искать не в экономических и технологических сферах и не в искусственной среде, созданной человеком. Декларируемая сегодня сверхзадача, – максимизация экономического потенциала континента, – может быть в скором времени достигнута. Это произойдет в тот момент, когда китаецентричный экономический мир достигнет своего полного развертывания и накачивание экономических мускулов перестанет быть главным приоритетом.

На первый план вместо вопроса «как?» выйдут вопросы «зачем?» и «для чего?», т.е. вопросы, касающиеся ценностей и смыслов. И это станет важнейшим экзистенциальным вызовом для «срединной империи». Её готовность к этому вызову в данный момент крайне туманна: Китай «не может и не ставит цели предложить миру иную модель развития, кроме рыночной экономики в условиях углубляющегося вовлечения стран в глобализацию» [11, с. 61].

Ответ на этот вызов не может быть национально окрашенным или привязанным к одной из цивилизаций, т.к. он должен указать на предназначение и вектор восхождения для каждого народа, группы и отдельного индивида. К такому ответу справедливо качество, которое Ф.М. Достоевский отметил у А.С. Пушкина, – всеотзывчивость. На наш взгляд, это качество максимально ярко выражено в российской цивилизации, и её история говорит о способности выстраивать гармоничные и взаимодополняющие межнациональные уклады вне зависимости от типа государственности.

Впечатляющая история Китая, высочайшие духовные и интеллектуальные достижения, способность включать в свою орбиту всё новые народы – всё это говорит о том, что ответ на экзистенциальный вызов может быть найден и внутри Китая. При том нужно учесть, что этот ответ должен предельно гармонизировать интересы совершенно несовместимых сегодня культур и цивилизаций (мусульманской, христианской, атеистически-либеральной и др.). Важнейшим индикатором готовности китаецентричного мира к этому вызову будут служить результаты его деятельности по мирному умиротворению и гармонизации от-

ношений в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и Тибетском автономном районе.

Есть вероятность, что синхронизация экономических процессов в странах Нового шёлкового пути снимет наиболее острые противоречия. Однако скорее всего конкуренция в Евразии за региональные ресурсы не ослабнут. В этих противоречиях Китай должен будет занять функцию арбитра, в связи с чем двусторонние конфликты стран трансформируются в трёхсторонние конфликты (т.е. с участием Китая). О том, что экономическими мерами не всегда можно добиться лояльности свидетельствует опыт Синьцзян-Уйгурского автономного района, где «щедрое бюджетное ассигнование на развитие Синьцзяна не помогло снять террористическую угрозу» [1, с. 55]. К этому следует добавить действия ряда оппозиционных к Китаю стран, таких как Индия, Вьетнам и Япония.

По мнению С. Караганова «Россия де-факто – крупнейший поставщик безопасности в мире»¹². На наш взгляд, можно согласиться с ним, учитывая, что миротворческие усилия России в Сирии, Венесуэле и в других странах существенно повысили её авторитет. Сегодня в мире нет другой страны с передовым военным потенциалом, которая наиболее подходила бы на роль гаранта безопасности в проекте «Один пояс – один путь». Фактически Россия уже приступила к выполнению этой роли в Никарагуа, где стартовала прокладка Большого межокеанского канала силами Китая и на деньги Китая¹³. Кроме того, наличие у России Транссиба и Северного морского пути позволяет обеспечить альтернативные пути доставки и тем самым купировать политические и военные риски данного проекта.

Безопасность проекта в долгосрочной перспективе невозможна без гармонизации политико-экономических интересов всех стран-участниц. Это в свою очередь требует выхода на более высокий уровень ценностей и смыслов. Соответственно, роль России как гаранта безопасности естественным образом трансформируются в роль умиротворителя и евразийского гармонизатора. С помощью опыта и авторитета российской дипломатии можно эффективно решить эту нестандартную задачу в интересах всех участников.

Заключение

Проект трансконтинентального железнодорожного моста пока не приобрёл чётких очертаний. Ни в сентябрьской речи Си Цзиньпина в Астане, ни в дорожной карте проекта «Пояс и путь» понятие Экономического пояса чётко не прописано, критерии его готовности не определены, указаны лишь те направления,

¹² Караганов С. Мир на вырост // Россия в глобальной политике. 2018. № 1. [Электронный ресурс] URL: www.globalaffairs.ru/number/Mir-na-vyrost-19357 (дата обращения: 16.06.2019).

¹³ Рабковский А. Китай строит, Россия охраняет // Санкт-Петербургские ведомости. 30.01.2015. [Электронный ресурс] URL: https://spbvedomosti.ru/news/politika/kitay_stroit_rossiya_nbsp_okhranyet/ (дата обращения: 16.06.2019).

по которым следует разворачивать процесс его создания. Китайская концепция задаёт процесс, а не его конечный результат.

Тем не менее в условиях необъявленных чётких целей идёт полномасштабная работа по оформлению этого проекта при молчаливой поддержке мировых финансовых организаций. Реальная роль Китая гораздо более значительна, нежели исполнение миссии некоего модератора или арбитра: он – главная движущая сила строительства Экономического пояса. Располагая Фондом Шёлкового пути, занимая ведущую позицию в АБИИ и будучи держателем ряда менее крупных фондов, наконец, обладая мощной базой для производства многих видов промышленной продукции и огромным внутренним рынком, Китай выполняет основную функцию: он предоставляет средства на создание Пояса и генерирует новые источники экономического роста в мире.

Список литературы:

1. Денисов И. Шелковая безопасность: новая китайская концепция развития и правила игры в Евразии // Индекс безопасности. 2015. № 3 (114). Т. 21. С. 51-60.
2. Дружинин А.Г., Дун Я. «Один пояс – один путь»: возможности для регионов западного порубежья России // Балтийский регион. 2018. Т. 10. № 2. С. 39-55. DOI: 10.5922/2079-8555-2018-2-3
3. Журавель А.И. Себестоимость железнодорожных перевозок. Новосибирск: Издательство СГУПС, 2000. 304 с.
4. Збарашенко В.С. Металогистическая интермодальная транспортно-технологическая система Германия – Россия – Центральная Азия – Афганистан – Китай // Евразийская экономическая интеграция. 2009. № 1. С. 68-75.
5. Издержки и себестоимость железнодорожных перевозок / под ред. Н.Г. Смеховой и Ю.Н. Кожевникова. М.: ФГБОУ «Учебно-методический центр по образованию на железнодорожном транспорте», 2015. 472 с.
6. Ларина О.Н., Каратаева К.Е. Инициатива «Один пояс – один путь» – новая платформа для расширения российско-китайского сотрудничества в транспортной сфере // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 6 (45). С. 11-48.
7. Лепа Т.П. Ретроспектива и перспектива развития торгово-таможенных отношений между Россией и Китаем // Известия Байкальского государственного университета. 2018. Т. 28. № 2. С. 284-291.
8. Литвинов А.И. Политика современных «шёлковых путей» // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 4 (49). С. 176-180.
9. Лузянин С.Г. «Один пояс, один путь»: российская проекция и проблемы сопряжения // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. 2017.
10. Михеев В., Луконин С. Китай после Боао – 2015 // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 8. С. 61-70.
11. Михеев В.В., Луконин С.А. Китай: новые тренды развития на рубеже 2015-2016 гг. // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6. С. 24-34.
12. Новый Шёлковый путь и его значение для России. М.: ДеЛи плюс, 2016. 234 с.
13. Подберёзкина О.А. Транспортные коридоры в российских интеграционных проектах на примере ЕАЭС // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 1(40). С. 57-65.
14. Портняков В.Я. Возвращение Китая: что дальше? // Россия в глобальной политике. 2014. № 3. С. 34-43.
15. Рышков А.В. Железнодорожные транспортные коридоры: состояние, проблемы, направления развития // Трансграничные транспортные коридоры «Восток – Запад»: вызовы для национальной безопасности. М.: РИСИ, 2014. С. 22-23.
16. Суходолов Я.А. Эволюция и современная специфика российско-китайской торговли // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 3. С. 357-366.
17. Суходолов А.П. Китайская Восточная железная дорога: опыт России и Китая по совместной реализации крупномасштабных проектов // Известия ИГЭА. 2014. № 3 (95). С. 72-77.

18. Суходолов А.П. Идеологическая функция средств массовой информации в условиях актуальных информационных войн // Вопросы теории и практики журналистики. 2015. Т. 4. № 2. С. 117-126. DOI: 10.17150/2308-6203.2015.4(2).117-126.
19. Ху Аньган, Ма Вэй, Янь Илун. «Сычоу чжи лу цзинци дай»: чжаньлюэ нэйхань, динвэй хэ шисянь луцзин [Экономический пояс Шелкового пути: стратегическое содержание, место и пути осуществления] // Цюйюй юй чэнши цзинци. 2014. № 5. С. 3-13.
20. Цвигун И.В., Балашова М.А., Суходолов Я.А. Повышение национальной конкурентоспособности России в контексте развития торгово-экономического сотрудничества с Китаем // Baikal Research Journal. 2015. Т. 6. № 5. DOI: 10.17150/2411-6262.2015.6(5).10.
21. Чубаров И., Калашников Д. «Один пояс – один путь»: глобализация по-китайски // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 1. С. 25-33. [Электронный ресурс] URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2018/0025_0033_\(3\)_CHUBAROV_ID13590.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/01_2018/0025_0033_(3)_CHUBAROV_ID13590.pdf) (дата обращения: 16.06.2019). DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-1-25-33
22. Шалак А.В. Россия и Китай: возможности стратегического сотрудничества через призму региональных связей // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 292-297.
23. Vinokurov E., Tsukarev T. The Belt and Road Initiative and the Transit Countries: an Economic Assessment of Land Transport Corridors // Area Development and Policy. 2017. Vol. 3. No. 1. Pp.93-113. DOI: 10.1080/23792949.2017.1385406
24. Ferdinand P. Westward ho-the China Dream and 'One Belt, One Road': Chinese Foreign Policy under Xi Jinping // International Affairs. 2016. Vol. 92. No. 4. P. 941. DOI: 10.1111/1468-2346.12660
25. Li Yongquan. The Greater Eurasian Partnership and the Belt and Road Initiative: Can the Two Be Linked? // Journal of Eurasian Studies. 2018. Vol. 9. No. 2. Pp. 94-99. DOI: 10.1016/j.euras.2018.07.004
26. Lu Na-Xi, Huang Meng-Fang, Lu Shan-Bing. How the Belt and Road Initiative Can Help Strengthen the Role of the SCO and Deepen China's Cooperation with Russia and the Countries of Central Asia // India Quarterly. 2019. No. 1 (75). Pp. 56-68. DOI: 10.1177/0974928418821484
27. Peyrouse S. The Evolution of Russia's Views on the Belt and Road Initiative // Asia Policy. 2017. No. 24. Pp. 96-102.
28. Svetlicinii A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». Public Administration Issues, 2018, special issue.
29. Yii K. Bee K. Cheam W., Chong Y., Lee C. Is Transportation Infrastructure Important to the One Belt One Road (OBOR) Initiative? Empirical Evidence from the Selected Asian Countries // Sustainability. 2018. Vol. 10. No. 11. DOI: 10.3390/su10114131
30. Zeng J. Does Europe Matter? The Role of Europe in Chinese Narratives of 'One Belt One Road' and 'New Type of Great Power Relations' // JCMS-Journal of Common Market Studies. 2017. Vol. 55. No. 5. Pp. 1162-1176. DOI: 10.1111/jcms.12535

Об авторах:

Игорь Васильевич Анохов – к.э.н., доцент, Байкальский государственный университет, 664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11. E-mail: i.v.anokhov@yandex.ru.

Александр Петрович Суходолов – д.э.н., профессор, Байкальский государственный университет, 664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11. E-mail: first-prorektor@bgu.ru.

One Belt One Road Project: Harmonization of Russia's and China's Long-term Interests

A.P. Sukhodolov, I.V. Anokhov
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-89-110

Baikal State University

Abstract: The article aims at evaluating the One Belt One Road project implemented by China that will define long-term trajectories of the world trade and finance development as well as prospects of Russia's participation in this project.

It seems that the project under consideration is not a full alternative to the existing nowadays world system of railroad and sea shipping both from the viewpoint of the shipping cost and the scope of investment required. A possibility of full-scale refocusing of Russia's transport systems (the Trans-Siberian Railway, the Northern Sea Route) on the One Belt One Road project is not currently obvious, thus, one cannot state with certainty Russia's role in this project. Besides, implementing this project results in building in Eurasia a China-centric economy system that does not coincide with the structures built by Russia, i.e. the Eurasian Economic Union, the Customs Union and other ones.

At the same time, the One Belt One Road project seems to have no alternatives. None of the other countries has proposed a project that can be compared with the One Belt One Road one in terms of being large-scale, having a global impact as well as long-term effects. It is believed, that after the implementation of the project is complete, the technological and social differences between Europe's and China's potentials, which were the reason for shipping goods from Southeast Asia to Europe over the past centuries, will be reduced to a significant extent. In terms of this the China-centric world will have to provide different non-economic reasons for its existence, i.e. provide the world with new values and meanings of the postindustrial world.

In this context Russia's participating in the One Belt One Road project may appear to be necessary: Russia can act as a project's security operator, a mediator between China and the countries who are participants of the Silk Road Economic Belt in cases where their interests collide. Russia can also generate values and meanings of economic processes. The safe transportation routes Russia has, i.e. the Trans-Siberian Railway, the Northern Sea Route as well as long-term friendly relations with the countries-participants of the Silk Road Economic Belt and Russia's being experienced in harmonizing different interests can become the key aspects contributing to success of this project.

Key words: One Belt One Road, Trans-Siberian Railway, Northern Sea Route, world trade, Eurasian Economic Union, transport.

References

1. Denisov I. Shelkovaya bezopasnost': novaya kitayskaya kontseptsiya razvitiya i pravila igry v Yevrazii [Silk Security: a New Chinese Concept of Development and the Rules of the Game in Eurasia]. *Indeks bezopasnosti – Security Index*, 2015, no. 3 (114), vol. 21, pp. 51-60. (In Russian).
2. Druzhinin A.G., Dun YA. «Odin poyas – odin put'»: vozmozhnosti dlya regionov zapadnogo porubezh'ya Rossii [“One Belt, One Road”: Opportunities for the Regions of the Western Frontier of Russia]. *Baltiyskiy*

- region, 2018, vol. 10, no. 2, pp. 39-55. DOI: 10.5922/2079-8555-2018-2-3 (In Russian).
3. Zhuravel' A.I. *Sebestoimost' zheleznodorozhnykh perevozok* [Cost of Rail Transportation]. Novosibirsk: Izdatel'stvo SGUPSa, 2000. 304 p. (In Russian).
4. Zbarashchenko V.S. Metalogisticheskaya intermodal'naya transportno-tekhnologicheskaya sistema Germaniya – Rossiya – Tsentral'naya Aziya – Afganistan – Kitay [Methalogistic Intermodal Transport and Technological System Germany – Russia – Central Asia – Afghanistan – China]. *Yevraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya*, 2009, no. 1, pp. 68-75. (In Russian).
5. *Izderzhki i sebestoimost' zheleznodorozhnykh perevozok* [Costs of Rail Transportation] / ed. by N.G. Smekhova, Yu.N. Kozhevnikov. Moscow, FGBOU «Uchebno-metodicheskiy tsentr po obrazovaniyu na zheleznodorozhnom transporte», 2015. 472 p. (In Russian).
6. Larina O.N., Karatayeva K.E. Initsiativa «Odin poyas – odin put'» – novaya platforma dlya rasshireniya rossiysko-kitayskogo sotrudnichestva v transportnoy sfere [The Initiative “One Belt, One Road” – a New Platform for Expanding Russian-Chinese Cooperation in the Transport Sector]. *Problemy natsional'noy strategii*, 2017, no. 6(45), pp. 11-48. (In Russian).
7. Lepa T.P. Retrospektiva i perspektiva razvitiya torgovo-tamozhennykh otnosheniy mezhdru Rossiyei i Kitayem [Retrospective and Development Prospects of Trade and Customs Relations between Russia and China]. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Baikal State University*, 2018, vol. 28, no. 2, pp. 284-291. (In Russian).
8. Litvinov A.I. Politika sovremennykh «sholkovykh putey» [Politics of Modern “Silk Roads”]. *Vestnik MGIMO-Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, 2016, no. 4 (49), pp. 176-180. (In Russian).
9. Luzyanin S.G. «Odin poyas, odin put'»: rossiyskaya proyektziya i problemy sopryazheniya [“One Belt, One Road”: the Russian Projection and the Problems of Conjugation]. *Kitay v mirovoy i regional'noy politike. Istoriya i sovremennost'*, 2017. (In Russian).
10. Mikheyev V., Lukonin S. Kitay posle Boao – 2015 [China after Boao – 2015]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 2015, no. 8, pp. 61-70. (In Russian).
11. Mikheyev V.V., Lukonin S.A. Kitay: novyye trendy razvitiya na rubezhe 2015-2016 gg. [China: New Development Trends at the Turn of 2015-2016]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 6, pp. 24-34. (In Russian).
12. *Novyy Shelkovyy put' i yego znachenie dlya Rossii* [New Silk Road and Its Significance for Russia]. Moscow, DeLi plus, 2016. 234 p. (In Russian).
13. Podberyozkina O.A. Transportnyye koridory v rossiyskikh integratsionnykh proyektakh na primere EAES [Transport Corridors in Russian Integration Projects on the Example of the EAEU]. *Vestnik MGIMO-Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, 2015, no. 1 (40), pp. 57-65. (In Russian).
14. Portnyakov V.Ya. Vozvrashcheniye Kitaya: chto dal'she? [China's Return: What Next?]. *Rossiya v global'noy politike – Russia in Global Affairs*, 2014, no. 3, pp. 34-43. (In Russian).
15. Ryshkov A.V. Zheleznodorozhnyye transportnyye koridory: sostoyaniye, problemy, napravleniya razvitiya [Railway Transport Corridors: State, Problems, Directions of Development]. *Transgranichnyye transportnyye koridory «Vostok-Zapad»: vyzovy dlya natsional'noy bezopasnosti*. Moscow, RISI, 2014. Pp. 22-23. (In Russian).
16. Sukhodolov Ya.A. Evolyutsiya i sovremennaya spetsifika rossiysko-kitayskoy torgovli [Evolution and Modern Specificity of the Russian-Chinese Trade]. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Baikal State University*, 2016, vol. 26, no. 3, pp. 357-366. (In Russian).
17. Sukhodolov A.P. Kitayskaya Vostochnaya zheleznaya doroga: opyt Rossii i Kitaya po sovmestnoy realizatsii krupnomasshtabnykh proyektov [Chinese Eastern Railway: the Experience of Russia and China in the Joint Implementation of Large-scale Projects]. *Izvestiya IGEA*, 2014, no. 3 (95), pp. 72-77. (In Russian).
18. Sukhodolov A.P. Ideologicheskaya funktsiya sredstv massovoy informatsii v usloviyakh aktual'nykh informatsionnykh voyn [The Ideological Function of the Media in the

- Context of Current Information Wars]. *Voprosy teorii i praktiki zhurnalistiki*, 2015, vol. 4, no. 2, pp. 117-126. DOI: 10.17150/2308-6203.2015.4(2).117-126. (In Russian).
19. Khu An'gan, Ma Vey, Yan' Ilun. «Sy-chou chzhi lu tszintszi day»: chzhan'lyue neyghan', dinvey khe shisyan' lutszin [Silk Road Economic Belt: Strategy, Space and Ways of Realization]. *Tsyuyuy yuy chenshi tszintszi*, 2014, no. 5, pp. 3-13. (In Chinese).
 20. Tsvigun I.V., Balashova M.A., Sukhodolov Ya.A. Povyseniye natsional'noy konkurentosposobnosti Rossii v kontekste razvitiya trgovno-ekonomicheskogo sotrudnichestva s Kitayem [Enhancing Russia's National Competitiveness in the Context of Developing Trade and Economic Cooperation with China]. *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 5. (In Russian).
 21. Chubarov I., Kalashnikov D. «Odin po yas – odin put'»: globalizatsiya po-kitayski [“One Belt, One Road”: Globalization by China]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 1, pp. 25-33. (In Russian).
 22. Shalak A.V. Rossiya i Kitay: vozmozhnosti strategicheskogo sotrudnichestva cherez prizmu regional'nykh svyazey [Russia and China: Opportunities for Strategic Cooperation through the Prism of Regional Relations]. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 292-297. (In Russian).
 23. Vinokurov E., Tsukarev T. The Belt and Road Initiative and the Transit Countries: an Economic Assessment of Land Transport Corridors. *Area Development and Policy*, 2017, vol. 3, no. 1, pp. 93-113. DOI: 10.1080/23792949.2017.1385406
 24. Ferdinand P. Westward ho-the China Dream and ‘One Belt, One Road’: Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. *International Affairs*, 2016, vol. 92, no. 4, p. 941. DOI: 10.1111/1468-2346.12660
 25. Li Yongquan. The Greater Eurasian Partnership and the Belt and Road Initiative: Can the Two Be Linked? *Journal of Eurasian Studies*, 2018, vol. 9, no. 2, pp. 94-99. DOI: 10.1016/j.euras.2018.07.004
 26. Lu Na-Xi, Huang Meng-Fang, Lu Shan-Bing. How the Belt and Road Initiative Can Help Strengthen the Role of the SCO and Deepen China's Cooperation with Russia and the Countries of Central Asia. *India Quarterly*, 2019, no. 1(75), pp. 56-68. DOI: 10.1177/0974928418821484
 27. Peyrouse S. The Evolution of Russia's Views on the Belt and Road Initiative. *Asia Policy*, 2017, no. 24, pp. 96-102.
 28. Svetlicinii A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». *Public Administration Issues*, 2018, special issue.
 29. Yü K. Bee K. Cheam W., Chong Y., Lee C. Is Transportation Infrastructure Important to the One Belt One Road (OBOR) Initiative? Empirical Evidence from the Selected Asian Countries. *Sustainability*, 2018, vol. 10, no. 11. DOI: 10.3390/su10114131
 30. Zeng J. Does Europe Matter? The Role of Europe in Chinese Narratives of ‘One Belt One Road’ and ‘New Type of Great Power Relations.’ *JCMS-Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, no. 5, pp. 1162-1176. DOI: 10.1111/jcms.12535

About the authors:

Igor V. Anokhov – PhD in Economics, Associate Professor, Baikal State University, 11 Lenin Str., Irkutsk, Russian Federation, 664003. E-mail: i.v.anokhov@yandex.ru.

Alexander P. Sukhodolov – Doctor of Economics, Professor, Baikal State University, 11 Lenin Str., Irkutsk, Russian Federation, 664003. E-mail: first-prorektor@bgu.ru.

Анализ представлений о странах-партнёрах России по БРИКС в политическом сознании российских граждан

С.Ю. Белоконов, Т.В. Евгеньева, В.В. Титов, З.Р. Усманова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Статья посвящена анализу представлений российских граждан о странах, входящих в БРИКС. В фокусе внимания авторов находятся когнитивные, эмоциональные, поведенческие и символические аспекты, характеризующие страны БРИКС, связанные с ними стереотипы, интенции и ассоциации. Так как Российская Федерация имеет конкретные политические и экономические интересы в рамках взаимодействия со странами БРИКС, актуальным представляется изучение особенностей образов Бразилии, Индии, Китая и ЮАР, сложившихся в настоящее время в сознании россиян, и выявление возможностей их конструирования либо трансформации.

Опираясь на результаты проведённых в 2016-2018 гг. качественных политико-социологических (серия фокусированных интервью) и политико-психологических (проективные тесты) исследований, авторы делают вывод о преобладании в структуре представлений о Бразилии, Индии, Китае и ЮАР эмоционального компонента. При этом наиболее рельефным и многомерным оказывается образ Китая, ключевыми элементами которого являются «тысячелетняя история», «великая культура» и признание геополитической силы этого государства. Образы Индии и Бразилии в сознании россиян имеют существенно более аморфный характер, но при этом сохраняют умеренно-позитивную эмоциональную тональность. Образ ЮАР является наиболее фрагментированным и лишённым устойчивой эмоциональной валентности и ярких ассоциативных проявлений.

Характерно, что на восприятие стран БРИКС большинством респондентов оказывают влияние в первую очередь имплицитные факторы, которые находят своё выражение в обращении к стереотипам и ассоциативным связям (Индия – кино, Бразилия – футбол и т.д.). Ситуативно-динамические факторы, связанные с оценками текущей политической повестки дня, занимают вторичное место в образах исследуемых стран. Заметная черта представлений о странах-членах БРИКС в сознании российских граждан – размытость «образа должного» и «образа будущего», а также минимальное присутствие политической составляющей в системе представлений о данных странах (за исключением Китая). В связи с этим необходимы корректировки информационной политики в отношении исследуемых стран. Для

УДК 327

Поступила в редакцию 30.03.2019 г.

Принята к публикации 01.06.2019 г.

формирования в сознании российских граждан понимания значимости и актуальности сотрудничества с указанными странами требуется разъяснение истории политических отношений с ними в позитивном ключе и закрепление роли «партнёра» и «союзника» средствами массовой коммуникации, как на рациональном, так и на бессознательном уровне политического восприятия.

Ключевые слова: БРИКС, политическое сознание, политическое восприятие, стереотипы, образ страны, имплицитные факторы восприятия, эмоциональный профиль восприятия.

Актуальность и прикладная значимость исследования

Несколько лет назад образ объединения БРИКС в российском политическом дискурсе стал своеобразным символом многовекторного характера российской внешней политики, противопоставляемой однополярному или двухполярному миру. Однако детали этого образа не нашли адекватного отражения в той части дискурса, которая была ориентирована на массовое сознание. В результате образ объединения БРИКС и особенно самостоятельные образы входивших в него стран для рядовых граждан оставались размытыми, не наполненными конкретными идейно-смысловыми конструкциями и символами политического содержания, что, на наш взгляд, привело к частичному непониманию ими целей и смыслов развития отношений с Индией, Бразилией, ЮАР и Китаем. В связи с этим представляет научный интерес выявление специфики конкретных образов указанных стран в сознании российских граждан и нахождение оснований для подтверждения либо опровержения нашего предположения.

Актуальность исследования обусловлена следующими научно-теоретическими и практическими аспектами. Во-первых, изучение представлений о странах-партнёрах России по БРИКС – важный компонент целостной политико-психологической реконструкции геополитической картины мира россиян. Понимание особенностей формирования образов стран-членов БРИКС в сознании российского общества позволяет диагностировать фундаментальные закономерности массового восприятия политики, а также механизмы влияния на процесс их становления. Во-вторых, образы стран-членов БРИКС, сложившиеся в политическом сознании россиян, представляют существенный интерес и в рамках осмысления специфики формирования макрополитической идентичности в современной России, в том числе через призму дифференциации «своих» (союзников и друзей) и «чужих» (конкурентов) на международной арене. В-третьих, в рамках одиннадцатилетнего сотрудничества складываются и расширяются направления взаимодействия со странами БРИКС, и российское государство заинтересовано в дальнейшем развитии экономических и политических отношений, о чём заявил президент В.В. Путин на 10-м саммите БРИКС,

проходившем 25-27 июля 2018 г. в Йоханнесбурге (ЮАР). В этой связи изучение особенностей восприятия отдельных стран-членов БРИКС российскими гражданами приобретает особую актуальность в контексте понимания того, какие элементы структуры образа можно использовать в рамках разработки и корректировки информационной политики по указанному направлению. В-четвёртых, в качестве альтернативы биполярному мировосприятию, свойственному массовому политическому сознанию, становится важно формировать представление граждан о коалиции государств, некоем содружестве, выстраиваемом вокруг центрального геополитического игрока. Очевидно, что одной из основных задач государственной информационной политики в контексте указанной модели должно быть позиционирование средствами массовой коммуникации идеи о центральной политико-идеологической роли России, имеющей для этого как историко-политические, так и идейно-символические основания.

Прикладная значимость исследования обусловлена необходимостью выстраивания конгруэнтной модели внешнеполитического курса России в рамках взаимодействия с Бразилией, Индией, Китаем и ЮАР, которая бы учитывала массовые представления об этих странах и политические настроения, циркулирующие в массовом сознании российских граждан. Наличие указанной конгруэнтной модели позволит более эффективно использовать культурный и гуманитарный потенциал «общественной дипломатии» в рамках БРИКС, целенаправленно и последовательно формировать позитивные образы стран-партнёров РФ в российском обществе посредством регулирования государственной информационной и образовательной политики.

Характеристика методологии и модели исследования

Исследование проводилось в течение 2016-2018 гг. методами фокусированного полуструктурированного интервью и проективных тестов. В фокусированных интервью использованы методы качественного исследования, в том числе шкалирование, семантический дифференциал, метод направленных ассоциаций, метод оппозиций и др. В рамках исследования было проведено 487 фокусированных интервью в шести субъектах РФ (возраст респондентов – 18-79 лет). Данные интервью были направлены на изучение специфики и содержательных компонентов восприятия стран-партнёров России по БРИКС россиянами. Политико-психологическое исследование образов стран Бразилии, Индии, России и Китая – часть более масштабного научного проекта, нацеленного на комплексное изучение представлений российских граждан о 25 странах дальнего и ближнего зарубежья (США, страны Латинской Америки, западной Европы и СНГ) – «Образ страны в Российском обществе: политико-психологический анализ» (проект РФФИ № 18-011-01138А, 2018-2020 гг.).

Модель исследования базируется на теоретических разработках творческого коллектива Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансо-

вого университета при Правительстве РФ под руководством Т.В. Евгеньевой, а также кафедры социологии и психологии политики МГУ им. М.В. Ломоносова, возглавляемой Е.Б. Шестопал [6, с. 57-75; 14, с. 150-158; 20, с. 9-20]. Указанные политико-психологические подходы предполагают анализ когнитивных, эмоциональных и поведенческих компонентов образа страны, рационального и неосознаваемого (подсознательного, стереотипизированного) уровней его структуризации [6, с. 57-75].

Основные результаты исследования

Когнитивный профиль восприятия отражает сумму конкретных знаний о государстве, народе, истории и культуре определенной страны. В рамках исследования когнитивный компонент раскрывается через анализ и сопоставление ответов на вопрос «Что слово "страна X" означает для Вас? Закончите, пожалуйста, фразу "страна X" – это». В рамках исследования были выявлены следующие ассоциации респондентов с Бразилией, Индией, КНР и ЮАР:

1. **Бразилия**, согласно мнению респондентов, ассоциируется с такими артефактами, как: «карнавал, танцы, самба» (37%), «футбол» (15%), «бедность» (11%), «красивая страна» (11%), «тропическая природа, кокосы» (7%), «кофе» (4%), «дикие обезьяны» (4%), «коррупция» (4%).

2. Во многом схожие – абстрактные и эмоциональные – ассоциации у респондентов связаны с **Индией**: «яркие краски» (16%), «духовность» (16%), «экзотика», «колорит», «диговинка» (13%), «страна контрастов» (13%), «богатая, древняя культура» (13%), «нищета», «бедность», «буддизм» (7%), «разруха» (13%), «Болливуд» (3%), «индуизм» (3%), «страна третьего мира» (3%), «трущобы» (3%).

3. Наиболее разнообразным и когнитивно насыщенным в представлениях респондентов является образ Китая. По их мнению, **Китай** – это: «быстро развивающаяся», «экономически развитая страна» (34%), «сосед», «непредсказуемый сосед», «хитрый и жадный сосед» (16%), «огромное население» (14%), «мировая фабрика» (14%), «рабочие руки», «мировая подсобка» (10%), «древнейшая цивилизация», «древняя история» (10%), «древняя культура» (8%), «стратегический партнёр России» (6%), «мощная и величайшая» (6%), «огромный потенциал» (6%), «могут отобрать дальний Восток и всю (!) Сибирь (4%)», «иероглифы» (2%), «могущество» (2%), «большое будущее» (2%).

Таким образом, обращает на себя внимание тот факт, что респонденты делают акцент не только на истории и культуре («иероглифы» и т.д.), но и на экономической мощи современного Китая, существенном потенциале его дальнейшего развития. При этом Китай, в отличие от упомянутых выше Бразилии и Индии, воспринимается не абстрагировано, отдалённо, а как страна, территориально и геополитически близкая России. При этом в восприятии Китая респондентами достаточно чётко прослеживается внутренняя противоречивость

[1, с. 42-44; 3, с. 314-328; 11]. Китай предстаёт перед нами в бинарном образе «друга-врага», выступая то «стратегическим партнёром» России, то угрозой российским национальным интересам (и на Дальнем Востоке, и в целом, в рамках глобальной повестки дня).

3. Наиболее абстрактные и когнитивно-бедные представления респондентов связаны с ЮАР. По их мнению, ЮАР – «одна из самых богатых стран Африки» (41%), «страна на крайнем Юге Африки» (37%), «растения», «животные», «природа» (26%), «принимала чемпионат мира по футболу 2010 года» (15%), «слабое государство», «слабая политическая и экономическая системы», «низкий уровень развития государства», «страна третьего мира» (15%), «полезные ископаемые» (11%), «племена» (7%).

Отвечая на вопрос, «что вы считаете сильными, а что слабыми сторонами этой страны», респонденты высказали следующее мнение о Бразилии, Индии, Китае и ЮАР (см. табл. 1).

Таблица 1. Оценка респондентами сильных и слабых сторон государств-членов БРИКС

Table 1. Respondents' assessment of strengths and weaknesses of the BRICS member states

Параметр оценивания	Что Вы считаете сильными сторонами страны?				Что Вы считаете слабыми сторонами страны?			
	Бразилия	Индия	Китай	ЮАР	Бразилия	Индия	Китай	ЮАР
государство	6%	0%	42%	15%	52%	45%	12%	15%
природные ресурсы	70%	29%	10%	63%	3%	23%	56%	4%
экономика, финансы, промышленность	15%	3%	72%	44%	70%	55%	2%	41%
вооружённые силы	45%	71%	78%	11%	55%	29%	14%	67%
язык	85%	71%	96%	18%	9%	0%	4%	7%
история	12%	58%	46%	26%	21%	3%	2%	15%
культура	49%	74%	48%	48%	3%	7%	6%	11%
наука, образование	0%	0%	8%	11%	58%	65%	22%	67%
спорт	91%	0%	18%	26%	0%	48%	14%	11%
религия	33%	65%	6%	15%	12%	0%	30%	18%
другое	6%	7%	10%	4%	3%	3%	20%	0%

Итак, согласно мнению опрошенных, наиболее сильный институт государства – у Китая (42%), наиболее слабый – у Бразилии (52%) [12, с. 419-420]. Наиболее богата природными ресурсами Бразилия (70%), а менее всего ресурсов у Китая (56%). Наиболее сильная экономика, по мнению российских респондентов, – также у Китая (72%), а наименее развитая – у Бразилии (70%). Сильными вооружёнными силами, по мнению опрошенных, обладает Китай (78%), а «самыми слабыми» – ЮАР (67%). Социокультурные параметры – язык, история, культура, религия в целом преобладают у Индии и Китая (табл. 1), а оцениваются как слабость у Бразилии и ЮАР (табл. 1).

В целом надо признать, что больше всего информации в сознании российских граждан присутствует о Китае и Индии, меньше знаний о Бразилии (преимущественно про туристический сегмент) и совсем мало об ЮАР (редуцированные представления об абстрактных «диких племенах», или чемпионате мира по футболу 2010 г.).

Среди слабых сторон ЮАР респонденты называли также и медицинское обеспечение, мотивируя своё мнение представлениями о том, что государство плохо финансирует эту сферу, а также в стране недостаточно квалифицированных кадров и высокотехнологичного оборудования, медицинское образование слабое, что заставляет местных жителей преимущественно получать его в других странах (в том числе в России).

Слабость экономики Бразилии респонденты выводили из представлений о большом количестве трущоб и нищего населения. В целом респонденты имеют размытое представление о политической и экономической сферах в Бразилии, и почти не имеют представления о таковых в ЮАР. Интервью о ЮАР были наиболее сложными, по большинству вопросов респонденты давали ответ *«я не интересуюсь этой страной, в СМИ про неё не говорят, мне трудно что-либо ответить»*. Большое значение имеет развитость туристических направлений, в том числе ответы по Бразилии и Индии базировались у части респондентов на основе впечатлений, полученных при посещении стран или рассказов о них родственников и знакомых. Отчасти поэтому интервью по ЮАР и были так сложны, т.к. туристическое направление в ЮАР из России не развито. Также большое значение имеет дискурс в российских СМИ. В целом респонденты его воспроизводят и испытывают большие трудности в том случае, если про конкретную страну в СМИ не говорят *«в СМИ не говорят ничего про ЮАР, поэтому мне очень тяжело что-то высказать, мое представление об этой стране туманно»*.

Таким образом, мы обнаружили, что для реализации задачи формирования представлений о каждой конкретной стране-участнице БРИКС как партнёре или союзнике, имеются базовые смысловые конструкции (ЮАР – *малоизвестная страна, необходимо сформировать чёткое представление о ней; Бразилия и Индия – страны культурных особенностей и колорита, необходимо добавить в систему представлений знания о политической и экономической стороне жизни в этих странах; Китай – сильная страна, но её роль в отношениях с РФ противоречивая, необходимо поддерживать представления о важности партнёрских связей и конкретизировать интересы России в них*). Полученные результаты позволяют использовать их в целях корректировки государственной информационной политики и формирования представлений об исследуемых странах, как с нуля, так и с помощью акцентирования внимания на важных уже сложившихся элементах образа (например, Китай – вторая экономика в мире, экономический партнёр) или возникновения новых его компонентов (например, Бразилия – девятая экономика в мире, стратегический партнёр). Далее в рамках регули-

рования государственной информационной политики стоит придать системе представлений россиян о странах БРИКС необходимое в интересах России эмоциональное значение, для чего нужно изучить сложившийся в настоящее время оценочный профиль.

Эмоционально-символический профиль восприятия связан с иррациональными компонентами сознания и отражает отношение респондента к целостному образу конкретной страны, а также компонентов образа (государству, народу, культуре и т.д.). Специфика эмоционального профиля состоит в том, что при анализе интервью могут быть выявлены рассогласования между позитивными и устойчивыми знаниями о стране, и в то же время негативной характеристикой государства, геополитической активности, экономической политики, народа, культуры и т.д. В целом эмоциональный профиль начинает превалировать в том случае, если конкретных знаний о стране практически нет. При этом негативизация образа происходит от редуцированных знаний, и наоборот, образ становится более позитивным, если респондент много знает о стране.

Отвечая на вопрос «Что для вас является символами страны “X”?», респонденты дали следующие ответы (табл. 2).

Таблица 2. «Что для вас является символами страны “X”?» (распределение по частоте упоминания)

Table 2. “What are the symbols of country “X” for you”? (distribution by frequency of mention)

символы страны	очень часто	часто	реже	редко	очень редко
Бразилия	карнавал (42%)	Пеле (27%)	футбол (24%)	Рио де Жанейро, Амазонка, кофе (15%)	леса, пляжи, водопад Игуасу, сериалы (8%)
Индия	Будда, буддизм (39%)	индийское кино, Болливуд (32%)	индийский слон (26%)	Тадж-Махал (22%)	чай, сари, специи, индуизм (16%)
Китай	Великая китайская стена (48%)	дракон (38%)	панда, красный флаг, (14%)	чай, Мао Цзэдун, Конфуций (10%)	рис, иероглифы, единоборства, язык (8%)
ЮАР	экзотические животные (55%)	природные заповедники (41%)	природные ресурсы, алмазы (30%)	флаг, ЧМ по футболу 2010 (18%), СПИД (14%), апартеид (14%)	культура, племена, БРИКС (12%)

Описывая символы Бразилии, респонденты в целом ограничились представленным в списке перечнем, могли только уточнять фамилии футболистов, названия стадионов, также указали «трущобы», «танцующих девушек» и «теплый климат». В случае с Индией перечень дополнительных символов значительно увеличивается, много информации о культуре, социально-экономическом положении, бытовой жизни, религии индийцев сохраняется в сознании респондентов из просматриваемых фильмов и теле-

передач о путешествиях. Кто-то непосредственно интересуется эзотерикой, йогой, различными философско-религиозными течениями, ввиду чего их ассоциативный ряд расширяется. Но эти ассоциации никак не связаны с политической и экономической сферами, функционированием государства, а отражают лишь культурно-бытовой уровень, наиболее интересный респондентам.

Во многом схожая ситуация прослеживается и при анализе ответов по Китаю. При этом особо следует отметить ассоциации, связанные со спецификой товаропотребления в России – «мобильные телефоны», *Huawei*, *Taobao*, «одно-разовая обувь», «абибас», «вещевой рынок на Дальнем Востоке», «пиротехника», «электроника», и популярном развлекательном сегменте – «Джеки Чан», «Олимпийские игры в Пекине».

Самые большие проблемы с символическими ассоциациями возникали у респондентов в связи с вопросом, касающимся ЮАР. Очень часто называя символами «природные заповедники» этой страны, опрашиваемые не могли назвать эти заповедники, либо пояснить их местоположение. Называя символами экзотических животных, не могли назвать их конкретный вид или путались до такой степени, что называли животных, обитающих в других областях Африканского континента. Особенно тяжело респондентам давалась ассоциация с «племенами»: используя это слово довольно часто, они почти не могли дать никакой конкретики (названия, места проживания, особенностей культуры и быта, верований и т.п.).

Противоречивыми оказались и представления респондентов о социально-экономическом положении ЮАР, от «нищеты», «бандитизма», «трущоб», «бездействия государства», «отсутствия здравоохранения», «неграмотности населения» до «самой развитой страны Африки». Отдельного внимания заслуживает представление респондентов о межрасовых взаимоотношениях в ЮАР: выявлены упрощённые и стереотипизированные клише о «межрасовой борьбе». Кроме того, респонденты не имеют представления об этническом составе ЮАР, предполагая, что подавляющее большинство жителей – негры, хотя ассоциации с «многонациональностью» всё же присутствовали в ответах. Также среди символов ЮАР представлены «апартеид» и «Нельсон Мандела». Симптоматично, что, называя слово «культура» в качестве символа ЮАР, респонденты не могли ничего пояснить.

Отдельный блок исследования был связан с мнением респондентов о «простых» гражданах – жителях Бразилии, Индии, Китая и ЮАР. Значимость данного аспекта связана с тем, что образ «типичного жителя» (в данном случае – бразильца, индийца, китайца, жителя ЮАР) – важная составная часть интегративного образа страны, от которой зависит эмоциональная выразительность данного образа, степень его позитивности / негативности, эффект «очеловечивания» страны сквозь призму микрополитического («человеческого») понимания.

Таблица 3. Результаты ответа на вопрос «Какие качества присущи жителям этой страны?»**Table 3. The results of the survey “What qualities are inherent in the inhabitants of this country?”**

Страна	качества (%)		
Бразилия	весёлость (27%), жизнерадостность (21%), спортивность (15%)	доброта (12%), дружелюбие (12%), лень (12%)	эмоциональность (9%), вспыльчивость (9%), бедность (8%)
Индия	религиозность (38%)	трудолюбие (19%) традиционность (16%) доброжелательность (9%)	хитрость (3%), бедность (3%), выживаемость (3%)
Китай	трудолюбие (40%)	коллективизм (14%) традиционность (12%) упорство (9%) хитрость (8%)	патриотизм (6%), прагматизм (6%), работоспособность (6%)
ЮАР	трудолюбие (19%), доброжелательность, доброта, дружелюбие (18%), тёмнокожесть (!) (18%)	открытость (15%), патриотизм (14%)	традиционализм (11%), религиозность (11%), эмоциональность (7%), спокойствие (7%)

«Типичный бразилец», по мнению российских граждан, характеризуется позитивно. Ему присущи такие положительные личностные качества, как «активность», «беззаботность», «красота», «легкость», «оптимизм», «отзывчивость», «открытость», «подвижность», «раскрепощённость», «страстность», «способность к творчеству», «трудолюбие», «улыбчивость», «умение играть в футбол», «экспрессивность». Негативные качества «типичного бразильца» представлены в ответах минимального числа респондентов (9%). К ним относятся «вспыльчивость», «плетение интриг», «мстительность», «наглость», «национализм», «хитрость», «хулиганство».

«Типичный индиец» также воспринимается участниками исследования в целом положительно. При этом диапазон характеристик «среднего жителя» Индии довольно широк и содержит противоречивые оценки. Представляется, что данные ассоциации могли сформироваться под воздействием различных факторов: как проекции художественных образов на реальную жизнь, так и в процессе непосредственного контакта в периоды посещения страны. К позитивным качествам индийцев россияне отнесли: «весёлость», «адаптивность», «артистичность», «беззаботность», «вежливость», «гостеприимство», «искренность», «коллективизм», «любопытство», «находчивость», «традиционность», «одухотворённость», «открытость», «патриотизм», «преданность», «работоспособность», «расторопность», «свободолюбие», «семейность», «смелость», «солидарность», «терпеливость», «улыбчивость», «упорство», «эмоциональность», «миролюбивость», «общительность», «спокойствие», «честность». Негативными качествами «типичного индийца» российские респонденты считают (17%) – «бескультурье», «кастовость», «классовое неравенство», «лень», «наглость», «невежество», «неопрятность», «необразованность», «нищенство», «безынициативность», «притворство», «расчетли-

вость», «сексуальная озабоченность», «сервизм (холуйство)», «суетливость», «назойливость».

Существенно более противоречивым в эмоциональном плане выглядит образ «типичного китайца» в глазах российских респондентов. Китайцам приписываются такие явно положительные качества, как «бережливость», «внимательность», «воспитанность», «выносливость», «добродушие», «дружелюбие», «любовь к гармонии», «семейность», «сплоченность», «стремление к совершенству», «строгость», «терпеливость», «уважение к старшим», «умеренность». Но немалое число респондентов (26%) указали и такие негативные, по их мнению, качества, как «авторитарность мышления», «коварство», «лживость», «наглость», «наивность», «расчетливость», «хамство», «стяжательство», «закрытость», «покорность».

Образ «типичного жителя ЮАР» в сознании респондентов является наиболее абстрактным и стереотипизированным. Среди позитивных характеристик в нём выделяются: «взаимопомощь», «гостеприимство», «жизнерадостность», «любовь к природе», «работоспособность», «свободолюбие», «семейственность», «солидарность», «стремление к развитию», «улыбчивость», «честь», «миролюбие», «спортивность», «толерантность». Негативными качествами жителей ЮАР респонденты посчитали (15%): «грубость», «дикость», «наивность», «недолголетие», «нищету», «преступность», «расизм». Примечательно, что только в отношении жителей ЮАР российские респонденты испытывали сложность с формулированием «типичных качеств», в том числе 12% респондентов ответили «не знаю», «я с ними не знаком», а 20% описали уникальные характеристики, такие как «тёмнокожесть», «отличное от нашего строение тела», «особенность речи».

Таким образом, мы выявили широкий потенциал и возможности для формирования позитивных, партнёрски-ориентированных оценочных суждений в сознании российских граждан по отношению к исследуемым странам, но для использования всего арсенала возможностей позиционирования стран в национальных СМИ и разработки методов государственной информационной политики необходимо выявить и систему поведенческих установок.

Поведенческий профиль восприятия связан как с рациональными, так и с иррациональными структурами политического сознания и отражает установки респондентов на активность в отношении оцениваемой страны (готовность к сотрудничеству или избеганию; пренебрежению или активной позиции; взаимодействию или изоляции и т.п.) и стратегии взаимодействия с ней.

Для анализа представлений россиян о политическом влиянии, силе или слабости Бразилии, Индии, Китая и ЮАР россиянам были предложены оценочные шкалы (табл. 4). В результате было обнаружено, что наиболее сильной и влиятельной страной в мире из числа предложенных респондентам оказался Китай, при этом модальность оценки имела относительно позитивную окраску. Наиболее политически слабыми оказались ЮАР и Индия, при этом модальность

оценки имела резко позитивную окраску. Примечательно, что, называя ЮАР в качестве партнёра, респонденты в подавляющем большинстве случаев поясняли, что считают так, поскольку страна входит в БРИКС, хотя в целом они мало что знают об этом объединении. Можно предположить, что в целом полученные результаты объясняются стремлением респондентов на неосознаваемом уровне восприятия приписывать «позитивные» качества политическому объекту, ощущаемому как «более слабый» или «неконкурентный», а также «значительно отдалённый территориально» и «малоизвестный».

Следует уточнить, что в рамках данного исследования не ставилась задача изучения представлений респондентов о БРИКС, как международном экономическом объединении стран, но необходимо отметить, что в отношении некоторых из них (Бразилии, и в большей мере ЮАР) такого рода ассоциации встречались довольно часто. Возможно, это объясняется стремлением респондента дополнить размытые и когнитивно бедные представления о политической составляющей жизни указанных стран каким-либо легко узнаваемым и стереотипизированным сюжетом. В то же время, конкретизировать роль БРИКС в отношениях России с каждой из исследуемых стран или их друг с другом респонденты не пытались.

Таблица 4. Результаты ответа на вопрос «Как вы оцениваете влияние этой страны в мире (сильное/слабое; позитивное/негативное)?»

Table 4. The results of the survey “How do you assess the influence of this country in the world (strong / weak; positive / negative)?”

Влияние страны в мире: «сильное – слабое»	Бразилия	Индия	Китай	ЮАР
очень сильное	0%	3%	32%	4%
достаточно сильное	18%	10%	49%	11%
сильное	18%	23%	14%	30%
нейтральное	25%	28%	5%	15%
слабое	18%	10%	0%	11%
достаточно слабое	15%	13%	0%	14%
очень слабое	6%	13%	0%	15%
Влияние страны в мире: «позитивное – негативное»	Бразилия	Индия	Китай	ЮАР
очень позитивное	9%	3%	14%	7%
достаточно позитивное	27%	39%	28%	48%
позитивное	30%	36%	16%	22%
нейтральное	31%	22%	38%	19%
негативное	0%	0%	0%	4%
достаточно негативное	3%	0%	4%	0%
очень негативное	0%	0%	0%	0%

Полученные результаты углубляются и структурируются благодаря анализу конкретной роли (друга, врага, соседа, партнёра, конкурента), приписываемой респондентами изучаемым странам по отношению к России (табл. 5).

Таблица 5. Результаты ответа на вопрос «Как вы охарактеризуете эту страну по отношению к России?» (возможно более одного ответа, сумма процентов в столбцах выше 100)

Table 5. Results of the survey "How would you characterize this country in relation to Russia?" (More than one answer is possible, the sum of percent in the columns is above 100)

Как вы охарактеризуете страну по отношению к России?	Бразилия	Индия	Китай	ЮАР
как друга	42%	55%	20%	33%
как врага	0%	0%	4%	0%
как соседа	9%	7%	54%	15%
как партнёра	52%	68%	68%	74%
как конкурента	3%	0%	16%	4%

В результате анализа ответов респондентов было обнаружено, что в целом их мнение формируется под воздействием имплицитных факторов. Примечательно, что чем меньше респонденты знают о политике конкретной страны (эффект когнитивной редукции и стимуляции эмоциональной позитивации образа), тем в большей степени она кажется им «другом». Возможно, этим объясняется тот факт, что наличие представлений о слабых экономиках Бразилии или ЮАР никак не отразилось на желании респондентов видеть их в качестве «партнёров».

Среди исследуемых стран, в сознании россиян, как оказалось, практически нет «врагов». Самая сложная «партнёрская роль» принадлежит Китаю. Именно эта страна в большей мере рассматривается ими как «конкурент», в то же время находящийся в непосредственной территориальной близости («сосед» 54%), что добавляет образу этой страны значимости («Китай, несмотря на свою в целом мирную политику, более всего заинтересован в росте собственной экономики и в усилении влияния в мире, в конце концов, он заявит о себе громко и посягнёт на ресурсы России»).

Естественно, для полномасштабного понимания перспектив сотрудничества России с другими государствами БРИКС важно отметить и основные тенденции восприятия нашей страны гражданами Китая, Индии, Бразилии и ЮАР.

В современном исследовательском поле слабо представлены работы, посвящённые взаимному восприятию стран. Исключением является доклад Х. Деккера и И. Нолл, посвящённый когнитивным установкам городских китайских граждан в отношении ЕС, Японии, США и России [25].

Наиболее значительный научный задел накоплен в рамках изучения образа России в КНР. Среди работ, посвящённых образу России и российской власти в Китае, можно выделить публикации как китайских, так и российских исследователей (Ю.Л. Галеновича, С.Л. Тихвинского, Н.В. Тен, Н.Б. Боковой, Д.И. Бураева, А.В. Комбаева и др.)¹ [2, с. 119-122; 5; 10, с. 126-131; 17; 18; 19].

¹ Бокова Н.Б. Какой Россия видится из Китая? // Сайт «Тезис. ru», Гуманитарные дискуссии. Москва, 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.thezis.ru/oshibki-vospriyatiya-iskazhayushhie-realnost.html> (дата обращения 27.02.2019)

Так, например, Н.В. Тен отмечает: *«образ России в современном Китае состоит из следующих основных представлений. Россия – большая страна с суровым климатом, обладающая богатыми природными ресурсами. Российское государство – важный участник международных отношений, при этом не принимаемый в европейском, западном, сообществе (хотя и стремящийся влиться в него), поэтому скорее потенциальный партнёр Китая в противостоянии Западу, а конкретнее – США. Россия – страна великих достижений в области культуры и науки. Последний элемент занимает важное место в общем образе нашей страны»* [18].

При этом Н.В. Тен подчёркивает, что характерные черты России в представлениях жителей Китая имеют преимущественно положительную тональность. Действительно, результаты опросов общественного мнения показывают, что в настоящее время почти половина наиболее образованной и активной части китайского населения испытывает позитивные эмоции («чувство близости») к России [18].

Среди негативных характеристик, которые китайцы приписывают России, выделяется высокий уровень коррупции и слабость государственной власти. При этом отмечается, что в Китае сформировался позитивный образ президента России В.В. Путина, связанный как с его позицией по ключевым международным вопросам, так и с личностными качествами, жёстким стилем принятия и реализации политических решений, статусом «успешного человека» во всех сферах деятельности.

Во многом схожие результаты были получены и в ходе исследования образа России в сознании китайских студентов, проведённого Лабораторией политических исследований НИУ ВШЭ в 2016-2018 гг. Согласно данным этого исследования, более 70% респондентов позитивно относятся к России, интересуются нашей историей. Однако в образе России по-прежнему существенное место занимают стереотипы. Так, по мнению молодых китайцев, Россия является, прежде всего, военной державой, а россияне – «боевым» народом, который «не любит улыбаться»².

Говоря об образе России в Индии (и принимая во внимание небольшое число научных исследований по данной проблеме), учёные также отмечают его позитивную историко-культурную составляющую: *«для индийцев важно, что Россия никогда не портила отношений с Индией, не создавала угрозы для их страны, они помнят и ценят оказанную в советские времена поддержку. Вместе с тем сегодня многие рассматривают имевшие в прошлом отношения как равноправное сотрудничество, а не как получение «помощи»* [7]. В то же время указывается, что в 1990-е – 2000-е гг. геостратегическое значение России в глазах индийской политической элиты снизилось. Представляется, что указанная тенденция всё же была скорректирована в 2014-2019 гг. в свете прихода к власти

² Китайцы под впечатлением // Газета «Известия», 28 июня 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/760493/angelina-galanina/kitaitcy-pod-vpechatleniem> (дата обращения: 06.06.2019)

«националистической» коалиции во главе с БДП и внешнеполитического курса правительства Н. Модии.

В контексте осмысления перспектив развития сотрудничества в рамках БРИКС показательны исследования Pew Research Center, проведённые весной 2018 г., согласно которым Россия воспринимается преимущественно негативно в Бразилии и ЮАР. В Бразилии о негативном отношении к нашей стране заявили 43% респондентов, о позитивном – 35%. В ЮАР можно наблюдать примерно схожие результаты: 44% опрошенных заявили о негативном отношении к России, и только 34% – о преимущественно позитивном. Обращают на себя внимание и крайне тенденциозные оценки деятельности президента России В.В. Путина со стороны бразильских респондентов (доверяют – 16%, не доверяют – 72%)³. Эти данные коррелируют с результатами, полученными в рамках нашего исследования, свидетельствующими о том, что определяющую роль в формировании представлений о зарубежных странах имеют средства массовой информации. В том случае, если информация о каких-либо странах не транслируется в местных СМИ, то возможности приобретения знаний о них крайне малы (вероятно, даже познавательный интерес стимулируется слабо). В сложившихся в настоящее время геополитических условиях можно говорить о значительном влиянии негативного образа России в глобальном информационном пространстве на представления о ней мировой общественности, при отсутствии достоверной информации о ситуации в нашей стране на иностранных языках (русскоязычные СМИ, вероятно, в том числе из-за языкового барьера, недоступны).

Естественно, указанные тренды общественного мнения, доминирующие в сознании граждан Бразилии и ЮАР, равно как и географическая удалённость этих стран от «евразийской тройки» – России, Индии и КНР, существенным образом сдерживают развитие сотрудничества в рамках БРИКС. В данном контексте симптоматичны флуктуации внешнеполитического курса Бразилии в 2014-2018 гг.: от попыток интенсификации сотрудничества в формате БРИКС в период президентства Д. Русефф до охлаждения при М. Темере и всё более заметного «проамериканского вектора» в деятельности администрации Ж. Болсонару [14, с. 34]. В частности, на сегодняшний день имеет место фактически диаметрально противоположная позиция официальных Москвы и Бразилиа по ситуации в Венесуэле.

Выводы по результатам исследования

Во-первых, для большинства респондентов, принявших участие в исследованиях, характерно фрагментированное восприятие образа стран-партнёров России по БРИКС. Это проявляется и в отсутствии целостного «образа БРИКС»

³ Image of Putin, Russia Suffers Internationally. // Pew Research Center. 6.12.2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pewglobal.org/2018/12/06/image-of-putin-russia-suffers-internationally/> (accessed: 06.06.2019)

как политического, экономического или гуманитарного объединения (речь можно вести лишь об образах отдельных стран, в него входящих), и во внутреннем дисбалансе образа каждой из стран, с которыми РФ взаимодействует в рамках БРИКС: Бразилии, Индии, КНР и ЮАР. Дисбаланс в восприятии указанных стран проявляется в том, что массовые представления о Бразилии, Индии и КНР носят преимущественно эмоционально-оценочный («*китайцев очень много, целый миллиард!*», «*бразильцы – красивые люди, любят танцевать и в футбол играть*» и т.п.) и ретроспективный характер («*построили Великую китайскую стену*», «*богатая культура*», «*древняя история*»). Существенное место в восприятии указанных стран занимает также символический компонент, в том числе, и символы-персоны (*Конфуций, Будда, Ганди, Пеле, Си Цзиньпин*). При этом когнитивный компонент в образе стран-партнёров России по БРИКС представлен в меньшей мере и сводится к обобщённому знанию отдельных исторических фактов («*культурная революция*», *ЧМ-2010 в ЮАР*).

Во-вторых, среди образов рассматриваемых стран наиболее насыщенным и многогранным является образ Китая, который имеет как выраженные исторические интенции («*страна с тысячелетней историей*», «*опиумные войны*»), так и основывается на признании важной роли этой страны в современной мировой политике, наделении КНР статусом экономического и, отчасти, военнополитического лидера XXI в. («*самая большая экономика*», «*огромные ресурсы, в том числе, человеческие*», «*самая большая и сильная (!) армия в мире*»). При этом в сознании респондентов весьма чётко выражена установка на восприятие российско-китайских отношений сквозь призму «ситуационного партнёрства». Оценочный дуализм в отношении КНР выражается в том, что эта страна характеризуется одними и теми же респондентами как «близкий друг» и даже «союзник», но при этом потенциальный «соперник» и, в ряде кейсов, «враг» России («*когда у них закончатся ресурсы, продовольствие*»).

В-третьих, образы Индии и Бразилии в сознании респондентов имеют более аморфную природу (чем образ КНР) и связаны с «повседневными» социокультурными ассоциациями («*касты у них до сих пор*», *бразильские сериалы – «хорошие фильмы снимают*», *Болливуд*), массовыми стереотипами о «типичном» жителе Индии («*добрые*», «*религиозные*», «*бедные*») и Бразилии («*весёлые*», «*эмоциональные*»). При этом представления о современной жизни этих стран, их месте в мировой политике крайне размыты и ограничены сферой массовой медиа-культуры (Н. Орейро, Неймар). Показательный пример: большинство респондентов не знает сегодняшних политических лидеров Бразилии (М. Темер – на момент исследования, сейчас – Ж. Болсонару) и Индии (Н. Моди). Образ ЮАР в сознании респондентов характеризуется наибольшей абстрактностью: в нём не представлены как когнитивные, так и сколько-нибудь яркие символические элементы (исключение – Н. Мандела), а присутствуют лишь поверхностные ассоциации (Африка, СПИД) и редких случаях – неконкретные элементы «отрывочных» знаний (апартеид).

В-четвёртых, интерпретируя полученные результаты исследования, можно предположить, что имеющиеся в массовом политическом сознании россиян в целом когнитивно простые и эмоционально-бедные представления о Бразилии, Индии и ЮАР (несколько лучше обстоит ситуация с Китаем) могут препятствовать пониманию гражданами смысла принимаемых российским государством решений в отношении этих стран. А в свете возможных геополитических стратегий развития России, нацеленных на сотрудничество с рядом иностранных государств (в том числе Бразилией, Индией, Китаем и ЮАР) необходимо уже в настоящее время начать проводить коррекцию государственной информационной и образовательной политики, включать в политическую повестку в СМИ сведения о странах БРИКС как реализующих альтернативные формы глобализации, проповедующих равноправие и взаимные выгоды в противовес биполярному миропорядку.

Список литературы:

1. Арапова Е.Я. Перспективы экономической интеграции в формате БРИКС // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 2. С. 42-44.
2. Бураев Д.И., Балданова Р.А. Образы России в Китае (по материалам опроса в городе Гуанчжоу) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 8. С. 119-122.
3. Воскресенский А.Д. Мировые стратегии великих держав и логика объединения стран БРИКС // Китай на пути к возрождению / под ред. С.Г. Лузянина. М. 2014. С. 314-328.
4. Воскресенский А.Д. Эволюция политической системы и политическая модернизация КНР // Сравнительная политика. 2014. № 1. С. 120-138.
5. Галенович Ю.М. Взгляд на Россию из Китая. М.: Время, 2010. 304 с.
6. Евгеньева Т.В., Усманова З.Р. «Свои» и «чужие»: образы зарубежных государств в контексте восприятия России ее гражданами // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. № 2. 2018. С. 57-75.
7. Загородникова Т.Н., Кашин В.П., Шаумян Т.Л. Образ России в общественном сознании Индии: прошлое и настоящее. М.: Наука, 2011. 236 с.
8. Ильин И.В., Леонова О.Г. Зарубежные подходы к анализу феномена трансрегионализма БРИКС // Сравнительная политика. 2017. № 8. С. 130-139.
9. Конкин А.А. Теоретические аспекты исследования проблемы сотрудничества стран БРИКС // Сравнительная политика. 2016. № 7. С. 22-30.
10. Ли С. Образ В.В. Путина в глазах китайцев // Ойкумена. 2009. № 3. С. 126-131.
11. Модернизация и демократизация в странах БРИКС: сравнительный анализ / под ред. Бусыгиной И.М., Окунева И.Ю. М.: «Аспект Пресс», 2015. 352 с.
12. Окунева Л.С. Бразилия: особенности демократического проекта. Страницы новейшей политической истории латиноамериканского гиганта (1960-е гг.–2006 г.). М.: МГИМО-Университет, 2008.
13. Окунева Л.С. Президентские выборы 2018 г. в Бразилии: буря и натиск // Латинская Америка. 2018. № 12. С. 22-36.
14. Палитай И.С. Средства массовой коммуникации как фактор формирования образа страны // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 41. С. 150-158.
15. Политическое поведение: бессознательные механизмы и их рационализация. Круглый стол журнала «Полис» и кафедры социологии и психологии политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова / Шестопал Е.Б., Ракитянский Н.М., Смулькина Н.В., Палитай И.С., Евгеньева Т.В., Селезнева А.В., Титов В.В. // Полис. Политические исследования. 2013. № 6. С. 46-63.
16. Семененко И.С. Нация, национализм, национальная идентичность: новые ракурсы научного дискурса // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 11. С. 91-102.
17. Смирнова А.Г. Образ государства во внешней политике и международных отно-

- шениях: опыт социологического исследования / А.Г. Смирнова. СПб.: Изд. дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2011. 239 с.
18. Тен Н.В. Образ России в современном Китае (1991-2010). Дисс...канд. исторических наук / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Институт стран Азии и Африки. М., 2012.
 19. Тихвинский С.Л. Восприятие в Китае образа России. М.: Наука, 2008. 244 с.
 20. Шестопал Е.Б. Проект длиною в четверть века. Исследование образов власти и лидеров в постсоветской России (1993-2018) // Полис. Политические исследования. 2019. № 1. С. 9-20.
 21. Шлыков П.В. Поиск трансрегиональных альтернатив в Евразии: феномен МИКТА // Сравнительная политика. 2017. № 4. С. 127-144.
 22. Crigler A.N. The Psychology of Political Communication. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1996. 262 p.
 23. Feldman S. Values, Ideology, and Structure of Political Attitudes // Oxford Handbook of Political Psychology, 2003. Pp. 477-508.
 24. Greenstein F.J. Can Personality and Politics Be Studied Systematically. Political Psychology: Key Readings / ed. by John T. Jost and J. Sidanius. N.Y.: Taylor & Francis Books, 2004. Pp. 108-123.
 25. Jolanda van der Noll, Henk Dekker. A comparative analysis of Chinese urban citizens' attitudes towards the EU, the United States, Russia and Japan // International Relations. 2016. Vol. 30. No. 4.
 26. Sedikides, C. & Brewer, M.B. Individual self, relational self, collective self. Philadelphia, PA: Psychology Press, 2001.

Об авторах:

Сергей Юрьевич Белоконов – к.полит.н., доцент, руководитель Департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 125993, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 49. E-mail: pr-rsuh@yandex.ru.

Татьяна Васильевна Евгеньева – к.и.н., профессор Департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 125993, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 49; старший научный сотрудник Института Африки РАН. 123001, Россия, Москва, ул. Спиридоновка 30/1. E-mail: etv133@mail.ru.

Виктор Валериевич Титов – к.полит.н., старший научный сотрудник Института политологических исследований Департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 125993, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 49. E-mail: titov-msu@mail.ru.

Заира Романовна Усманова – к.полит.н., доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 125993, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 49. E-mail: rassol2007@yandex.ru.

BRICS Countries in Political Consciousness of Russian Citizens

S.Yu. Belokonev, T.V. Evgenieva, V.V. Titov, Z.R. Usmanova
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-111-130

Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract: The article analyzes the Russian citizens' perceptions of BRICS countries. The authors focus on the cognitive, emotional, behavioral, and symbolic aspects characterizing BRICS countries in political consciousness of the Russians as well as common stereotypes, intentions, and associations. Since the Russian Federation has political and economic interests in cooperation with the BRICS countries, it is important to study representations of Brazil, India, China and South Africa in Russian consciousness and identify the possibilities of their transformation.

Proceeding from the results of qualitative politico-sociological (a series of focused interviews) and politico-psychological (projective tests) studies held in 2016-2018 the authors conclude that the emotional component prevails in the structure of Russian citizens' perception about of Brazil, India, China and South Africa. The image of China appears to be the most complicated and multidimensional, with the key elements being the "thousand-year history", the "great culture" and the recognition of the geopolitical power of this state. The images of India and Brazil among the Russians have a significantly more amorphous character, but at the same time hold a moderately positive emotional connotation. The image of South Africa is the most fragmented, devoid of stable emotional valence and bright associations.

It is remarkable that the perception of the BRICS countries by the majority of respondents is primarily influenced by implicit factors which manifest in appeal to stereotypes and associations (India – cinema, Brazil – football, etc.). Dynamic factors, determined by political agenda, play a minor role forming the images of the BRICS countries. A noticeable feature of their representation among the Russians is the blurring of the "image of due" and "image of the future", as well as the minimal role of the political component (with exception of China). Therefore, it is necessary to change the information policy for the countries studied. In order to enhance the understanding of significance and relevance of cooperation with the BRICS states among the Russian citizens, it seems to be necessary 1) to build a positive image of political relations with them; 2) to cement an image of a "partner" and an "ally" in mass media, both on a rational and an unconscious level of political perception.

Key words: BRICS, political consciousness, political perception, stereotypes, image of the country, implicit factors of perception, emotional profile of perception.

References

1. Arapova E.Ia. Perspektivy ekonomicheskoi integratsii v formate BRIKS [Prospects for economic integration in the format of BRICS]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik – Russian foreign economic bulletin*. 2016, no. 2, pp. 42-44 (In Russian).
2. Buraev D.I., Baldanova R.A. Obrazy Rossii v Kitae (po materialam oprosa v gorode Guangzhou) [Images of Russia in China (based on survey materials in the city of Guangzhou)]. *Vestnik Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Buryat State University*. 2015, no. 8, pp. 119-122 (In Russian).
3. Voskressenski A.D. Mirovye strategii velikikh derzhav i logika ob"edineniia stran BRIKS [World strategies of the great powers and the logic of integration of the BRICS countries]. *Kitai na puti k vostochnoiu. Ed. by S.G. Luzian*. Moscow, 2014. Pp. 314-328 (In Russian).
4. Voskressenski A.D. Evoliutsiia politicheskoi sistemy i politicheskaiia modernizatsiia KNR [The evolution of the political system and political modernization of the PRC]. *Sravnitel'naia politika – Comparative Politics*. 2014, no. 1, pp. 120-138 (In Russian).
5. Galenovich Yu.M. *Vzglyad na Rossiiu iz Kitaya*. [A look at Russia from China]. Moscow, Time Publ., 2010. 304 p (In Russian).
6. Evgen'eva T.V., Usmanova Z.R. «Svoi» i «chuzhie»: obrazy zarubezhnykh gosudarstv v kontekste vospriiatiia Rossii ee grazhdanami [«Ours» and «aliens»: images of foreign countries in the context of

- the perception of Russia by its citizens]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie nauki* – Bulletin of Moscow University. Series 12: Political Science, 2018, no. 2, pp. 57-75 (In Russian).
7. Zagorodnikova T.N., Kashin V.P., SHAumyan T.L. *Obraz Rossii v obshchestvennom soznanii Indii: proshloe i nastoyashchee* [The image of Russia in the public consciousness of India: past and present]. Moscow, Science Publ., 2011. 236 p. (In Russian).
 8. Il'in I.V., Leonova O.G. Zarubezhnye podkhody k analizu fenomena transregionalizma BRIKS [Foreign approaches to the analysis of the phenomenon of BRICS trans-regionalism]. *Sravnitel'naya Politika – Comparative Politics Russia*, 2017, no. 8, pp. 130-139 (In Russian).
 9. Konkin A.A. Teoreticheskie aspekty issledovaniya problemy sotrudnichestva stran BRIKS [Theoretical aspects of the study of the problem of cooperation of the BRICS countries]. *Sravnitel'naya Politika – Comparative Politics Russia*, 2016, no. 7, pp. 22-30 (In Russian).
 10. Li S. *Obraz V.V. Putina v glazakh kitaytsev* [The image of V.V. Putin in the eyes of the Chinese]. *Otkumena*, 2009, no. 3, pp. 126-131 (In Russian).
 11. *Modernizatsiya i demokratizatsiya v stranakh BRIKS: sravnitel'nyi analiz*. [Modernization and democratization in the BRICS countries: a comparative analysis]. Ed. by I.M. Busygina., I. Iu. Okunev. Moscow. 2015. 352 p. (In Russian).
 12. Okuneva L.S. *Braziliya: osobennosti demokraticheskogo proekta. Stranicy novyejshey politicheskoy istorii latinoamerikanskogo giganta (1960-e gg.–2006 g.)* [Brazil: features of the democratic project. Pages of the latest political history of the Latin American giant (1960-2006)]. Ed. by Okuneva L.S. Moscow, MGIMO-University, 2008. pp. 419-420 (In Russian).
 13. Okuneva L.S. Prezidentskie vybory 2018 g. v Brazili: burya i natisk [Brazil's 2018 presidential election: storm and onslaught]. *Latinskaya Amerika – Latin America*, 2018, no. 12, pp. 22-36 (In Russian).
 14. Palitai I.S. Sredstva massovoi kommunikatsii kak faktor formirovaniya obraza strany [Mass media as a factor in shaping the image of the country]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya* – Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science, 2018, no. 41, pp. 150-158 (In Russian).
 15. Politicheskoe povedenie: bessoznatel'nye mekhanizmy i ikh ratsionalizatsiya. Kruglyi stol zhurnala «Polis» i kafedry sotsiologii i psikhologii politiki fakul'teta politologii MGU im. M.V. Lomonosova [Political behavior: Unconscious mechanisms and their rationalization. Round Table of the Polis Journal and the Department of Sociology and Psychology of Politics, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University]. Shestopal E.B., Rakitianskii N.M., Smul'kina N.V., Palitai I.S., Evgen'eva T.V., Selezneva A.V., Titov V.V. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2013, no. 6, pp. 46-63 (In Russian).
 16. Semenenko I.S. Natsiya, natsionalizm, natsional'naia identichnost': novye rakursy nauchnogo diskursa [Nation, nationalism, national identity: new perspectives of scientific discourse]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia – World Economy and International Relations*, 2015, no. 11, pp. 91-102 (In Russian).
 17. Smirnova A.G. *Obraz gosudarstva vo vneshej politike i mezhdunarodnykh otnosheniyah: opyt sociologicheskogo issledovaniya* [The image of the state in foreign policy and international relations: the experience of sociological research]. Ed. by Smirnova A.G. Saint Petersburg, Publishing House of St. Petersburg State University, 2011. 239 p. (In Russian).
 18. Ten N.V. *Obraz Rossii v sovremennom Kitae (1991-2010)*. Ph.D. diss. Cand. of Science. [The image of Russia in modern China (1991-2010)]. Moscow, 2012.
 19. Tihvinskij S.L. *Vospriyatie v Kitae obraza Rossii* [Perception in China of the image of Russia]. Moscow, Science Publ., 2008. 244 p. (In Russian).
 20. Shestopal E.B. *Proekt dlinoiu v chetvert' veka. Issledovanie obrazov vlasti i liderov v postsovetsoi Rossii (1993-2018)* [A quarter-century project. Study of images

- of power and leaders in post-Soviet Russia (1993-2018)]. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2019, no. 1, pp. 9-20 (In Russian).
21. Shlykov P.V. Poisk transregional'nykh al'ternativ v Evrazii: fenomen MIKTA [Search for transregional alternatives in Eurasia: the phenomenon of MIKTA]. *Comparative Politics Russia*, 2017, no. 4, pp. 127-144 (In Russian).
 22. Crigler A.N. *The Psychology of Political Communication*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1996. 262 p.
 23. Feldman S. Values, Ideology, and Structure of Political Attitudes. *Oxford Handbook of Political Psychology*, 2003. Pp. 477-508.
 24. Greenstein F.J. Can Personality and Politics Be Studied Systematically. *Political Psychology: Key Readings*. Ed. by John T. Jost and J. Sidanius. New York: Taylor & Francis Books, 2004. Pp. 108-123.
 25. Jolanda van der Noll, Henk Dekker. A Comparative Analysis of Chinese Urban Citizens' Attitudes towards the EU, the United States, Russia and Japan. *International Relations*, 2016, vol. 30, no. 4.
 26. Sedikides, C. and Brewer, M.B. Individual Self, Relational Self, Collective Self. Philadelphia, PA: Psychology Press, 2001.

About the authors:

Sergey Yu. Belokonev – PhD in Political Sciences, Director of the Department of Political Science and Mass Communication, Financial University under the Government of the Russian Federation. Leningradsky prosp., 49, Moscow, Russia, 125993. E-mail: pr-rsuh@yandex.ru.

Tatiana V. Evgenieva – PhD in History, Professor of the Department of Politology and Mass Communication, Financial University under the Government of the Russian Federation. Leningradsky prosp., 49, Moscow, Russia, 125993; Senior Research Scientist of the Institute of African Studies RAS. Spiridonovka 30/1, Moscow, Russia, 123001. E-mail: etv133@mail.ru.

Viktor V. Titov – PhD in Political Sciences, Senior Research Scientist of the Department of Politology and Mass Communication, Financial University under the Government of the Russian Federation. Leningradsky prosp., 49, Moscow, Russia, 125993. E-mail: titov-msu@mail.ru.

Zaira R. Usmanova – PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Politology and Mass Communication, Financial University under the Government of the Russian Federation. Leningradsky prosp., 49, Moscow, Russia, 125993. E-mail: rassol2007@yandex.ru.

Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы

Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Посткризисные мероприятия по консолидации бюджетов в странах Вишеградской группы (Венгрии, Словакии, Польше и Чехии) отличались тем, что имели во многом вынужденный характер и были осуществлены под воздействием наднационального фискального регулирования ЕС. Поскольку стабилизацию в этих странах можно считать завершённой, научный интерес представляет изучение их опыта и оценка эффективности политики фискального сжатия. Исходя из дескриптивно-статистического анализа, можно утверждать, что эффективность наднационального воздействия на национальные бюджеты стран Вишеградской четвёрки достаточно высока, так как все страны группы осуществили крупную по масштабам консолидацию бюджета (во многом эта эффективность объясняется опасениями потерять значительную часть поступлений из структурных фондов ЕС). Венгрия, Словакия, Польша и Чехия провели разные по масштабу, структуре и набору мер консолидации, однако в них можно выделить ряд общих черт. Правительства опирались преимущественно на увеличение косвенных налогов ввиду их менее искажающего (по сравнению с прямым налогообложением) характера в условиях структурных характеристик налогово-бюджетных систем стран Центрально-Восточной Европы. Сокращая расходы бюджета, страны стремились использовать наиболее эффективные инструменты (сокращение зарплат в госсекторе и пр.). Также можно отметить действие ряда побочных факторов, например, нахождение за пределами валютного союза (кроме Словакии), что облегчило задачу сокращения госдолга (за счёт эффекта монетизации). В целом следует обратить внимание на достаточно формальный характер консолидационных мероприятий (страны не пошли на масштабные структурные реформы), что доказывает полная (Венгрия) или частичная (Польша) национализация пенсионных систем для увеличения поступлений в консолидированный бюджет. После завершения консолидации общая структура налогово-бюджетных систем и уровень налоговой нагрузки в странах Вишеградской группы изменились незначительно. В то же время странам удалось снизить дефицит госбюджета, что говорит о достаточно высокой номинальной эффективности консолидации (хотя совокупное снижение дефицита не сопровождалось ощутимым сокращением госдолга и оказалось в несколько раз меньше кумулятивных трансфертов из бюджета ЕС). О потенциальной и реальной эффективности консолидаций говорит также восстановление темпов прироста ВВП, экспорта и доверия инвесторов.

УДК 339.9

Поступила в редакцию 08.04.2019 г.

Принята к публикации 17.06.2019 г.

Ключевые слова: дефицит бюджета, налогово-бюджетная политика, фискальное регулирование, консолидация бюджета, Пакт стабильности и роста, Вишеградская группа.

Вопросы, связанные с необходимостью и целесообразностью поддержания сбалансированного бюджета, появляются в мировом экономическом дискурсе с завидной частотой. В последнее время дискуссии по этой проблеме вновь стали актуальными в контексте решения проблем долгового кризиса в Европейском союзе (ЕС), а в российской практике – на волне современного экономического кризиса, связанного преимущественно с падением мировых цен на нефть. Поскольку перестройка российской бюджетной системы в связи с необходимостью адаптации к сократившимся нефтегазовым доходам бюджета и борьбы с возникшим фискальным дефицитом находится в стадии реализации и пока не завершена, научный интерес представляет анализ эффективности мероприятий по стабилизации бюджетов в странах схожего уровня развития. К ним с определёнными оговорками можно отнести страны Вишеградской группы (Венгрию, Словакию, Польшу и Чехию), на данный момент завершившие основные мероприятия по консолидации национальных бюджетов. Специфика фискальной стабилизации в указанных странах связана с её вынужденным характером (она была осуществлена во многом под давлением институтов ЕС); в случае с Россией – в определённой степени вынужденный характер консолидационных процедур вызван резким падением нефтяных доходов бюджета, что теоретически также можно отнести к внешним факторам. Учитывая, что консолидация в Польше, Венгрии, Чехии и Словакии завершена, представляется актуальным рассмотреть их опыт и возможности его приложения к российской действительности.

Поскольку современные дискуссии сфокусированы скорее на оценке эффективности консолидации, а не на обсуждении ее целесообразности, предполагается сосредоточиться на изучении первого аспекта. В связи с тем, что национальные фискальные системы стран Вишеградской группы (В4) находятся под влиянием наднационального регулирования, эффективность стабилизационных мероприятий имеет два измерения, что и определяет цель данного исследования, которая заключается в анализе результативности как наднационального регулирования, так и национальных стабилизационных мероприятий. Исходя из указанной цели, в статье решаются следующие задачи: определить степень вынужденности консолидации бюджетов в странах В4 и оценить влияние регулирующих мер со стороны ЕС; измерить воздействие стабилизационных мероприятий на ряд национальных макроэкономических показателей; определить специфику консолидации бюджетов в странах В4 и возможность применения их опыта для России.

Вопрос стимулирующего (или сдерживающего) влияния налогово-бюджетной (фискальной) политики в целом и стабилизационной политики в частности является для макроэкономической теории одним из центральных. Однако взгляды на эту проблематику разнятся. В целом можно выделить два магистральных направления научной мысли, отражающих полярные представления об оптимальной налогово-бюджетной политике. Сторонники первого направления (которое обычно называют кейнсианским, учитывая его родственность с оригинальными идеями Дж. Кейнса) исходят из предпосылки потенциально благоприятного воздействия стимулирующей (расширительной) фискальной политики на экономический рост (особенно в свете проблемы «ловушки ликвидности» [16]) и неблагоприятного влияния на него фискального сжатия (консолидации бюджета) [18; 21; 31]. Противоположной точки зрения придерживаются представители ряда теоретических течений (теории реального делового цикла, неоклассики и пр.), которых условно можно объединить под символическим наименованием «либералы» (иногда их также называют классиками) [2; 9; 14; 29]¹.

Отметим, что к настоящему времени между условными классиками и кейнсианцами установлен определённый консенсус относительно влияния расширительной или сдерживающей налогово-бюджетной политики в ключевой модели IS-LM в среднесрочном и долгосрочном периодах, при этом основные дискуссии перенеслись в поле действия краткосрочной перспективы [1, с. 519]. Для кейнсианцев по-прежнему действует набор т.н. «жесткостей» (жесткость цен и заработной платы), которые мешают установлению равновесия, при этом неравновесие может длиться достаточно продолжительное время, «растягивая» краткосрочный период². В частности, именно так кейнсианцы объясняют эффективность фискальной экспансии и возможный ущерб от фискального сжатия. В определённой ситуации бюджетный мультипликатор может существенно превышать 1, что приводит к серьёзному сокращению валового выпуска в ответ на сокращение расходов бюджета (увеличение налогов), причём сокращение выпуска в этой ситуации окажется большим, нежели объём фискального

¹ Подробнее о взглядах различных экономических течений на стабилизирующую фискальную политику см.: Остапенко В.М. Эволюция теории стабилизационной политики в макроэкономическом мейнстриме // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 92-98.

² Под равновесием в данном случае понимается макроэкономическое равновесие в модели IS-LM (т.е. равновесие на товарном и денежном рынках). (Подробнее об этом см. [1, с. 406-409]). Основными причинами жесткости заработной платы (т.е. невозможности ее быстрого изменения, в первую очередь, в сторону снижения) являются институциональные ограничения (законы о минимальной заработной плате, деятельность профсоюзов и пр.), издержки, связанные со сдерживанием текучести кадров (фирма платит работникам сравнительно высокую зарплату, чтобы избежать необходимости нанимать и обучать новых сотрудников, а также сохранить квалифицированные кадры), зависимость эффективности работника от уровня заработной платы (считается, что индивидум, как правило, работает результативнее, если получает сравнительно высокую зарплату (выше равновесной), соответственно, работодатели могут быть заинтересованы в некотором завышении зарплат (т.н. модель эффективной заработной платы)). Среди причин жесткости цен кейнсианцы выделяют монополистическую конкуренцию и т.н. издержки меню (под последними понимаются издержки на перевыпуск ценников, прайс-листов и других информационных материалов для потребителей).

импульса. Так, отдельные исследователи отмечают, что именно консолидацией бюджета, фактически навязанной странам-членам ЕС Брюсселем, можно объяснить феномен «двойной рецессии» в еврозоне [21]. Таким образом, т.н. кейнсианские эффекты консолидации бюджета заключаются преимущественно в снижении темпов экономического роста.

Эффекты противоположного типа (увеличение темпов прироста ВВП в случае фискального сжатия) принято называть некейнсианскими. Относительно подобных эффектов сохраняется достаточно много нерешённых вопросов и противоречий [10], препятствующих однозначному определению точных причин их появления. Тем не менее ряд уже ставших классическими исследований приходит к выводу о существовании определённых случаев консолидаций бюджета, которые приводили к проявлению некейнсианских эффектов, а также анализирует ключевые факторы, способные, как минимум, смягчить последствия негативного фискального шока, и при определённых обстоятельствах положительно воздействовать на выпуск [11; 12; 13; 30]. Главными механизмами распространения некейнсианских эффектов являются канал предложения (сопряжен с необходимостью для правительства взаимодействовать с профсоюзами), канал спроса (связан с рациональными ожиданиями экономических агентов рикардianского типа, готовых увеличить собственное потребление, отдавая себе отчёт в бюджетном ограничении правительства и не ожидая повышения налогов в будущем периоде) и т.н. канал ожиданий. Последний механизм, связанный с тем, что инвесторы (как национальные, так и иностранные) воспринимают деятельность правительства по стабилизации бюджета как сигнал к улучшению общего макроэкономического положения в стране и расширяют в связи с этим свою инвестиционную деятельность, не ожидая значительного увеличения налоговой нагрузки или процентных ставок в будущем, представляется наиболее реалистичным. Напомним, что исследователями уже отмечалось проявление некейнсианских эффектов в восточноевропейских странах, включая и Вишеградскую четверку [30]. В то же время нельзя с уверенностью утверждать, что появление некейнсианских эффектов в определённый период времени автоматически влечёт за собой их возникновение в каждом последующем эпизоде фискального сжатия.

Выходом из сложившегося положения, по мнению авторов настоящей статьи, является рассмотрение каждого конкретного эпизода фискального сжатия *ad hoc*, поскольку не только для разных стран, но даже для одной страны в разные периоды времени действуют различные факторы, определяющие специфику воздействия консолидации бюджета на экономическое развитие. К тому же в условиях влияния на каждую отдельно взятую страну целого комплекса факторов, сложно говорить об однозначных негативных или позитивных эффектах консолидации бюджета, так как в зависимости от системных характеристик экономики, а также от условий среды консолидация может иметь как положительные, так и отрицательные последствия (скорее речь должна идти о том, что

фискальное сжатие может способствовать усугублению или улучшению общих макроэкономических условий). Следовательно, фокус современных исследований, на наш взгляд, необходимо сдвинуть в сторону оценки эффективности консолидации, а также определения ключевых мер и факторов, способных на неё воздействовать.

Фискальное регулирование ЕС и национальная консолидация бюджета

Данный раздел посвящён обзору основных понятий, используемых в статье, концептуализации выбранного авторами подхода, разъяснению отдельных теоретических аспектов, связанных со спецификой рассматриваемых стран, а также систематизации основных факторов, способных повлиять на эффективность консолидации бюджета.

Авторская трактовка понятия наднационального фискального регулирования представлена в работе [7]; в данном случае имеет смысл ограничиться кратким её описанием. Под наднациональным фискальным регулированием понимается практика воздействия на национальные налогово-бюджетные системы отдельных стран со стороны институтов наднационального управления с целью приведения их в соответствие с установленными нормами и критериями. В случае ЕС речь идёт о количественных ограничениях (3% ВВП дефицит бюджета и 60% ВВП уровень госдолга), накладываемых на национальные налогово-бюджетные системы в соответствии с Пактом стабильности и роста в его модификации 2011 г. Данные ограничения подкрепляются механизмом принуждения к исполнению, который получил название Процедура чрезмерного дефицита бюджета (ПЧД). В соответствии с этой процедурой, против страны-члена еврозоны (из стран В4 в еврозону входит лишь Словакия), не исполняющей требования Совета ЕС по стабилизации национального бюджета, могут применяться специальные финансовые санкции. Тем не менее статья 126 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС) предусматривает возможность прекращения платежей из европейских структурных фондов (например, Европейского инвестиционного банка) в отношении любого члена ЕС, нарушившего предусмотренные бюджетные ограничения. Учитывая серьёзную зависимость стран В4 от соответствующих поступлений, влияние наднационального воздействия на принятие решения относительно начала консолидации бюджета (под которой понимается приведение бюджета к сбалансированному состоянию за счёт уменьшения госрасходов или увеличения доходов (налогов), либо с помощью комбинации указанных мер) представляется достаточно весомым.

Современный формат фискального регулирования ЕС по сути ограничивается требованиями по осуществлению консолидации национальных бюджетов (приведения их к нормативным показателям), то есть речь идёт о т.н. номинальной конвергенции ключевых национальных показателей в фискальной сфере. При такой постановке вопроса проблема эффективности может решиться сама

собой: консолидация бюджета, вызванная действиями со стороны институтов наднационального управления, может считаться успешной и эффективной, если установленные номинальные критерии достигнуты. Однако подобный подход представляется несколько ограниченным, поскольку для определения эффективности консолидационных мероприятий необходимо также учитывать ряд других факторов, наиболее важным среди которых является прирост ВВП. Достижение номинальных критериев, сопровождающееся серьёзным сокращением валового выпуска, едва ли можно считать большим успехом.

В то же время факт остаётся фактом: сегодняшняя практика фискального регулирования в ЕС заключается в навязывании консолидации бюджета странам-членам в случае нарушения номинальных критериев. Среди конкретных инструментов консолидации можно выделить меры по сокращению расходов (сжатие потребления госсектора за счет уменьшения зарплат, обеспечения соревновательности госзакупок и пр.) и росту доходов (повышение ставок налогов, сокращение числа льгот и изъятий, приватизация), реформы социальных трансфертов (заморозка или уменьшение выплат, отмена бонусов и льгот), изменение пенсионного режима (повышение пенсионного возраста, уменьшение выплат) и др.³

На основе ряда работ [11; 12; 13; 28; 30] суммируем основные факторы, способные оказать влияние на успешность консолидации.

1. Продолжительность и масштаб консолидации. Проводимые постепенно в течение длительного времени консолидации оцениваются как наиболее эффективные, хотя в определённой ситуации (например, при накоплении критического уровня госдолга) резкая консолидация бюджета, принимающая форму «холодного душа», может восстановить доверие к государственным финансам. Если говорить об объёме стабилизационных мер, более масштабные стабилизационные мероприятия, как правило, оказываются более эффективными.

2. Структура консолидационного пакета. Многие работы постулируют, что основанные на сокращении государственных расходов (заморозка или сокращение зарплат и занятости в госсекторе, реформирование системы госзакупок и др.) консолидации оказываются более эффективными и быстрее достигают своей цели (отметим, что большинство данных рекомендаций сформулировано на основе опыта развитых стран, а, следовательно, их выполнение не является гарантией успешной консолидации в странах с формирующимися рынками или имеющими некоторые структурные отличия от «старых» развитых стран).

Считается, что основанная на увеличении налогов консолидация может быть эффективной, если уровень налогового бремени на начальном этапе достаточно низкий (что в целом соответствует положению дел в странах В4). По утверждению МВФ, опора на косвенное налогообложение при проведении кон-

³ Fiscal Consolidations: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements. OECD Economic Outlook, 2010, vol. 2, p. 242.

солидации может быть весьма эффективной, учитывая структурные характеристики ряда экономик Центральной, Восточной и Юго-восточной Европы⁴. При этом склонность правительства к увеличению налогов в определённых случаях можно интерпретировать как его нежелание проводить масштабные структурные реформы [25, с. 12].

3. Денежно-кредитная политика. Считается, что мягкая денежно-кредитная политика (прежде всего низкая ключевая ставка, способная поддерживать экспорт, который, в свою очередь, может обеспечить экономический рост в условиях падения совокупного спроса после фискального сжатия) увеличивает результативность консолидации. Однако стоит отметить, что данный постулат не всегда находит эмпирическое подтверждение.

4. Членство в валютном союзе. Вхождение в валютный союз может осложнить корректировку бюджета, поскольку у страны не остаётся необходимых рычагов для проведения денежно-кредитной политики, и всю тяжесть стабилизационных мер принимает на себя налогово-бюджетная политика. В этих условиях страна лишается возможности прибегнуть к инструменту монетизации для сокращения госдолга и существует вероятность увеличения масштаба консолидации.

Среди других факторов, способных повлиять на эффективность фискальной стабилизации, отметим уровень госдолга, устройство рынка труда, наличие в стране независимых фискальных надзорных органов, политические и иные факторы. Все они так или иначе могут оказать определённое влияние как на ход консолидации, так и на её результаты, что часто зависит от специфики налогово-бюджетной системы страны и структуры её экономики в целом.

Специфика налогово-бюджетных систем стран Вишеградской группы

Данный вопрос в целом рассмотрен в одной из работ авторов [4], поэтому в данной статье целесообразно лишь обосновать возможность сравнения экономик стран В4 друг с другом и с Россией. Считая, что указанные фискальные системы можно отнести к схожим типам, авторы следуют концепции работы Международного валютного фонда (МВФ)⁵, характеризующей специфику налогово-бюджетной политики в данных странах. Среди отличительных черт можно выделить «молодость» фискальных систем всех стран Восточной Европы, включая В4 и Россию; сравнительно невысокий уровень социального обеспечения (по сравнению с развитыми европейскими странами), что отражается на отношении расходов бюджета к ВВП (которые меньше, чем в развитых странах Европы, но больше, чем в иных странах с формирующимся рынком); бо́льшая

⁴ Reconciling Fiscal Consolidation and Growth. Central, Eastern, and Southeastern Europe. Regional Economic Issues, November 2015. Washington, DC. Pp. 28-33.

⁵ Reconciling Fiscal Consolidation and Growth. Central, Eastern, and Southeastern Europe. Regional Economic Issues, November 2015. Washington, DC. 70 p.

опора на косвенное налогообложение (особенно для увеличения доходов бюджета), чем в странах развитой Европы; ряд других характеристик в структуре расходов и доходов. Следовательно, представляется методологически корректным сравнивать фискальные системы рассматриваемых стран.

Если говорить о степени внутренней дифференциации ключевых фискальных показателей в странах Вишеградской группы, можно отметить, что в целом она не является чрезвычайно глубокой. Определённые различия демонстрируют Венгрия (страна имеет самое большое соотношение госдолг/ВВП, а также выделяется более высоким уровнем расходов бюджета и налоговой нагрузки (процент ВВП)) и Словакия, имеющая самую низкую налоговую нагрузку в субрегионе. При этом наибольшую бюджетную дисциплину продемонстрировала Чехия. Также стоит отметить, что в результате проведённых мер по консолидации, ключевые показатели развития фискальной сферы в странах Вишеградской группы сблизились [6].

Определение периода консолидации и критериев её эффективности

Определение периода консолидации бюджета является отдельным направлением теоретической рефлексии [17]. Но поскольку в данной работе не ставится цель внесения отдельного вклада в дискуссию по данному вопросу, имеет смысл ограничиться объяснением и концептуализацией выбранного подхода. В целом для определения периода консолидации используют два подхода: т.н. количественный (оперирующий набором квантифицируемых показателей, характеризующих объём фискального импульса) и т.н. нарративный подход (опирающийся на анализ нормативных документов, содержащих информацию о конкретных шагах правительства). Поскольку целью данной работы не является установление точного периода консолидации, а исследование в основном построено на дескриптивном анализе, авторы исходят из того, что период консолидации бюджета можно условно ассоциировать с периодом действия против стран ПЧД. Для более точного определения временного промежутка, в котором применялись активные меры консолидации, целесообразным представляется считать снижение показателя циклически скорректированного первичного дефицита бюджета (англ. *cyclically-adjusted primary balance*, *CAPB*) не менее чем на 1% в течение 1 года и не менее чем на 2% в течение всего периода консолидации, что даст возможность оценить реальные усилия правительства по сокращению дефицита бюджета.

Как уже упоминалось, в качестве критериев эффективной консолидации можно задействовать номинальные показатели; тогда в случае с ЕС таковым будет являться уменьшение дефицита бюджета до уровня менее 3% ВВП. Данный критерий имеет право на существование и характеризует номинальную эффективность консолидации, однако для выявления её реального успеха необходимо определить степень сокращения ВВП в ответ на фискальный импульс. В таком

случае наиболее успешной фискальную консолидацию можно считать, если после фискального сжатия наблюдается незначительное сокращение ВВП (или даже его прирост). Представляется, что именно из этого целесообразно исходить при анализе консолидации бюджета в странах Вишеградской группы.

Период фискальной консолидации в В4

Европейская комиссия запустила ПЧД против всех стран В4 в 2009 г.⁶ При этом рассматриваемые страны вынуждены были следовать рекомендациям Брюсселя: по отношению к Словакии как члену зоны евро существовал риск применения финансовых санкций, а все страны В4 (являющиеся нетто-реципиентами финансовых трансфертов бюджета ЕС) могли лишиться платежей из структурных фондов. В 2016 г. эти трансферты составляли 2,04% ВНД Чехии, 3,34% ВНД Венгрии, 1,75% ВНД Польши и 2,53% ВНД Словакии⁷. При этом, если принять во внимание кумулятивный объём трансфертов, полученных странами В4 за весь период после 2009 г. (год начала ПЧД), то получатся суммы, в несколько раз превышающие объём фискального импульса, заявленного правительствами стран (таблица 3). Тот факт, что все страны В4 осуществили консолидацию национальных бюджетов, говорит о достаточно большой эффективности наднационального фискального регулирования в ЕС⁸.

Поскольку анализ последствий консолидации в каждой отдельной взятой стране Вишеградской группы с помощью классических для такого рода исследований методов (*MHK*, *VAR*, *SVAR*, *TVAR* и др.) несколько затруднён (с одной стороны, отсутствуют достаточно длительные временные ряды для более точного анализа, а с другой – среди исследователей данной проблематики нет единства мнений по поводу действенности каждого из методов [10]), в данной работе не ставится задача чёткого определения фискального импульса. Ввиду того, что ПЧД против всех стран В4 была запущена (в случае Венгрии фактически перезапущена [4]) в 2009 г., условно можно считать, что основные стабилизационные мероприятия начались после 2010 г. Однако для более точного дескриптивного анализа с использованием статистических методов целесообразно всё же определить отдельные годы, в которые консолидация бюджета проводилась наиболее активно. С этой целью на рисунке 1 приведена динамика изменения *SAPB* (отрицательное значение означает ухудшение *SAPB*, положительное – улучшение показателя).

⁶ Стоит оговориться, что ПЧД против Венгрии была инициирована Комиссией в 2004 г., однако 2009 г. можно считать началом качественно нового посткризисного этапа этой процедуры, поскольку Комиссия и Совет ЕС приняли новые рекомендации для этой страны.

⁷ См.: EU Expenditure and Revenue. European Commission, July 30, 2018. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (дата обращения: 20.04.2019).

⁸ Но только для этих (и ряда других) стран по указанным причинам. Например, ПЧД против Великобритании действовала с 2008 по 2017 г. Очевидно, что у Комиссии и Совета ЕС не было достаточно действенных рычагов для более активного воздействия на национальное правительство.

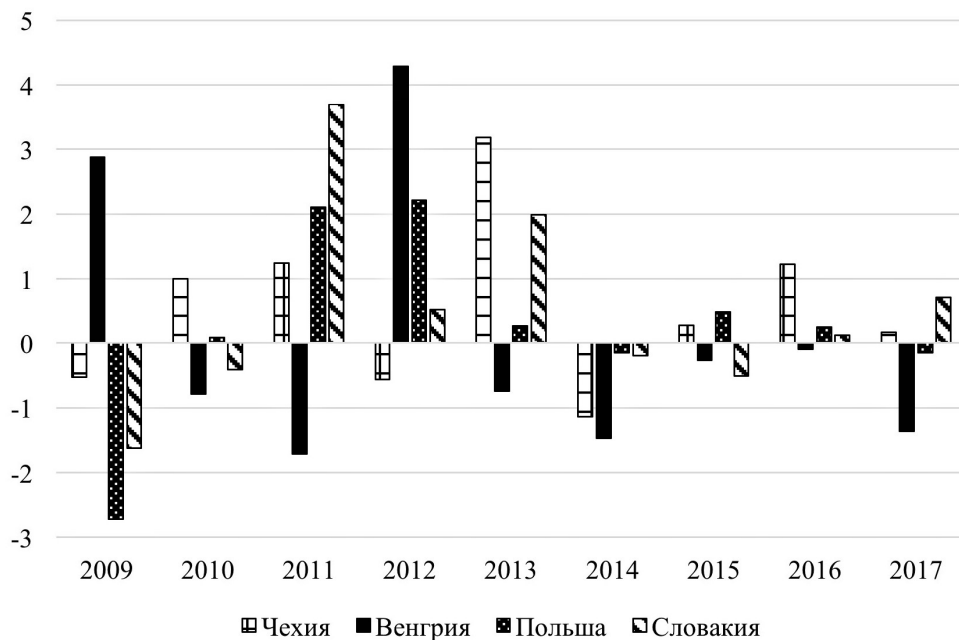


Рисунок 1. Динамика изменения САРВ в период 2009-2017 гг., п.п.

Figure 1. Change in cyclically-adjusted primary balance in 2009-2017, percentage points

Данный показатель с определённой долей условности характеризует дискреционную политику правительства. Активной фазой консолидации в данном исследовании считаются годы, в которые изменений САРВ ежегодно превышает 1% потенциального ВВП и/или 2% потенциального ВВП в течение всего периода консолидации. Для Чехии таким периодом можно считать 2010-2013 гг., для Словакии – 2011 г. и 2013 г., для Польши – 2011-2012 гг., для Венгрии – 2012 г. (если учитывать только посткризисные годы до завершения ПЧД). Как видно, Венгрия приступила к активной фазе консолидации бюджета последней из после всех стран В4.

Стабилизационные мероприятия в странах В4

Страны В4 осуществляли разные по масштабам, структуре и набору меры консолидации.

Венгрия сконцентрировалась на повышении ставок НДС, налогового бремени для предпринимательского сектора, а также реформировании пенсионной системы. В 2011 г. была реализована полная национализация обязательных пенсионных накоплений граждан, осуществленных ими с 1998 г. (т.е. с начала действия трехуровневой пенсионной системы). Именно пенсионной реформой объясняется значительный скачок САРВ в 2012 г. (т.е. в первый год после рефор-

мы), характеризующий активную стадию консолидации бюджета в стране (рисунк 1). К началу реформы в солидарной части пенсионной системы образовался серьёзный дефицит: доходы покрывали расходы лишь на 70%, остальные средства (около 3% ВВП) изымались из государственного бюджета. Работающие граждане были поставлены перед выбором: вариантом по умолчанию считался полный возврат в государственную солидарную пенсионную систему вместе с накоплениями; в случае отказа от первого варианта гражданин лишался права на получение части солидарной пенсии, сформированной с 2011 г. (при этом солидарная часть пенсионных взносов сохранялась). В результате реформы 97% работающих граждан вернулись в государственную солидарную пенсионную систему; государство получило около 5,5 млрд евро, госбюджет был сведён с положительным сальдо в 4,3% ВВП, а госдолг сократился до 81,4% ВВП к концу 2011 г. [5, с. 170].

В 2010 г. основная и сниженная ставки НДС выросли на 5 и 3 п.п. соответственно (в 2012 г. первая была доведена до 27%). В том же году была повышена ставка налога на доходы юридических лиц с 16 до 19% (однако с приходом к власти В. Орбана ставка корпоративного налога для большинства компаний была снижена до 10% [32, с. 102]), а ставка банковского налога достигла 0,5% от объёма банковских активов свыше 50 млрд евро по состоянию на конец 2009 г. (самый высокий показатель по ЕС). С 2013 г. введён новый транзакционный налог на финансовые операции в размере 3-6‰ с оборота в зависимости от вида операции. В 2009-2010 гг. в Венгрии взимался специальный налог на энергию (уплачивался в размере 17% с оборота поставщиков энергетического сырья), а с 1 января 2010 по 31 декабря 2012 – особый антикризисный налог с годового оборота энергетических и телекоммуникационных компаний и крупных розничных торговых сетей [8, с. 71-72]. Поскольку вышеназванные сферы, а также более 80% финансового рынка Венгрии находится в руках иностранного капитала, эти меры существенно ухудшили инвестиционный климат в стране.

Польша пошла по пути повышения ставок НДС (в 2011 г. уровень основной и пониженной ставок был повышен на 1 п.п.; размер первой достиг 23%), частичной национализации накопительной пенсионной системы, приватизации государственной собственности (в 2012-2013 гг. было приватизировано около 300 предприятий) и оптимизации государственных расходов. В 2014 г. был введён запрет негосударственным пенсионным фондам инвестировать в государственные облигации, а уже вложенные в них средства были национализированы (около половины пенсионных накоплений граждан). Средства были направлены на сокращение государственного долга, который в результате этого маневра сократился на 7% ВВП. На втором этапе реформы государство предложило гражданам вернуться в государственную пенсионную систему вместе с накоплениями (вариант по умолчанию) либо в течение трёх месяцев заявить о выборе прежнего варианта с сохранением солидарной части пенсии (первый вариант предпочли 82% работающих граждан).

В Чехии основные усилия были направлены на кардинальное секвестирование государственных расходов и увеличение доходной части бюджета преимущественно за счет косвенных налогов, а также налогов на прибыль и на доходы физических лиц. Были урезаны практически все статьи социальных расходов (за исключением расходов на пенсионное обеспечение, которые выросли вследствие индексации пенсий и роста численности пенсионеров), расходы на оборону, сельское хозяйство и региональное развитие [8, с. 254-255]. В Чехии реформирование пенсионной системы не проводилось: накопительный уровень просуществовал всего три года (с 2013 по 2016 г.) и включал менее 100 тыс. работающих, которым было предложено перевести средства в государственную пенсионную систему или получить их обратно.

На первом этапе (2008-2011 гг.) реализации фискальных мер в Словакии правительство сделало упор на сжатие текущих расходов бюджета (численность госаппарата была сокращена на 20 тыс. человек, заработная плата госслужащих – на 10%). Доходы выросли за счёт увеличения ставки НДС (с 19 до 20%), ликвидации сниженной его ставки в 6%, повышения акцизов на алкоголь, введения новых налогов (на дивиденды, на доходы от продажи недвижимости), а также повышения потолка доходов для обязательных отчислений в медицинские и социальные страховые фонды. На втором этапе (с 2012 г.) отмечалось дальнейшее сокращение расходов посредством замораживания заработных плат госслужащим и увеличения налоговых поступлений в результате повышения акцизов на табачные изделия. Кроме того, в целях укрепления распределительного сегмента пенсионной системы в условиях негативных демографических тенденций было изменено соотношение взносов в солидарную и накопительную ее части: если до 2012 г. на каждый уровень направлялось по 9% от заработной платы граждан, то с 2012 г. в солидарную и накопительную системы стало перечисляться 14 и 4% соответственно (реформа сопровождалась широкой агитационно-пропагандистской кампанией в пользу солидарной пенсионной системы). В дальнейшем акцент был смещён на повышение налоговой нагрузки для физических и юридических лиц с высокими доходами (в 2013 г. были введены дифференцированные ставки соответствующих налогов) и реформирование органов государственного управления (сокращение численности местных органов управления и бюджетных организаций). Были введены дополнительные отчисления в размере 5% с доходов физических лиц, занимающих выборные конституционные государственные должности, специальный антикризисный банковский налог (предназначенный для покрытия расходов в случае финансовых кризисов в будущем), налог на операции финансовых институтов с ценными бумагами, специальный режим налогообложения для игорного бизнеса и пр. Кроме того, были реализованы меры, направленные на укрепление расходной части бюджета (исходя из того, что в Словакии уровень расходов по отношению к ВВП находится на уровне ниже, чем в среднем по еврозоне) преимущественно за счёт роста расходов на образование и развитие транспортной инфраструктуры.

Динамика налоговой нагрузки в странах В4

Несмотря на общее сокращение госрасходов в странах В4, их структура во всех государствах четвёрки изменилась незначительно [4, с. 253]. Отдельного внимания заслуживает рассмотрение динамики налоговой нагрузки по странам, поскольку теоретически её увеличение способно негативно повлиять на деловую активность.

В целом можно констатировать, что налоговая нагрузка в странах В4 почти не изменилась. В Венгрии и Польше она несколько уменьшилась относительно докризисного уровня, а в Чехии и Словакии незначительно возросла. Пожалуй, наименьший рост показателя в период 2009-2016 гг. произошёл в Венгрии (таблица 1). Уровень налоговой нагрузки по сравнению с 2009 г. увеличился всего на 0,28 п.п. (а коэффициент изменения налоговой нагрузки, характеризующий отношение динамики налоговой нагрузки за определённый период к величине нагрузки на начало этого периода) составил всего 0,7. Т.е. по сравнению с общим масштабом налоговой нагрузки его изменение за рассматриваемый период можно считать незначительным. В Польше и Чехии произошло среднее увеличение налоговой нагрузки (2,35 и 1,75 п.п. соответственно), а коэффициент, который характеризует изменение нагрузки относительно начального уровня, составил 7,5 и 5,4 соответственно. Наибольший рост исследуемого налоговой нагрузки продемонстрировала Словакия (3,86 п.п.). И это изменение, учитывая изначально не очень высокий уровень налоговой нагрузки в стране, можно считать значительным (коэффициент изменение налоговой нагрузки/начальный уровень составил 13,3). Одно из объяснений данному феномену может выглядеть так: учитывая, что Словакия входит в валютный союз, ей необходимо было проводить более последовательную и жёсткую политику стабилизации, чем в остальных странах В4 (определённую роль, как представляется, сыграл и масштаб самой страны).

Таблица 1. Налоговая нагрузка в странах В4, % ВВП

Table 1. Tax revenue as percentage of GDP by type in V4 countries

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Венгрия										
Налоги на доходы физических лиц	7,60	7,30	6,50	5,02	5,64	5,32	5,23	5,29	5,23	5,03
Налоги на прибыль организаций	2,57	2,19	1,21	1,20	1,28	1,38	1,64	1,79	2,35	1,86
Социальные взносы	13,20	12,62	11,70	12,35	12,59	12,53	12,35	12,51	13,03	12,78
Налоги на товары и услуги	14,57	15,37	15,98	15,81	16,88	16,68	16,64	16,99	16,61	16,02
Всего	39,45	38,95	37,27	36,25	38,36	37,95	37,98	38,71	39,21	37,71

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Польша										
Налоги на доходы физических лиц	5,29	4,53	4,35	4,33	4,46	4,48	4,58	4,67	4,85	4,99
Налоги на прибыль организаций	2,68	2,24	1,95	2,02	2,08	1,77	1,75	1,84	1,84	1,94
Социальные взносы	11,21	11,08	10,80	11,12	11,95	12,23	12,10	12,42	12,71	12,86
Налоги на товары и услуги	13,04	11,57	12,69	12,57	11,83	11,65	11,62	11,65	12,17	11,66
Всего	34,15	31,20	31,41	31,85	32,08	31,94	31,88	32,37	33,39	33,90
Чехия										
Налоги на доходы физических лиц	3,54	3,46	3,32	3,54	3,57	3,66	3,56	3,58	3,84	4,04
Налоги на прибыль организаций	4,05	3,39	3,24	3,22	3,33	3,43	3,52	3,59	3,75	3,71
Социальные взносы	14,80	14,20	14,54	14,60	14,70	14,72	14,50	14,36	14,67	15,00
Налоги на товары и услуги	10,54	10,74	10,80	11,22	11,42	11,67	10,89	11,16	11,30	11,48
Всего	33,45	32,28	32,48	33,26	33,68	34,08	33,09	33,35	34,24	34,89
Словакия										
Налоги на доходы физических лиц	3,06	2,80	2,65	2,83	2,92	2,89	2,99	3,12	3,31	3,38
Налоги на прибыль организаций	3,05	2,46	2,46	2,41	2,36	2,85	3,28	3,70	3,49	3,21
Социальные взносы	11,64	12,37	12,07	12,09	12,33	13,28	13,40	13,77	14,08	14,51
Налоги на товары и услуги	10,41	10,40	10,06	10,46	9,89	10,38	10,62	10,81	10,71	11,0
Всего	29,05	28,87	28,07	28,62	28,34	30,23	31,12	32,18	32,38	32,90

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития

При анализе динамики налоговой нагрузки по основным видам налогов необходимо отметить, что все страны В4 (кроме Венгрии) постарались избежать роста корпоративных налогов, ведь, как известно, налог на прибыль является искажающим (т.е. способен негативно повлиять на деловую активность). Венгрия пошла на увеличение совокупности корпоративных налогов в начале 2010 г., однако новое правительство В. Орбана сразу же снизило ставку корпоративного налога для большинства предприятий до 10% (что в значительной степени объясняет падение показателя налоговой нагрузки), одновременно реализовав ряд секторальных мер (в том числе в банковской сфере), повлекших за собой уход некоторых ТНК из страны [8, с. 74]. Как видно на рисунке 2, восстановление докризисного уровня поступлений от всей совокупности корпоративных налогов в Венгрии произошло лишь в 2016 г. Также страны четвёрки (кроме Словакии) отказались от существенного увеличения подоходного налога (в Польше даже произошло уменьшение поступлений от него). Таким образом очевидно, что страны В4 с осторожностью отнеслись к задействованию

инструментов прямого налогообложения, что связано с их потенциальным негативным влиянием на деловую активность.

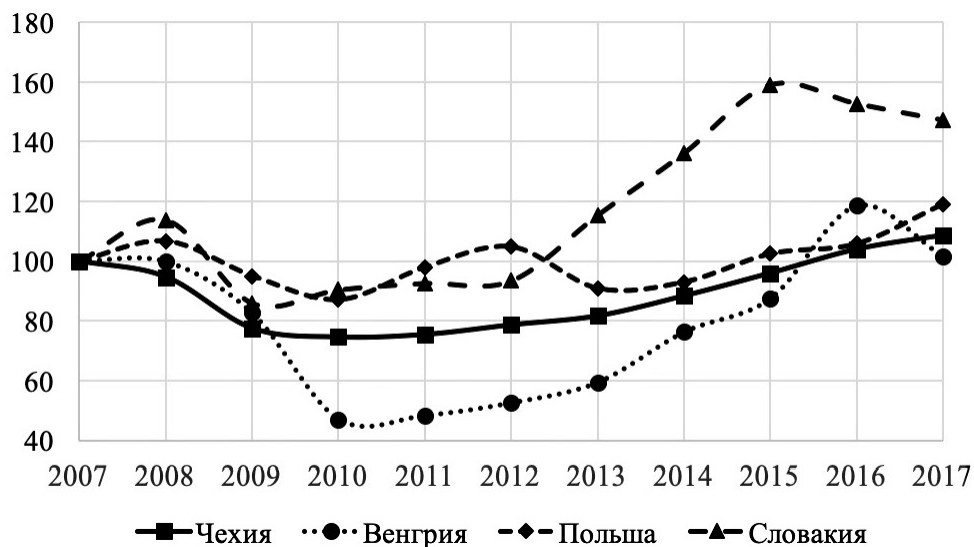


Рисунок 2. Динамика поступления корпоративных налогов, Индекс (2007=100)

Figure 2. Taxes on incomes, profits and capital gains of corporates, Index (2007=100)

Три страны (Чехия, Словакия и в большей степени Венгрия) достаточно большое внимание уделили повышению косвенных налогов, которые в случае стран В4 и схожего уровня практически не влияют на деловую активность, а учитывая их большую роль в структуре налоговых поступлений, могут служить весьма эффективным рычагом оздоровления бюджета. Это утверждение вполне соответствует теоретическим постулатам, поскольку, учитывая структурные характеристики экономики, налоги на товары и услуги (наряду с налогами на собственность) в наименьшей степени коррелируют с экономическим ростом⁹. В то же время косвенные налоги обладают свойствами регрессивности, следовательно, их рост может усугубить социально-экономическое неравенство. Косвенно это подтверждается примером Венгрии, где индекс Джини к 2016 г. (28,2) увеличился на 3,5 пункта по сравнению с уровнем 2009 г. (24,7), при этом наиболее значительный рост пришелся на 2011 г. (2,8 пункта по сравнению с 2010 г.)¹⁰ – год активных стабилизационных мероприятий. При этом в других странах такого существенного увеличения индекса Джини не произошло, а его значение по всем странам субрегиона достаточно низко.

Наконец, одним из основных рычагов повышения государственных доходов для стран В4 стали социальные платежи, что объясняется тем, что социальные

⁹ Reconciling Fiscal Consolidation and Growth. Central, Eastern, and Southeastern Europe. Regional Economic Issues, November 2015. Washington, DC. P. 33.

¹⁰ Данные Евростат.

взносы обычно являются наиболее стабильными поступлениями, мало зависят от макроэкономической динамики и составляют львиную долю поступлений консолидированного бюджета. Именно поэтому Венгрия пошла на полную национализацию пенсионной системы, а Польша – на частичную.

Оценка эффективности консолидационных мероприятий в странах В4

Общий объём заявленных правительством консолидационных мероприятий в рассматриваемых странах, по оценке ОЭСН¹¹ несколько различался. Венгрия осуществила самую масштабную консолидацию (около 5,7% ВВП), которая, как и в Польше (3,5% ВВП) опиралась преимущественно на сокращение расходов бюджета (однако это утверждение весьма условно, учитывая фактическую национализацию пенсионной системы). Чехия (4,9% ВВП) и Словакия (3,4% ВВП) в большей степени ориентировались на увеличение доходов.

Если исходить из номинальных критериев эффективности консолидации, то все страны В4 осуществили достаточно эффективную фискальную стабилизацию (таблица 2). На 2015 г., когда против стран В4 были закрыты все ПЧД, дефицит их национальных бюджетов сократился до целевого уровня и даже опустился ниже 3% ВВП. Вместе с завершением ПЧД в Вишеградской четвёрке начался период достаточно динамичного и стабильного экономического роста, что потенциально может свидетельствовать о наличии некейнсианских эффектов. В то же время на экономики стран Вишеградской группы оказало влияние восстановление уровня спроса в других странах ЕС и в целом фактор выхода из кризиса. Отметим, что в условиях практической невозможности «очистить» влияние консолидации бюджета от ряда других факторов (внутренних и внешних) можно говорить лишь о том, что консолидация бюджета в странах В4, вызванная воздействием инструментов наднационально фискального регулирования, не стала значимым негативным фактором, способным серьёзно снизить темпы восстановления.

Таблица 2. Дефицит бюджета и темпы прироста ВВП в странах Вишеградской группы

Table 2. Budget deficit and GDP growth rates in V4 countries

	Дефицит бюджета, % ВВП			Темпы прироста реального ВВП, %							
	2009	2015	2018	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Чехия	5,5	0,6	0,9	1,8	-0,8	-0,5	2,7	5,3	2,6	4,4	2,9
Венгрия	4,5	2,0	2,2	1,7	-1,6	2,1	4,2	3,5	2,3	4,1	4,9
Польша	7,3	2,6	1,5	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,8	5,1
Словакия	7,8	2,7	0,8	2,8	1,7	1,5	2,8	4,2	3,1	3,2	4,1

Источник: данные Евростата

¹¹ Restoring Public Finance, 2012 Update. Paris: OECD Publishing, 2012. 270p.

Для оценки реальной эффективности консолидации бюджета необходимо рассматривать динамику ключевых макроэкономических показателей. При этом в качестве одного из главных показателей, как уже упоминалось выше, обычно рассматривается мультипликатор государственных расходов. Учитывая авторский тезис о том, что консолидация бюджета в странах В4 во многом была вызвана опасениями потерять значительные поступления из бюджета ЕС, в данном случае не ставится задача оценить предельно точное значение мультипликатора. Как представляется, достаточно понимать приблизительный объём возможных потерь ВВП от осуществления фискального сжатия. Исходя из этого, авторами были подсчитаны парные регрессии в духе работы [20], оценивающие величины мультипликаторов государственных расходов для стран В4 в 1999-2018 гг. (для расширения выборки исследовались ежеквартальные данные по реальному ВВП и государственным расходам, пересчитанным с помощью дефлятора ВВП в ценах 2010 г.). Для решения проблемы стационарности временного ряда использовались темпы прироста показателей (величины в логарифмах). Необходимо отметить, что применение парной регрессии на достаточно коротком промежутке времени в отсутствии серьёзных колебаний общего уровня госрасходов (хотя некоторые колебания и наблюдались) обладает известной степенью условности, но тем не менее даёт возможность оценить приблизительные значения мультипликаторов в рассматриваемый период. Самые простые расчёты для стран В4 дают значение мультипликатора в диапазоне 0,6-0,8 (в зависимости от отдельной страны и условий), что в целом соответствует иным оценкам мультипликатора для развивающихся стран [24] и отдельных стран В4 [15; 27, с. 57]. Исходя из этих оценок, консолидация бюджета по расходам размером в 4% ВВП ведет к потере от 2,4 до 3,2% ВВП за весь период фискального импульса. Принимая во внимание то значение, которое имеют нетто-трансферты для экономик стран В4, затраты в 2-3% ВВП на проведение консолидации представляются незначительными. В то же время ряд исследований приходит к выводу о ещё более низком значении мультипликатора для отдельных стран В4 [23] (например, значение 0,35 для Польши [11]), что говорит о ещё меньшем кумулятивном влиянии консолидации на экономический рост в странах В4 (особенно в сравнении с кумулятивными нетто-трансфертами из бюджета ЕС).

Стоит отметить, что в данном случае речь идёт исключительно о мультипликаторе госрасходов. При этом большое число исследований [23; 27] сходится на том, что шоки доходной части бюджета в гораздо меньшей степени отражаются на ВВП рассматриваемых стран. Следовательно, тот факт, что значительный объём консолидационных мероприятий страны проводили по каналам доходных статей бюджета, говорит о ещё меньшем потенциальном негативном влиянии на ВВП. В этой связи, однако, необходимо подчеркнуть, что масштаб и основные характеристики (а иногда даже и знак) мультипликатора сильно отличаются в зависимости от рассматриваемых стран (структуры их экономик, режима обменного курса, членства в валютном союзе и др.), фазы экономиче-

ского цикла и множества других факторов (вплоть до выбранной методики исследования). Данная работа не ставит цель уточнения всех этих особенностей, а лишь предпринимает попытку оценить приблизительные максимальные потери ВВП от проведённой консолидации и сравнить их с масштабами поступлений из бюджета ЕС.

В то же время существует ряд исследований, результаты которых позволяют утверждать, что консолидация бюджета в странах В4 не имела значительного негативного эффекта на экономический рост. В частности, в работе Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы [22] авторы доказывают, что в рассматриваемых странах наблюдается значимая отрицательная корреляция между правилами по стабилизации национального бюджета (фактическими означающими ужесточение налогово-бюджетной политики) и темпами прироста ВВП, что теоретически может свидетельствовать об отсутствии негативного влияния консолидации на экономики. При всей спорности данного утверждения стоит обратить внимание на значимую корреляцию индекса фискальных правил и процентных ставок по долгосрочным государственным ценным бумагам (чем выше фискальная дисциплина, тем ниже ставки), что свидетельствует о потенциальном наличии некейнсианских эффектов в рамках канала ожиданий (т.е. инвесторы осознают, что налоговая нагрузка на бизнес в будущем периоде не увеличится). Наличие данного канала также косвенно подтверждается расчётами линейной корреляции Пирсона для показателей процентных ставок по 10-летним гособлигациям и валового накопления, однако статистически значимые корреляции удалось получить только для Венгрии ($r=-0,44$ при $p=0,01$), Словакии ($r=-0,4$ при $p=0,02$ для индекса валового накопления (2010=100)) и Чехии ($r=-0,38$ при $p=0,03$ для индекса валового накопления (2010=100)). Стоит отметить, что данные значения корреляции соответствуют средней взаимосвязи рассматриваемых показателей.

В ряде стран В4 за периодом активной фискальной консолидации (2011–2012 гг. для Чехии и Польши) следовало достаточно значительное увеличение притока иностранных инвестиций, о чём свидетельствуют данные ЮНКТАД по накопленным ПИИ (рисунок 3). Вероятно, рост ПИИ в 2012 г. в частности можно интерпретировать как положительную реакцию рынков на мероприятия по фискальному сжатию (в рамках канала ожиданий), а рост после 2015 г. – восстановлением спроса в ЕС и в целом выходом из кризиса. В целом же значительный приток ПИИ в страны В4 традиционно связан с специализацией рассматриваемых стран (как промышленно-сборочных центров) в европейских и ряде глобальных цепочек добавленной стоимости (ЦДС).

В данном контексте следует подчеркнуть, что известной спецификой динамики экономического роста в странах В4 в докризисный период была опора на экспорт. В связи с этим интересно проследить потенциальную реакцию экспорта на изменение процентной ставки по долгосрочным государственным ценным бумагам (к тому же наличие такой реакции теоретически может являться

каналом проявления некейнсианских эффектов). Корреляция Пирсона по данным показателям принимает чрезвычайно высокие значения для экспорта Польши ($r=-0,77$ при $p=0,00$), Чехии ($r=-0,71$ при $p=0,00$) и чуть меньшие, но статистически значимые показатели для Венгрии и Словакии. Хотя линейный коэффициент корреляции не даёт однозначного ответа о влиянии одного показателя на другой, можно предположить наличие достаточно серьёзной отрицательной зависимости между процентными ставками и экспортом (при уменьшении процентных ставок экспорт растёт). Данное утверждение представляется вполне логичным и, возможно, даже очевидным и с определёнными оговорками может также свидетельствовать в пользу выводов указанного исследования [22] о незначительном влиянии консолидации на экономический рост в странах В4 в целом. Таким образом, существуют основания говорить о вполне реальной эффективности консолидации бюджета в странах В4: несмотря на некоторое увеличение налоговой нагрузки, им удалось достичь целевых показателей и не лишиться трансфертов из бюджета ЕС. При этом вполне вероятно, что дискреционные мероприятия по стабилизации бюджета не оказали серьёзного негативного влияния на экономический рост в указанных государствах (а в какой-то степени, вероятно, стимулировали его по каналу ожиданий (рост инвестиций и экспорта)).

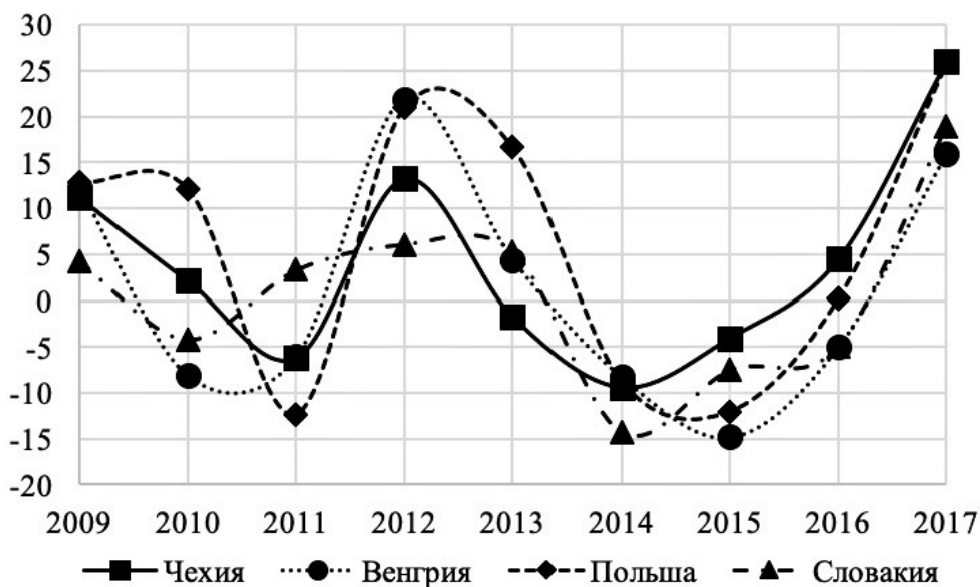


Рисунок 3. Динамика накопленных ПИИ в В4, %

Figure 3. Inward FDI stock in V4, % change

Парадоксально, но определённые вопросы вызывает номинальная эффективность консолидаций бюджета в странах В4. Речь, прежде всего, идёт о динамике государственного долга. Данный показатель важен, поскольку все наднациональные меры в области фискального регулирования в ЕС в конечном счёте направлены на недопущение чрезмерного накопления долга (способного привести к увеличе-

нию процентных ставок). Обращает на себя внимание рост госдолга в Словакии (единственной из четырёх стран, входящей в еврозону), а также достаточно большие значения госдолга Венгрии (около 72% ВВП в 2017 г.), которые, однако, сократились в сравнении с уровнем 2009 г. (около 77% ВВП). Ряд исследователей говорит о потенциально опасном уровне госдолга Польши [3, с. 11-16].

В этой связи интересно сравнить масштабы самих консолидационных мероприятий (для удобства будем ассоциировать стабилизационные мероприятия с совокупными изменениями дефицита бюджета), накопления (сокращения) госдолга и, в соответствии с одним из главных постулатов данной работы, совокупные поступления из бюджета ЕС, которые, как представляется, и побуждали страны пойти на консолидации национальных бюджетов. К сожалению, учитывая, что в странах В4 в рассматриваемый период практически не наблюдался профицит бюджета, невозможно провести расчёты в духе работы Й. фон Хагена и Г. Вольфа [19]. По их утверждению, некоторые страны не всегда используют сокращение дефицита бюджета для целей уменьшения госдолга. На первый взгляд, в этом утверждении нет ничего предосудительного, однако необходимо принять во внимание, что чрезвычайный госдолг (который грозит быстрым ростом ставок по гособлигациям) подрывает стабильность всей фискальной системы страны (а в случае зоны евро грозит всей зоне евро, что продемонстрировал пример Греции). Тем более, что в сокращении потенциально высокого госдолга и состоит цель любого фискального регулирования (любых фискальных правил).

Таблица 3. Изменение дефицита бюджета, госдолга, структурного дефицита; кумулятивные нетто-трансферты в странах В4

Table 3. Change in budget deficit, change in gross government debt, change in structural deficit, %; cumulative transfers from EU budget in V4 countries, % GNI

	Сумма Δ, дефицит, 2010-2017 гг., % ВВП	Δ госдолг, 2010-2017 гг., % ВВП	Δ структурн. дефицит, 2010-2017гг.	Кумулятивные нетто-трансферты из бюджета ЕС, 2010-2016 гг., % ВНД	Доля национальной валюты в структуре госдолга, %	
					2012	2017
Польша	5,6	-2,5	5,9	19,5	69	68
Венгрия	2,5	-6,6	1,4 (2010-2016); -0,2 (2010-2017)	25,6	58	
Чехия	5,8	-2,8	4,9	14,6	81	55
Словакия	6,5	+9,7	6,0	14,4	-	-

Источник: расчеты авторов по данным Евростата

В 2010-2017 гг. во всех странах В4 темпы изменения дефицита бюджета превышали темпы изменения госдолга (кроме Венгрии), что может означать, что

не все средства бюджетной экономии тратились на погашение госдолга. Однако в данном случае такой вывод не совсем уместен, поскольку в период осуществления вынужденной фискальной консолидации в странах В4 практически не наблюдалось профицита бюджета. Тем не менее, исходя из превышения скорости уменьшения дефицита над скоростью уменьшения госдолга, а также в связи с не самыми большими масштабами сокращения последнего, можно утверждать, что страны В4 подошли к задаче сокращения государственного долга достаточно формально (что, связано в том числе и с его относительно небольшими объёмами во всех рассматриваемых странах, кроме Венгрии). Более того, в Словакии, наоборот, отмечалось накопление госдолга (т.е. с точки зрения номинальных критериев в стране произошло ухудшение данного показателя, хотя он и не достиг порогового значения в 60% ВВП).

Отдельно стоит рассмотреть пример Венгрии. В таблице 3 приведён показатель динамики структурного дефицита бюджета (также используется Европейской комиссией для мониторинга исполнения ПЧД), изменение которого (наряду с изменением САРВ) с определёнными оговорками можно интерпретировать как проведение дискреционной налогово-бюджетной политики того или иного типа (при существенном отрицательном значении – стимулирующей (расширительной), при явно положительном – сдерживающей). Динамика изменения структурного дефицита свидетельствует о том, что Венгрия осуществила не самые широкомасштабные мероприятия по фискальной стабилизации (а к 2017 г. фактически восстановила докризисный уровень структурного дефицита). В связи с этим возникает вопрос о более существенном сокращении государственного долга в данной стране по сравнению с суммой уменьшений общего дефицита бюджета (при этом структурный дефицит практически не изменился). Сокращению госдолга в Венгрии способствовали две взаимодополняющих стратегии правительства. Во-первых, в соответствии с т.н. «Программой самофинансирования» [33], начатой после 2013 г., к решению проблемы госдолга был привлечён Центральный банк, который стимулировал коммерческие банки приобретать государственные ценные бумаги [26, р. 18]. Одновременно происходило сознательное изменение структуры государственного долга Венгрии: если в 2012 г. на обязательства в национальной валюте приходилось 58% госдолга страны, то к 2017 г. этот показатель достиг 74% (против 68% в Польше, 54% в Чехии и 0% в Словакии). В 2010-2017 гг. валютный курс форинта к евро обесценился почти в 1,3 раза; в связи с ослаблением курса национальной валюты погашение обязательств, номинированных в евро, несколько упрощалось. Погашая обязательства в иностранной валюте и стимулируя национальных экономических агентов приобретать государственные ценные бумаги, Венгрия фактически занималась монетизацией госдолга. Скажем, в Словакии, которая входит в еврозону, монетизация госдолга невозможна, а курс валюты не влияет на фактические объёмы госдолга.

Некоторые аспекты применимости опыта стран В4 в России

Стабилизацию государственных финансов в России так же, как и в странах В4, можно считать вынужденной: во многом она вызвана внешними факторами, в частности падением нефтегазовых доходов бюджета. С одной стороны, необходимость консолидации в России выражена не так остро: во-первых, страны В4 рисковали потерять значительную часть нетто-трансфертов из бюджета ЕС, а для России такого риска нет; во-вторых, в России по сравнению со странами В4 уровень госдолга не представляется чрезмерным. С другой стороны, необходимость консолидации бюджета в России вызвана серьёзными рисками, связанными как с флуктуациями мировых цен на нефть (а, соответственно, опасностью внезапной разбалансировки бюджета), так и с иными факторами, вплоть до геополитических.

Среди отдельных факторов, способных оказать влияние на эффективность консолидации в России, необходимо выделить плавающий валютный курс. Поскольку в России он обладает определенной спецификой (волатильность и выраженная спекулятивная составляющая), с одной стороны, обесценение национальной валюты может способствовать увеличению рублёвых поступлений в бюджет, но с другой – резкие колебания курса могут служить дополнительным риском для всей экономики. Кроме того, во избежание излишнего шока для экономики фискальное сжатие, как правило, сопровождается мягкой денежно-кредитной политикой, что в России не наблюдается.

Наиболее применимым к российской действительности можно считать опыт стран В4, касающийся структуры консолидационных мероприятий. И в первую очередь речь идёт о доходных составляющих бюджета, так как расходные статьи более чувствительны к внеэкономическим факторам (например, уменьшение или заморозка зарплат госслужащих может вызвать общественный протест, хотя теоретически данный инструмент консолидации относится к числу самых эффективных). Следует обратить внимание на осторожное обращение стран В4 с корпоративными и подоходными налогами. Эти налоги имеют искажающую природу, следовательно, их увеличение может отрицательно сказаться на деловой активности, а затем и на собираемости. Учитывая, что корпоративный налог является одним из основных источников поступлений в российский бюджет наряду с совокупностью налогов на добычу и экспорт полезных ископаемых, правительству следует осторожно и взвешенно подходить к политике «бюджетного манёвра». Наименее искажающий характер имеют косвенные налоги. Их доля в структуре поступлений в бюджет России (как и в случае стран В4) достаточно велика, поэтому применение данного инструмента могло бы иметь положительный эффект. Однако увеличение косвенных налогов способно усугубить социально-экономическое неравенство и негативно сказаться на социальной стабильности в обществе.

Среди потенциальных рисков следует отметить рост налоговой нагрузки, а также риски, связанные с наличием или отсутствием достаточной политической воли к проведению полноценных структурных мероприятий по консолидации бюджета. Представляется, что в России (как и в ряде государств В4) может отсутствовать необходимая политическая воля для серьёзного изменения структуры доходов и расходов, в связи с чем существует опасность формального характера консолидационных мероприятий. Консолидация бюджета может благоприятствовать восстановлению общего доверия к финансовой системе страны, однако в российской практике влияние на доверие инвесторов, а также на динамику экспорта оказывают иные фундаментальные факторы, в то время как действие консолидации бюджета на эти показатели незначительно.

Заключение

На основе проведённого анализа можно сделать следующие выводы.

Под давлением внешнего фактора (ПЧД бюджета ЕС) страны В4 осуществили консолидации национальных бюджетов, что свидетельствует о достаточно высокой эффективности наднационального фискального регулирования в отношении к рассматриваемым странам. Данный факт объясняется преимущественно важностью для Вишеградской четверки трансфертов из бюджета ЕС, которых они могли бы лишиться в случае невыполнения наднациональных рекомендаций. Однако в определённом смысле общую эффективность наднационального регулирования можно считать ограниченной, так как в некоторых странах (в частности, в Венгрии и Польше) меры по увеличению доходов в целях снижения общего уровня дефицита носили формальный характер (были достигнуты не в результате улучшения эффективности системы, а за счёт формальных мероприятий, например, национализации пенсионных систем). К тому же уменьшение дефицита бюджета не всегда однозначно совпадало с сокращением госдолга (в Словакии госдолг в период консолидации даже вырос, а в других странах его сокращение во многом было вызвано эффектом монетизации), а объёмы снижения дефицита оказались в несколько раз меньше, чем потенциальные потери от прекращения трансфертов из бюджета ЕС.

Необходимо отметить, что страны В4 осуществили разные по масштабам и набору мер консолидации бюджета, обладавшие тем не менее рядом схожих черт. Так, все страны задействовали механизм косвенного налогообложения (что может быть достаточно эффективным, поскольку косвенные налоги формируют значительную часть доходов их бюджетов) и избежали ощутимого изменения структуры доходов и расходов (речь прежде всего идёт о Венгрии и Польше, которые для формального соответствия статистическим критериям консолидации осуществили полную (Венгрия) или частичную (Польша) национализацию пенсионной системы), что свидетельствует о нежелании проводить крупномасштабные структурные реформы. Для стран В4 действовал ряд сопут-

ствующих условий: поскольку они не являются членами зоны евро (за исключением Словакии), фиксированный валютный курс не оказывал сдерживающего влияния при проведении консолидации; консолидация бюджета в рассматриваемых странах привела к восстановлению доверия инвесторов и увеличению экспорта. В целом, можно утверждать, что консолидация бюджета в странах В4 оказалась достаточно успешной во многом благодаря действию указанных условий.

Анализ фискальных консолидаций в странах В4 демонстрирует ограниченную применимость их опыта в российских условиях, хотя ряд положений (например, значительная опора на изменение косвенного налогообложения или проведение формальных мероприятий, направленных на стабилизацию бюджета) могли бы быть задействованы. При этом важно учитывать, что в России, в отличие от стран Вишеградской группы, отсутствуют некоторые условия, способные поддержать экономическую активность в ходе консолидации (речь, прежде всего, идёт о жёсткой кредитной политике ЦБ РФ и излишней волатильности курса рубля, которые не способствуют более «мягкому» проведению фискального сжатия).

Список литературы:

1. Абель Э., Бернанке Б. Макроэкономика. 5-е изд. СПб.: Питер, 2010. 768 с.
2. Баранов А.О. Кейнсианский и либеральный взгляд на роль государства в экономике: история вопроса и дискуссия в России // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2003. Т. 3. Вып. 2. С. 5-23.
3. Колодко Гж.В., Постула М. Факторы и последствия расширения еврозоны // Вопросы экономики. 2018. № 7. С. 1-20. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-7-45-64
4. Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник РУДН. Серия: экономика. 2018. Т. 26. № 2. С. 246-257. DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-2-246-257
5. Публичные финансы и налоговое право: ежегодник. Вып. 4: Доходы бюджетов в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М.В. Карасёвой (Сенцовой). Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2014. 370 с.
6. Сергеев Е.А. Динамика основных показателей фискальных систем стран Вишеградской группы в посткризисный период // Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях. Сб. ст. участников XII междунар. науч. конференции, Москва / Федеральное Гос. Бюджет. Учреждение наук, Ин-т Европы Российской акад. Наук; [ред. Л.Н. Шишелина]. М.: ИЕ РАН, 2018. С. 166-177.
7. Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика // Мировое и национальное хозяйство. 2017. № 1.
8. Центральная и Восточная Европа: последствия долгового кризиса в еврозоне / Отв. ред. Н.В. Куликова. М.: ИЭ РАН, 2014. 300 с.
9. Afonso A., Sousa R. The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy // ECB Working Paper. 2009. No. 991. 53 p.
10. Alesina A. Introduction. In A. Alesina, F. Giavazzi (eds.). Fiscal Policy after the Financial Crisis. Chicago: University of Chicago Press, 2013. Pp. 1-18.
11. Alesina A., Ardagna S. Tales of Fiscal Adjustment // Economic Policy. 1998. No. 13(27). Pp. 489-585.
12. Alesina A., Ardagna S. The Design of Fiscal Adjustments // Tax Policy and the Economy. 2013. Vol. 27. Pp. 19-68.
13. Ardagna S. Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why // European Economic Review. 2004. Vol. 48. No. 5. Pp. 1047-1074.

14. Barro R. Are Government Bonds Net Wealth? // *Journal of Political Economy*. 1974. Vol. 82. No. 6. Pp. 1095-1117.
15. Combes J.-L., Minea A., Mustea L., Yogo T. Output Effects of Fiscal Stimulus in Central and Eastern European Countries // *Post-Communist Economies*. 2016. Vol. 28. No. 1. Pp. 108-127.
16. Delong J., Summers L. Fiscal Policy on a Depressed Economy // *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2012. Pp. 233-297.
17. Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation // *IMF Working Paper*. 2011. No. 11/128, International Monetary Fund, Washington, DC. 90 p.
18. Fatás A., Summers L. The Permanent Effects of Fiscal Consolidations // *Journal of International Economics*. 2018. Vol. 112. Issue C. Pp. 238-250. DOI: 10.3386/w22374
19. von Hagen J., Wolff G. What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU // *Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Series 1: Studies of the Economic Research Centre*. 2004. No. 38. 30 p.
20. Hall R. By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output // *NBER Working Paper*. 2009. No. 15496. 49 p.
21. Heimberger P. Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? // *Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche Working Paper*. 2016. No. 130. 22 p.
22. Hölscher J., Postula M., Alińska A., Klepacki J. The Impact of Fiscal Rules on Sustainable Development of the Visegrad Group Countries // *BAFES – Bournemouth Accounting, Finance & Economic Series*. 2018. No. 17. 29 p.
23. Kameník M., Ruščáková A., Semančíková J. Fiscal Multipliers and Macroeconomic Performance in the Case of Slovakia and Hungary // *International Journal of Computational Economics and Econometrics*. 2018. Vol. 8. No. 1. Pp. 79-94.
24. Kraay A. Government Spending Multipliers in Developing Countries. Evidence from Lending by Official Creditors // *AEJ: Macroeconomics*. 2014. No. 6. Pp. 170-208.
25. Kumar M., Leigh D., Plekhanov A. Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences // *IMF Working Paper*. 2007. No. 07/178. 38 p.
26. Lentner C. Excerpts of New Hungarian State Finances from Legal, Economic and International Aspects // *PRAVNI VJESNIK*. 2018. Vol. 34. No. 2. Pp. 9-25. DOI: 10.25234/pv/5996
27. Mirdala R., Kaminík M. Effects of Fiscal Policy Shocks in CE3 Countries (TVAR Approach) // *Economics and Management*. 2017. Vol. 20. No. 2. Pp. 46-64.
28. Molnár M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? // *OECD Journal: Economic Studies*. 2012. No. 1. Pp. 123-149.
29. Nickel Ch., Tudyka A. Fiscal Stimulus in Times of High Debt. Reconsidering Multipliers and Twin Deficits // *ECB Workin Paper*. 2013. No. 1513. 39 p.
30. Rzoncá A., Ciżkowicz P. Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States // *European Central Bank Working Paper Series*. 2005. No. 519. 34 p.
31. Stockhammer E., Qazizada W., Gechert S. Demand Effects of Fiscal Policy since 2008 // *Post Keynesian Economic Study Group Working Paper*. 2016. No. 1607. 26 p.
32. Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2012 edition / European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. 269 p.
33. The First Two Years of the Self-financing Programme / M. Hoffmann, P.P. Kolozsi (eds). Budapest: Magyar Nemzeti Bank, 2016. 121 p.

Об авторах:

Жанна Николаевна Комиссарова – к.э.н., доцент кафедры мировой экономики, МГИМО МИД России, 147454, г. Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: jeanne.25@mail.ru.

Егор Александрович Сергеев – преподаватель кафедры мировой экономики, МГИМО МИД России, 147454, г. Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: sergeev-ea@yandex.ru.

EU fiscal governance and budget consolidation in Visegrád countries

Zh.N. Komissarova, E.A. Sergeev
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-131-158

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA of Russia

Abstract: Budget consolidations in Visegrád countries, which followed European financial and debt crisis, were mainly driven by external factors such as EU fiscal governance. Since the Visegrád countries have accomplished their consolidation effort, it seems topical to study their experience and assess the efficiency of consolidation measures. Involving descriptive statistical analysis, the authors posit that supranational impact on national budgets of Visegrád countries was quite efficient, as all economies concerned have accomplished a relatively sizeable fiscal consolidation. This happened largely due to the fact that the governments did not intend to lose vast amounts of funds from the EU budget. Such an option was quite feasible as a part of possible sanctions related to excessive deficit. The Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic run different consolidations as to scale, structure and measures taken, though one could highlight some similarities. On the one hand, consolidations were to a great extent carried out through the means of indirect taxation, because they have a less distortive nature, given the structural characteristics of countries at issue. On the other hand, the governments refrained from raising direct taxes due to their distortive character. Hungary was the only country, which took some active measures in the field of corporate taxation, and subsequently suffered from drop in tax collection. The Visegrád countries did cut government expenditures, but strived to use the most effective instruments such as curbing employment in public sector. Further, there were some subsidiary factors at place that influenced consolidation pace. For example, three of four Visegrád countries are not members of a currency union, which inter alia contributed to monetizing government debt. At the same time, some measures taken by the countries, were of a quite formal nature. For instance, Hungary totally nationalized pension system in order to increase budget revenues. Nevertheless, all Visegrád countries reached deficit target without any revolutionary changes to main fiscal aggregates, which means that consolidations were at least nominally effective. However, cumulative deficit change was not fully accompanied by lowering debt and was by several times less than cumulative transfers from the EU budget. At the same time the budget consolidations in Visegrád countries could be called efficient as GDP growth rates restored, as did investors' confidence and exports.

Key words: budget deficit, fiscal policy, fiscal governance, budget consolidation, Growth and Stability Pact, Visegrád countries.

References

1. Abel A., Bernanke B. *Makroekonomika* [Macroeconomics]. Saint-Petersburg, Piter, 2010. 768 p. (In Russian)
2. Baranov A.O. *Kejnsianskij i liberal'nyj vzglyad na rol' gosudarstva v ekonomike: istoriya voprosa i diskussiya v Rossii* [Keynesian and Liberal View on State's Role in the Economy: a History of a Problem]. *Vestnik NGU. Seriya: Social'no-ekonomicheskie nauki*, 2003, vol. 3, no. 2, pp. 5-23. (In Russian)
3. Kolodko G., Postula M. *Faktory i posledstviya rasshireniya evrozony* [Determinants and implications of the Eurozone enlargement]. *Voprosy Ekonomiki – Economic Problems*, 2018, no. 7, pp. 1-20. (In Russian) DOI: 10.32609/0042-8736-2018-7-45-64

4. Komissarova Zh.N., Sergeev E.A. Procedura chrezmernogo deficita byudzheta v stranah Vishegradskoy gruppy [Excessive Deficit Procedure in Visegrád Countries]. *Vestnik RUDN. Seriya: ekonomika – RUDN Journal of Economics*, 2018, vol. 26, no. 2, pp. 246-257. (In Russian) DOI: 10.22363/2313-2329-2018-26-2-246-257
5. *Publichnye finansy i nalogovoe pravo: ezhegodnik. Vyp. 4: Dohody byudzhetrov v stranah Central'noj i Vostochnoj Evropy* [Public Finance and Tax Law: a Yearbook. Issue 4: Budget Revenues in Central and Eastern European Countries]. Ed. by Karasyova (Sencova) M.V. Voronezh, VGU Publ., 2014. 370 p. (In Russian)
6. Sergeev E.A. Dinamika osnovnykh pokazatelej fiskal'nykh sistem stran Vishegradskoy gruppy v postkrizisnyj period [Fiscal Systems of Visegrád Countries in a Post-Crisis Period: Statistical Trends]. *Rossiya i Central'naya Evropa v novykh geopoliticheskikh real'nostyah. Sb. st. uchastnikov XII mezhdunar. nauch. konferencii* [Russia and Central Europe in New European Relations. Proceedings of the XII International Scientific Conference]. Ed. by Shishelina L.N. Moscow, RAS Institute of Europe, 2018. Pp. 166-177. (In Russian)
7. Sergeev E.A. Fiskal'noe regulirovanie v integracionnykh ob'edineniyah: obshchaya harakteristika [Fiscal Governance in Regional Groupings; General Features]. *Mirovye i nacional'noe hozyajstvo – World and National Economy*, 2017, no. 1. (In Russian)
8. Central'naya i Vostochnaya Evropa: posledstviya dolgovogo krizisa v evrozone [Central and Eastern Europe: Implications of Debt crisis in the Euro Area]. Ed. by N.V. Kulikova. Moscow, RAS Institute of Economics, 2014. 300 p. (In Russian)
9. Afonso A., Sousa R. The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy. *ECB Working Paper*, 2009, no. 991, 53 p.
10. Alesina A. Introduction. in *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. Ed. by Alesina A., Giavazzi F. Chicago: University of Chicago Press, 2013. pp. 1-18.
11. Alesina A., Ardagna S. Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 1998, no. 13(27), pp. 489-585.
12. Alesina A., Ardagna S. The Design of Fiscal Adjustments. *Tax Policy and the Economy*, 2013, vol. 27, pp. 19-68.
13. Ardagna S. Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why, *European Economic Review*, 2004, vol. 48, no. 5, pp. 1047-1074.
14. Barro R. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, no. 6, pp. 1095-1117.
15. Combes J.-L., Minea A., Mustea L., Yogo T. Output Effects of Fiscal Stimulus in Central and Eastern European Countries. *Post-Communist Economies*, 2016, vol. 28, no. 1, pp. 108-127.
16. Delong J., Summers L. Fiscal Policy on a Depressed Economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2012, pp. 233-297.
17. Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation. *IMF Working Paper*, 2011, no. 11/128. International Monetary Fund, Washington, DC. 90 p.
18. Fatás A., Summers L. The Permanent Effects of Fiscal Consolidations. *Journal of International Economics*, 2018, vol. 112, no. C, pp. 238-250. DOI: 10.3386/w22374
19. von Hagen J., Wolff G. What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Series 1: Studies of the Economic Research Centre*, 2004, no. 38. 30 p.
20. Hall R. By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output. *NBER Working Paper*, 2009, no. 15496. 49 p.
21. Heimberger P. Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? *Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche Working Paper*, 2016, no. 130. 22 p.
22. Hölscher J., Postula M., Alińska A., Klepacki J. The Impact of Fiscal Rules on Sustainable Development of the Visegrad Group Countries. *BAFES – Bournemouth Accounting, Finance & Economic Series*, 2018, no. 17. 29 p.
23. Kameník M., Ruščáková A., Semančíková J. Fiscal Multipliers and Macroeconomic Performance in the Case of Slovakia and Hungary. *International Journal of Computational Economics and Econometrics*, 2018, vol. 8, no. 1, pp. 79-94.
24. Kraay A. Government Spending Multipliers in Developing Countries. Evidence

- from Lending by Official Creditors. *AEJ: Macroeconomics*, 2014, no. 6, pp. 170-208.
25. Kumar M., Leigh D., Plekhanov A. Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences. *IMF Working Paper*, 2007, no. 07/178, 38 p.
 26. Lentner C. Excerpts of New Hungarian State Finances from Legal, Economic and International Aspects. *Pravni Vjesnik*, 2018, vol. 34. No. 2, pp. 9-25. DOI: 10.25234/pv/5996
 27. Mirdala R., Kaminík M. Effects of Fiscal Policy Shocks in CE3 Countries (TVAR Approach). *Economics and Management*, 2017, vol. 20, no. 2, pp. 46-64.
 28. Molnár M. Fiscal Consolidation: What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? *OECD Journal: Economic Studies*, 2012, no. 1, pp. 123-149.
 29. Nickel Ch., Tudyka A. Fiscal Stimulus in Times of High Debt. Reconsidering Multipliers and Twin Deficits. *ECB Working Paper*, 2013, no. 1513, 39 p.
 30. Rzoncá A., Cizkowicz P. Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States. *European Central Bank Working Paper Series*, 2005, no. 519, 34 p.
 31. Stockhammer E., Qazizada W., Gechert S. Demand Effects of Fiscal Policy since 2008. *Post Keynesian Economic Study Group Working Paper*, 2016, no. 1607, 26 p.
 32. *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012 edition. European Commission. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012. 269 p.
 33. *The First Two Years of the Self-financing Programme*. Ed. by M. Hoffmann, P.P. Kolozsi. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2016. 121 p.

About the authors:

Zhanna N. Komissarova – PhD in Economics, Associate Professor at the World Economy Department, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia, 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russia, 147454. E-mail: Jeanne.25@mail.ru.

Egor A. Sergeev – Lecturer at the World Economy Department, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia, 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russia, 147454. E-mail: sergeev-ea@yandex.ru.

Coherence of European Union Actions at the UN Human Rights Council and the Council of Europe

Anatoly Boyashov

Bielefeld University, Germany

Abstract: The current methodological debates on the EU external actions at international organisations raise the issue of the EU coherence. The scholarship tends to focus on EU vertical and horizontal coherence in various policies, making the EU internal coordination central in the analysis. Neither horizontal nor vertical EU coherence leads to understanding why the EU is accused of “double standards”. Little research explores the external contestation as a pivotal matter of the EU effectiveness, performance, actorness. It appears promising to make the EU action coherent over various multilateral bodies. This paper argues that the external environment is the key element for the external coherence of the EU action at the UN Human Rights Council (HRC) and the Council of Europe (CoE). It answers the research question: how to measure external coherence in EU action at the HRC/CoE? The proposed indicators are the following: 1) coherence in references to the UN/CoE and to the EU founding treaties and pivotal documents on human rights; 2) degree of external support/contestation for the EU objectives at the HRC/CoE; 3) degree of coherence of EU external representation to the HRC/CoE; 4) degree of coherence in formulating priorities and using instruments at the HRC/CoE. The paper provides the assessment by the UN, EU and non-EU experts of the EU external coherence, which is followed by policy recommendations.

Key words: European Union, coherence, human rights, United Nations, Council of Europe.

Year 2017 has brought new insights to analysis of the EU action at international organisations. The EU Member states achieved internal agreement to accuse China of human rights violations but did not succeed in implementing this

УДК 327.3

Поступила в редакцию 28.03.2019 г.

Принята к публикации 12.05.2019 г.

decision at the 35th Regular Session of the UN Human Rights Council. While the EU put much effort in building transatlantic coalition on that problem, Greece blocked the «final» EU statement.

Mass media insisted on the Chinese investments in the Greek maritime infrastructure to be the pivotal cause for this case¹. In other words, it is as if Chinese were to be blamed for the EU failure. The point of departure of this article is that the cause-and-effect relationship is more complex. The opposition to the «country-specific» initiatives and «naming-and-shaming» strategy has been widespread and existed long before 2017². These initiatives are not applied to all parts of the world equally. They cause politicization of human rights and degrade international consensus. The issue is that neither the US nor the EU take the opposition to such initiatives into consideration, which, in turn, might lead to malfunctioning of international organisations acting as the fora for international cooperation in human rights.

One of the issues is the lack of coherence and consistency in the EU human rights promotion [2; 9; 10]. This paper addresses this problem with respect to international organisations.

The terms «coherence» and «consistency» are used as equivalents in the English and French versions of the Treaty of the European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Conceptual differences between these terms have little relevance for the research question. It is generally assumed that the terms are understood as synonyms [10, p. 105-106].

The article explores the coherence of the EU actions across two international organisations: the UN Human Rights Council (HRC) and the Council of Europe (CoE). This article deals with the following question: how to measure external coherence in the EU action at the HRC/CoE?

The article focuses on the analysis of coherence of the EU external action in human rights promotion. Despite the term “coherence” is widely used in policy-making language, the methodological issue of coherence lies in absence of agreement on the definition of this term, neither in academia, nor in the EU institutions or institutional bodies. In addition to that, the academic literature suggests more terms to be applied to the analysis of the EU external action at international organisations: actorness, effectiveness, performance [4; 16; 21].

The article applies to the concept of “coherence” due to the following arguments. Firstly, this article critically assesses the absence of measurement criteria for the analysis of the EU external action. The approaches, developed under the concepts of “actorness”, “effectiveness”, “performance”, “coherence”, do not suggest a sustainable measurement criteria. For example, the scholarship differentiates between the vertical

¹ Greece Blocks EU Statement on China Human Rights at U.N. *Reuters*. Robin Emmott, Angeliki Koutantou. June 18, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP> (дата обращения: 03.05.2019).

² Speakers Warn against Politicization of Human Rights Issues on United Nations Agenda, as Third Committee Continues Wide-ranging Debate. UN Press Release. Third Committee. 28th & 29th Meetings (AM & PM). GA/SHC/3929. October 28, 2008 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/press/en/2008/gashc3929.doc.htm> (дата обращения: 03.05.2019).

“coherence” related to policy implementation and to the horizontal coherence related to the deciding institutions or institutional bodies across the policy fields [10, p. 107].

The concept of “actorness” comprises three main elements without concrete criteria for measurement: 1) presence as “...the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders” [15, p. 266]; 2) opportunity as “structural context of EU action including factors in the external environment of ideas and events which constrain or enable actorness” [4, p. 24]; 3) capability as the “...internal context of EU external action or inaction; ... ability to capitalize on presence or respond to opportunity” [4, p. 29]. The concepts of “effectiveness” and “performance” have been defined mainly as “goal attainment” and “problem-solving” [21]. The assessment on the basis of these concepts without systemic empirical criteria could lead to normative conclusions. Application of these terms to the concrete cases does not offer sustainability in the EU external action measuring and for predicting its outcomes. Therefore, one of the article’s objectives is to propose the concrete measurement criteria for the EU external action in human rights promotion.

Secondly, the article critically assesses the methodological distinction between the horizontal coherence and the vertical one. Besides the lack of empirical focus, such a distinction avoids the considerable analysis of the external context for the EU actions, the structure of an international organisation or the current prospects of non-EU states, or non-EU international bodies.

The focus is still important as illustrated by the above mentioned Chinese case. The external context is sensitive towards the EU human rights promotion: particular states, regional organisations and groupings (like Non-Aligned Movement). These elements often characterise it as a “double-standards” action. The argument of the external actors is that the EU lacks for coherence in the external application of its human rights policies: across regions, countries, international organisations. Therefore, the article introduces the term of “external coherence” and focuses on its empirical analysis.

Thirdly, the article addresses the lack of comparative empirical focus on the current concepts of “coherence”, “actorness”, “effectiveness”, “performance”. These concepts rarely introduce comparative empirical measurements, however, they are often applied in single case-studies. The article proposes four measurable criteria to assess the EU external coherence in human rights promotion at international organisations. To do it, it conducts the comparative research of external coherence of the EU at the UN Human Rights Council and the Council of Europe on the basis of: 1) coherence in references to the UN/CoE and respective sources on human rights protection in the EU law; 2) degree of external support/contestation for the EU objectives at the HRC/CoE; 3) degree of coherence of the EU external representation to the HRC/CoE, and 4) degree of coherence in formulating priorities and using instruments at the HRC/CoE.

These measurements are followed by the policy recommendations aiming at overcoming alleged “double standards” of the EU human rights promotion.

Case-selection, Scope of the Research and Methodology

The first methodological choice is to analyse the EU external actions in human rights promotion. Why not development policy or humanitarian aid? First of all, the question of the human rights is a guiding principle of the EU external action, it is “at heart” of the EU external action. The EU identifies itself as a “strategic human rights actor” and a “multilateral actor” [22, p. 157]. Notwithstanding, the EU, the HRC and the CoE are to a certain extent “competitors” in the domain of human rights promotion.

The second methodological choice is to compare the EU actions in human rights promotion at international organisations. Why international organisations, but not regions or countries? International organisations bear an important function to set norms of international cooperation and standards for global governance [1, p. 349]. International organisations enable “socialisation” of other actors in world politics [3].

The third methodological choice is to compare EU human rights promotion at two intergovernmental bodies: the UN Human Rights Council and the Council of Europe. The choice for the HRC and the CoE is justified by their role in the worldwide human rights promotion and by the strategic importance given to these institutions by the EU³. The EU gives priority to the support for HRC and to the cooperation with the CoE in both action plans on human rights and democracy in 2012-2014 and 2015-2019. The EU explicitly stressed its support for the HRC and the CoE in “Global Strategy” as the mechanisms for human rights promotion. The EU aims at promoting a rules-based global order with the UN at its core. As for the CoE, the EU recognizes it as a benchmark for human rights promotion.

In addition to that, the similarity between the HRC and the CoE structures enhances the comparison: 1) both the UN and the CoE are the international institutions with the intergovernmental nature; 2) the EU member states are also members of the UN and the CoE; 3) the external context at the HRC and at the CoE includes the other non-EU member states; 4) the HRC consists of 47 members and the CoE consists of 47 members; 5) both the HRC and the CoE aim at human rights promotion, the HRC – at the global level, the CoE – at the regional level; 6) the priorities of the EU human rights promotion at the HRC and the CoE are significantly overlapping.

This paper contributes to the research by its comparative methodological design. The current studies of the EU actions at the HRC focus on the EU internal divergence and on the external effectiveness [18], groupings contestations at the HRC [5], attainment of the EU priorities [21], the EU instruments and external action [11, p. 387]. Existing EU studies at the CoE are dominated by the EU non-accession to the European Convention on Human Rights [7; 20; 12]. The relevant studies for this paper are the research by Kolb (2013) on the inter-organizational relations

³ Joint Communication to the European Parliament and the Council, Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach. European Commission, Brussels, 02.12.2011, COM(2011) 886 final.

between the EU and the CoE, the study of “technical specialization” for the EU to promote human rights for European Neighbourhood Policy and for the EU-candidate states [19, p. 170], the concurrence and the cooperation between the EU and the CoE [6].

The research was conducted by the method of semi-structured interviewing. The respondents (N=13) were chosen on the basis of snowball sampling⁴. The sampling method is justified as experts in this field are difficult to reach. The risk of this method is a possibility to address questions to one sub-group of experts who know one another, hence tend to recommend their colleagues. The other challenge is that an expert being on duty may give “formal” abstract answers. If not overcome, these two risks may lead to biased conclusions. Therefore, the interviews were conducted under the Chatham House Rule. Plus, the sampling method was applied only until a certain sub-group of experts finishes to provide an the interviewer with new information. Sub-groups of experts were designed on the basis of geographical and professional representation; 1) the EU institutions and institutional bodies; 2) the HRC and CoE Secretariats; 3) the EU state foreign ministries; 4) the non-EU state foreign ministries; 5) NGOs; 6) universities.

The respondents were invited to answer three sections of questions on the basis of proposed indicators: 1) coherence in references to the UN/CoE and respective sources on the human rights protection in the EU law; 2) degree of external support/contestation for the EU objectives at the HRC/CoE; 3) degree of coherence of the EU external representation to the HRC/CoE, and 4) degree of coherence in formulating priorities and using instruments at the HRC/CoE. The experts were met in Bruges, Brussels, Geneva during the period from the 9th of November, 2016 till the 2nd of May, 2017. Two interviews were held via phone calls, one – per e-mail. There occurred one inclination in the sample – 8 out of 13 experts dealing with the UN HRC. The interviews were not recorded, but transcribed after the meetings. The findings of the paper answer to the research question: how to measure external coherence in EU action at the HRC/CoE? To answer the research question the findings were assessed with the help of the expert opinions.

⁴ Interview 1. Legal secretary at the CJEU, Bruges, 9/11/2016;

Interview 2. Researcher, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 24/02/2017;

Interview 3. Former counsellor, European Commission Delegation to the UN in New York, Bruges, 9/03/2017;

Interview 4. Former counsellor, EU Delegation to the UN in New York, Bruges, 10/03/2017;

Interview 5. Registry servant, the CoE, via phone, 14/03/2017;

Interview 6. Representative of an NGO accredited for the HRC Regular Session, Geneva, 21/03/2017;

Interview 7. Head of Unit, the UNHCR, Geneva, 22/03/2017;

Interview 8. State diplomat, Permanent Mission to the UN Office in Geneva, via mail, 28/03/2017;

Interview 9. Former state diplomat, Permanent Mission to the UN Office in Geneva, Brussels, 10/04/2017;

Interview 10. Béla Szombati, Minister Counsellor, Head of the Human Rights Section, EU Delegation to the UN and other international organisations in Geneva, via phone, 25/04/2017;

Interview 11. NGO representative in Strasbourg, via phone, 27/04/2017;

Interview 12. State diplomat, Permanent Mission to the CoE, via mail, 2/05/2017;

Interview 13. Eric Tistounet, Chief of the Human Rights Council and Treaty Mechanisms Division, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, via phone, 2/05/2017.

Coherence in references to the UN/CoE and respective sources on human rights protection in the EU law

The EU is highly aspirational on its role in human rights promotion both at the HRC and the CoE. The limitations pointed by the experts are: 1) the high aspirations laid down in the Treaties lack for references to sources of international human rights law; 2) introduction of human rights as founding principles/objectives; 3) limited applicability of the Charter for Fundamental Rights and “duplication” of norms of the European Convention for Human Rights.

The Preamble of the TEU stresses the attachment of the EU to respect for human rights and fundamental freedoms with reference to the “inheritance of Europe”. Human rights are regarded as a foundational value of the EU stipulated by Art. 2, TEU. Art. 5 TEU refers to the protection of human rights “... in its [EU] relations with the wider world...” and respect for the principles of the United Nations Charter that, in its turn, has at the core the realization of human rights for all without distinction as to race, sex, language or religion.

The EU identity as a human rights actor at the CoE is strong due to numerous substantial references in the Treaties to the Council of Europe, the European Convention and regional human rights promotion. Art. 6, para 3 TEU enables strong EU presence in this field noting: “Fundamental rights, as guaranteed by the [Convention] ... shall constitute general principles of the Union’s law”. The Charter of Fundamental Rights recognizes the fundamental rights and principles laid down in the European Convention.

Although the TEU does not have explicit references to human rights in its provisions on the Common Foreign and Security Policy (CFSP), the EU external action in CFSP matters is guided by Art. 21 TEU as it refers to human rights as a guiding principle. In the very first paragraph human rights as a principle that inspired the creation of the EU are explicitly linked with the objective to respect the principles of the UN Charter. To promote human rights externally the EU aims at the cooperation with global organizations that share the same values. The reference to the UN framework is explicit in the second paragraph of Art. 21: the EU “... shall promote multilateral solutions to common problems [also in the domain of human rights], in particular in the framework of the United Nations”. Art. 21 also has an explicit reference to the human rights promotion in accordance with the purposes and principles of the Charter of the UN in para 2(c) and an explicit accent on the EU objective to promote multilateral cooperation and “good global governance” in para 2(h).

Art. 21 TEU enables human rights promotion as an objective of EU external action to be applied across all policies. Art. 21 TEU explicitly emphasizes the human rights as a guiding principle of the EU action on the international scene and stipulates that the EU shall develop cooperation with regional organizations that share the same principles, notably, the “... universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity...”.

Art. 220 TFEU explicitly refers to the CoE as an organization that the EU shall establish all appropriate forms of cooperation with. As for the UN, the EU and the member states "... shall cooperate with ... competent international organizations" (Art. 212, para 3, TFEU). In addition to that, Art. 220 TFEU stipulates that the EU "...shall establish all appropriate forms of cooperation with the organs of the UN and its specialized agencies..." The EU is highly aspirational on its identity as an exclusive actor in human rights promotion at the HRC and the CoE, and the respondents stressed that.

Degree of external support/contestation for the EU objectives at the HRC/CoE

The external contestation/support is not able to make the EU actions in the domain of human rights more or less coherent. It is up to the EU internal coordination processes to make its action coherent across various international organisations. Notwithstanding, external contestation could perform as a remote factor for the EU actions. It could serve as an indicator once incoherence augments. The incoherence of the EU actions, in its turn, degrades politicization of human rights, which leads to "double-standards" issue at the human rights, as observed by Zhuleva and Lazutina [25, p. 205].

The external context exerts more pressure at the HRC than at the CoE. In general, the EU priorities in human rights are not contested at the CoE. The main role is played by the European Court of Human Rights (ECHR). When it delivers a judgment and the contestation occurs, the non-EU states contest the ECHR for progressive interpretation of the Convention or politicization of an issue. The contestation does not refer to the EU, since the ECHR unites the constitutional traditions of the CoE member states. According to the interviewees, the contestation towards the EU has evolved after the negotiations on the EU accession to the European convention: the EU proposed to amend the rules of the procedure at the Committee of Ministers to have voting rights, which was contested, at first, by Switzerland, Russia and Turkey in September 2012, and further, by 16 non-EU members at the CoE in January 2013. The other part of contestation comes on the point that not all EU member states have ratified all the protocols to the European Convention or the key CoE conventions: e.g. the Protocol No 12 on prohibition of discrimination or the European Social Charter.

Moreover, according to the interviews, the EU member states act like a "bloc" in the Committee of Ministers supervising the ECHR judgments: e.g. the EU prevents non-EU states from referring to the Court for the interpretation of the judgment. The case-law of the ECHR has developed in such a way that corresponds to the values of the EU, hence coincides with the EU priorities for the human rights promotion at the CoE.

Concerns are raised since some EU member states have not ratified the CoE conventions related to the EU priorities, e.g. the European Convention on the Exercise of Children's Rights. The joint EU-CoE programs meet contestation from 19 non-EU states rarely: the EU-CoE joint programs on promotion of minori-

ties rights are contested because the EU allegedly does not have the internal legal framework.

The main problem is the fact that the CoE and the EU have the organisational “self-interest”, an “interest-based factor” as Kolb notes it [13, p. 191]. The EU has started to identify itself as a distinct human rights organisation since 1990s, which caused a degree of contestation from the CoE. The mandate, granted to the EU Fundamental Rights Agency (EU FRA) by the Commission, was contested as interfering into the core competence of the CoE [16, p. 198-199]. The agreement between the EU FRA and the CoE of 2008 intended to solve this issue: e.g. EU FRA consults the CoE on technical matters and the CoE representative holds voting rights at almost all EU FRA meetings. However, the CoE remains attentive to the scope of the EU FRA actions, especially, in regard with the extension of the EU FRA mandate, to increase its budget.

The EU recognizes the benchmarking role of the CoE in (at the) ENP. The CoE human rights regime is intertwined with the EU law: e.g. the EU Charter included a lot from the European Social Charter, it refers to the European Convention. The dialogue between judges of the Court of Justice (CJEU) and the ECHR was initiated. The Committee of Ministers provided to its Steering Committee for Human rights an ad hoc mandate to cooperate with the European Commission on elaboration of the necessary legal instrument for the EU accession. With all those limitations, the contestation for the EU actions at the CoE is not strong because the EU and the CoE are involved into the constant dialogue at various levels, plus, the contestation from non-EU actors at the CoE is shared between the EU and the CoE.

However, the external context of the HRC exerts more contestation on the EU. As observed by Smith, the EU member states being the members of the HRC don't incline to vote together if there might occur a request for a voting procedure [17]. The requests for a vote come often from the non-EU states and the large coalitions: “Non-aligned movement”, “Like Minded Group”, the African Group, the Arab Group, the Organization for Islamic Cooperation. While the EU priorities for the ENP countries receive contestation rarely at the CoE – the EU priorities for the ENP states regularly receive contestation at the UN HRC, notably, the resolutions for the technical cooperation with Georgia and the Ukraine. The EU states take these two resolutions without “naming-and-shaming” – under Item 10 of the HRC agenda (“Technical assistance and capacity-building”). On the contrary, the EU takes and promotes the resolutions on Belarus, Iran and Syria under the other Item 4 of the HRC agenda, which meet the opposition as well regularly. The EU priority to protect human rights defenders does meet the contestation in the form of additional amendments to resolutions, however, the progressive interpretation of sub-groups of defenders like “environmental human rights defenders” – does receive contestation. The elimination of death penalty – the top priority for the EU – encounter resistance from the US, China, the certain Arab and African states. Severe contestation receives the EU priority for establishing the cooperation with the UN and the UN HRC Special Procedures due to the EU inability to compromise. Moreover, some resolutions proposed by non-EU actors effec-

tively promote indivisibility and universality of human rights: the resolutions on the effects of foreign debt on human rights, the illicit financial flows and human rights, family protection, traditional values, the responsibility of transnational companies for the human rights violations, integrity of the judicial system, the right to develop, etc. The states contesting the EU initiatives can amend the resolutions with or without membership or can always request a vote through their ally as a member of the HRC. The EU tries to compromise its priorities with the priorities of the other groupings for the better implementation of its resolutions in the future.

Degree of coherence in formulating priorities and using instruments at the HRC/CoE

As noted by the interviewees, the EU priorities lack for external cohesion: the priorities vary from time to time, which are context-oriented, however, they vary from one organisation to another, from one region to the other, from one country to the other. At the same time, the EU external representation is complex, but coherent. The EU uses the extensive coordination to formulate objectives as in Brussels (COSCE, COHOM, CONUN), also and in Geneva and Strasbourg (EU Delegations). The implementation of the priorities involves the actions of the EU member states, the EU institutions, the EU FRA, the EU Delegations and the EEAS in the areas of their responsibility. The EU reaches its objectives through the internal coordination, the initiatives on the HRC/CoE agenda (like in "Prevention of human rights violations"), negotiations with non-EU members, involvement of some NGOs, and inter-organizational cooperation with the HRC/CoE Secretariats.

The Memorandum of Understanding serves as the main legal basis for the EU human rights promotion at the CoE. The Delegation of the EU to the CoE represents the EU. The EU is also represented by the Rotating Presidency, incoming Rotating Presidency, the Commission, the General Secretariat of the Council, the EU Delegation at the CoE - Article 36 Troika (CATS) meetings. The EU also sends its experts to the CoE intergovernmental meetings, usually, the EU is represented there by the Commission, the EU Delegation, the EU FRA or the other body related to thematic human rights issues. The EU Special Representative on human rights meets with the CoE Secretary General, the Commissioner for Human Rights, with the representatives of the ECHR and the European Committee on Social Rights.

The EU instruments used to achieve its priorities are the following: the EU-CoE joint programs, the EU-CoE Programmatic Cooperation Framework (PCF) - since June 2017 Partnership for Good Governance, the EU FRA cooperation with the CoE. The EU is a party to several the CoE treaties, the European Commission has the status of an observer to the Governmental Committee of the European Social Charter, the Standing Committee on the European Convention of the Exercise of Children's Rights. Diverse types of participation provide the strong EU capability to reach its objectives at the CoE. For example, the CoE Strategy for the Rights of the Child (2016-2021) and

the Gender Equality Strategy (2014-2020) were adopted by closest cooperation with the EU. The EU also adopts its strategic documents in human rights promotion, e.g. the EU Human Rights Guidelines, in close cooperation with the CoE.

In 2014-2016 the EU human rights promotion was enhanced significantly with the adoption of EU-CoE Statement of Intent leading to EU-CoE cooperation in Eastern Neighborhood and Southern Neighborhood Region – “Programmatic Cooperation Framework” (PCF) through annual programs of activities⁵. The instrument is realised as a part of the European Neighborhood Instrument (ENI). The instrument focuses on: 1) enhancement of the European Human Rights implementation of standards at the regional and national level; 2) protection of the national and the ethnic minorities’ rights; 3) promotion of the human rights, the equality and the human dignity.

Finally, the EU external representation, the EU variety of instruments, its ability to “upgrade” the priorities in response to the structural context – to strengthen the EU human rights promotion at the CoE. However, the EU and the EU member states have not accessed to the important CoE treaties in relation to the EU priorities, the EU member states still have their reservations to the treatie; financial contribution to the EU-CoE joint programs is small.

As for the HRC, the EU has the status of observer before the HRC based on the UN GA resolution 65/276, which allows the EU to speak, to deliver statements and interventions, to attend formal meetings. This status allows less than the full membership: the EU speaks after the states and seats aside. The observers enjoy 1-2 minutes of speaking. As observed by the scholars, the improvement of the EU status at the HRC could have been realised through the extension of the application of the UN GA Resolution 65/276 to the HRC, giving the EU status of an enhanced observer [23, p. 55].

The vast network comprising the EU Delegation and the diplomatic services of EU member states allows the EU to cover the whole institutional package of the HRC. The EU external representation to the HRC can be regarded as a complex system with the EU Delegation at the HRC, the EU member states, and the rotating presidency acting together [24, p. 61]. The coordination process strengthens the EU action in Geneva as it enables the EU and the EU member states for the burden-sharing practices at the HRC. However, the EU internal negotiation takes a lot of time due to the issues of “patchwork representation” [11; 14, p. 162]. Due to varying EU member state policies related to human rights, the EU coordinated position often presents the “lowest common denominator” between the member states.

The comparison of the EU external representation and instruments at the CoE and the HRC reveal a certain degree of incoherence. Table 1 demonstrates that the EU priorities in human rights promotion at the HRC and CoE diverge. The general trend for the EU is to make thematic human rights promotion at the HRC and

⁵ Statement of Intent for the Cooperation between the Council of Europe and the European Commission in the EU Enlargement Region and the Eastern Partnership and the Southern Mediterranean Countries (EU Neighbourhood Region). Council of Europe and European Commission, 2014, Brussels [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066b99e> (дата обращения: 02.05.2019).

the CoE more coherent, especially, in protection of the LGBT community, migrants, ensuring the social, economic and cultural rights. The priority to respect the social, economic and cultural rights was finally set at the HRC and the CoE in 2016. The considerable level of incoherence is found in setting priorities for climate and human rights (set only in 2016 and only before the HRC), rights of migrants (set only in 2016 and only before the HRC), protection of Roma (set only before the CoE), human trafficking (set for the CoE, was mentioned for the HRC in 2015), tackling of the terrorist content on the internet and at the social media (set for the CoE only in 2016).

Table 1. The thematic EU Priorities for the Human Rights Promotion at the UN HRC and the CoE

Thematic Priority	2014		2015		2016	
	HRC	CoE	HRC	CoE	HRC	CoE
Human rights defenders	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Abolition of the death penalty	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Freedom of religion or belief	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Child's rights	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Women's rights	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Freedom of expression/ of peaceful assembly	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Tackling degrading or inhuman treatment	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Protection of LGBT	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes
Fight against racism	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Protection of migrants	No	No	No	No	Yes	No
Economic, social and cultural rights	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Business and human rights	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Climate and human rights	No	No	No	No	Yes	No
Protection of Roma	No	Yes	No	Yes	No	Yes
Human trafficking	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Tackling the terrorist content on the internet and at the social media	No	No	No	No	No	Yes
Protection of the disabled people	No	No	No	No	No	No

Source: Register of the European Council and the Council of the EU. URL: <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=en&typ=ADV>; Council of the EU, Council conclusions on EU priorities at the UN Human Rights Fora, Press Office, FAC Meeting, Brussels, 10 February 2014. Council of the EU, Council Conclusions on EU priorities at UN Human Rights Fora in 2015, Brussels, 9 February 2015, 5927/15. Council of the EU, EU Priorities at UN Human Rights Fora in 2016, Brussels, 15 February 2016, 6012/16. Council of the EU, EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2014-2015, 16444/13, Brussels, 19 November 2013. Council of the EU, EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017, 14919/15, Brussels, 15 December 2015. Compiled by the author.

The concurrency at the foreign policy and the Recommendations

The analysis suggests that the EU lacks for the concurrency at the foreign policy in setting the priorities at the similar thematic domain for the HRC and the CoE. The experts dealing with the UN HRC tend to emphasize the external contestation for the EU priorities at the UN. The remote cause for this is the EU incoherence in setting thematic priorities at the human rights promotion at the HRC and the CoE.

According to the majority of interviewees the EU is more coherent in setting priorities for certain country situations. However, as illustrated by Table 1, the incoherence in setting priorities opens a room for non-EU alliances to exert pressure on the EU and accuses it of applying “double-standards” across the global and regional structures, the thematic organisations (the World Health Organisation and the Human Rights Council).

How can the EU improve its coherence? During 2014-2016 the EU priorities at the HRC and the CoE varied on the following thematic issues: the protection of LGBT, the migrants, Roma; the promotion of economic, the social and cultural rights; the climate and the human rights; the ensuring respect for the human rights and tackling the human trafficking and terrorist content in social media. The EU could adopt/renew guidelines on these matters and organise additional coordinating meetings. The next step would be to mainstream human rights across various policies in the same manner.

The next explanation for the EU external incoherence is the structural differences between the HRC and the CoE. To put it roughly, the HRC involves more parties with various attitudes to the universality of human rights. Therefore, the EU tends to be more flexible at the HRC and to refuse the ambiguous priorities set for the CoE.

As for the thematic issues, the EU is highly aspirational in human rights promotion in third states, while it does not pay the same level of attention to the protection of human rights in the EU and their coherence, e.g. in the sphere of protection of the social rights. The non-EU actors contest the EU initiatives on that ground stressing that the EU does not consider economic, social, cultural particularities. Further, the EU aims at putting human rights at the heart of its external policies, however, it is ready to refuse this aim when there is a risk for the EU economic or political interests, notably, the EU does not invoke “human rights essential elements” in trade agreements. The EU bureaucracy is complex; it acts together with the EU member states in human rights promotion, which creates a “patchwork”. The EU institutions are not accountable for human rights violations. Finally, the EU priorities for the human rights promotion at the HRC and at the CoE are not always consistent across time.

Degree of contestation to the EU identity from non-EU actors at the HRC is higher than at the CoE. While no actor at the HRC would doubt the universality of human rights, the HRC creates room for proposing alternative interpretations of that universality in the form of resolutions. The structural regional divisions of the United Nations enable contestation from political groupings, which does not occur at the CoE. The EU acting as a “bloc” is less visible at the CoE.

Next, the voluntary contributions to the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) budget – i.e. to HRC Special Procedures – are contested by non-EU actors at the HRC, however, the voluntary contributions to the CoE through EU-CoE joint programs cost less, hence are less contested. In addition to that, the EU activates its assistance “through” the HRC or the OHCHR even if the consent of recipient states is not in place. In the case of the CoE, even if EU initiatives are contested, they are implemented through the structure of the CoE, therefore, the CoE would be contested in this case.

On the basis of the conclusions, the policy recommendations refer mainly to improvement of external coherence. This paper is far from insisting that external coherence depends fully on the EU. However, implementation of these recommendations may augment the coherence of EU human rights promotion across international organisations, enhance international consensus and strengthen policy dialogue.

1. For Commission, Council, member states, EP – to compare the secondary legislation establishing financial instruments related to the EU priorities in human rights promotion at the HRC and the CoE, notably, in the sphere of protection of minorities’ rights, anti-discrimination, economic, social and cultural rights, rights of migrants, climate-related human rights, trafficking in human beings, tackling terrorist content in social media.

2. For Council, EU Delegations, member states – to aim at “less strong” compromised resolutions and their better implementation at the HRC; to increase cross-regional cooperation, to build “new” coalitions in this regard. For Commission, Council, EP, CJEU, EEAS – to assess the possibility and accede if possible the global and regional treaties related to the EU priorities in human rights promotion; special attention should be given to the European Social Charter, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. For Commission – to assess the coherence of the EU policies and priorities with the agenda of “Business and human rights” and “Human rights and environment”.

3. For Council, EU Member states – to make the Human Rights Guidelines more coherent with the priorities and outcomes of the EU action at the HRC and the CoE in 2014-2016, especially, considering data protection, protection of migrants, economic, social and cultural rights; to ensure implementation of the Guidelines by the member states.

4. For Commission, EEAS – to create a comprehensive system with common criteria for all actors involved into the EU external action with the aim to assess their quality and final impact on the ground in human rights promotion across time.

References:

1. Abbott K., Genschel Ph., Snidal D., Zangl B. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015. 430 p.
2. Abrisketa J., Churrua Muguruza C., de la Cruz C., García L., Márquez C., Morondo Taramundi D., Nagore M., Sosa L., Timmer A. *Human Rights*

- Priorities in the European Union's External and Internal Policies: An Assessment of Consistency with a Special Focus on Vulnerable Groups*. FRAME Report 12.2. Brussels, 2015. 228 p.
3. Barnett M., Finnemore M. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York, Cornell University Press, 2004. 240 p.
 4. Bretherton Ch., Vogler J. *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge, 2006. 316 p.
 5. Chané A., Hauser A., Jaraczewski J., Jóźwicki W., Kędzia Z., Šimáková M., Suchocka H., Wallace S. *EU Engagement with other European Regional Organisations*. European Commission. Work Package No. 5 – Deliverable no. 2, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 2016.
 6. Chané A., Sharma A. Universal Human Rights. Exploring Contestation and Consensus in the UN Human Rights Council. *Human Rights & International Legal Discourse*, 2016, vol. 10, no. 2, pp. 219-247.
 7. De Schutter O. Human Rights and the Rise of International Organisations: The Logic of Sliding Scales in the Law International Responsibility, in: [eds.] Jan Wouters et al., *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*. Antwerpen, Intersentia, 2011. pp. 55-129.
 8. Gauttier P. Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. *European Law Journal*, 2004, vol. 10, no. 1, pp. 23-41. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2004.00201.x
 9. Gebhard C. Coherence, in: [eds.] Hill C., Smith M., *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2011. pp. 101-127.
 10. Gómez Isa F., Churrua C., Wouters J. *EU Human Rights and Democratization Policies: Achievements and Challenges*. Abingdon, Oxon, Routledge, 2018. 188 p. DOI: 10.4324/9781315110769
 11. Gstöhl S. "Patchwork Power" Europe: The EU's Representation in International Institutions. *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol. 14, no. 3, pp. 385-403.
 12. Ispolinov A. Sud Yevropeyskogo Soyuza protiv prisoyedineniya ES k Yevropeyskoy konventsii po pravam cheloveka (prichiny i sledstviya) [The European Court of Justice against the EU's Accession to the European Convention on Human Rights (Cause and Effect)] *Mezhdunarodnoye pravosudiye*, 2015, no. 1, pp. 118-134. (In Russian)
 13. Kolb M. *The European Union and the Council of Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013. 232 p.
 14. Moiseyeva D. Vzaimodeystviye Yevropeyskogo soyuza s mezhdunarodnymi organizatsiyami v kontekste organizatsionnoy teorii [The Interaction of the European Union with International Organizations in the Context of Organizational Theory]. *Vestnik Permskogo universiteta*, 2018, vol. 12, no. 4, pp. 153-165. (In Russian)
 15. Niemann A., Bretherton Ch. EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness. *International Relations*, 2013, vol. 27, no. 3, pp. 261-275. DOI: 10.1177/0047117813497306
 16. Schumacher B. The Influence of the Council of Europe on the European Union: Resource Exchange and Domain Restriction as Venues for Inter-Institutional Influence, in: [eds.] Costa O., Jørgensen, K., *The Influence of International Institutions on the EU*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. pp. 186-206. DOI: 10.1057/9780230369894
 17. Smith K. EU Member States at the UN: A Case of Europeanization arrested. *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, no. 3, pp. 628-644.
 18. Smith K. The European Union and the Politics of Legitimation at the United Nations. *European Foreign Affairs Review*, 2013, vol. 18, no. 1, pp. 63-80. DOI: 10.1111/jcms.12504
 19. Stivachtis Y., Habegger M. The Council of Europe: The Institutional Limits of Contemporary European International Society. *Journal of European Integration*, 2011, vol. 33, no. 2, pp. 159-177. DOI: 10.1080/07036337.2011.543524
 20. Storgaard L. EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR. *Human Rights Law Review*, 2015, vol. 15, no. 3, pp. 485-521.
 21. Tuominen H. *The Role of the European Union at the United Nations Human Rights Council*. Helsinki, Academic Dissertation, Unigrafia, 2016. 201 p.
 22. Wouters J., Chané A., Ramopoulos T. Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective Without a Strategy, in: [eds.] Kaddous Ch., *The European Union in International Organisations and Global Governance*. Oxford, Hart Publishing, 2015. Pp. 45-74. DOI: 10.1057/9781137023636
 23. Wouters J., Meuwissen K. The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age. *European Journal of Human Rights*, 2014, no. 2, pp. 135-172.
 24. Zaru D., Geurts Ch. Legal Framework of EU Participation in Global Human Rights Governance, in: [eds.] Wouters J., Bruyninckx H., Basu S., Schunz S. *The European Union and Multilateral Governance*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. Pp. 49-65. DOI: 10.1057/9780230375918
 25. Zhuleva M., Lazutina T. *Chelovek i yego prava v kontekste sovremennoy real'nosti* [Man and His Rights in the Context of Modern Reality] *Vest-*

nik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta,
2017, no. 418, pp. 202-207. (In Russian) DOI:

10.17223/15617793/418/26

About the author:

Anatoly S. Boyashov – Research Fellow, Bielefeld University, University St., 25, 33615 Bielefeld, Germany.
E-mail: anatoly.boyashov@uni-bielefeld.de.

Согласованность действий Европейского союза в Совете по правам человека ООН и Совете Европы

Анатолий Бояшов
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-159-175

Билефельдский университет

Вопрос согласованности (англ. *coherence*) действий Европейского союза в международных организациях вызывает острые дискуссии как в среде специалистов, так и в академическом сообществе. Отличие дискуссий в академическом сообществе в том, что их фокус замыкается на самом Евросоюзе: обсуждения, как правило, не выходят за рамки вертикальной (между государствами, институтами и институциональными образованиями) и горизонтальной (между различными областями политики) согласованности действий ЕС. А как же согласованность одной и той же политики в разных межправительственных организациях? Концепции вертикальной и горизонтальной согласованности избегают анализа «двойных стандартов» внешнеполитических действий ЕС в международных организациях. Исследования на базе этих концепций не рассматривают внешнюю по отношению к ЕС среду как существенный фактор, влияющий на «эффективность», «результативность» или «акторность» Евросоюза. В то время как ЕС фиксирует свои действия в международных межправительственных организациях как в высокой степени согласованные и последовательные, именно внешняя среда опровергает эти положения во взаимодействии с ЕС. Как же измерить внешнюю согласованность действий ЕС в международных межправительственных организациях, например, в Совете по правам человека ООН (СПЧ ООН) и Совете Европы? В статье предложены и апробированы следующие индикаторы для оценки степени внешней согласованности действий ЕС в международных межправительственных организациях: 1) согласованность ссылок на ООН и Совет Европы в учредительных договорах ЕС и ключевых актах, учреждающих инструменты в области прав человека; 2) степень внешней поддержки/противодействия приоритетам ЕС в СПЧ ООН и Совете Европы; 3) степень согласованности внешних представительств ЕС в СПЧ ООН и Совете Европы; 4) степень согласованности в формулировании приоритетов и задействовании инструментов в СПЧ ООН и Совете Европы. Статья основана на результатах опроса экспертов из ООН, ЕС, а также дипломатических сотрудников ряда государств.

Ключевые слова: Европейский союз, согласованность, права человека, ООН, Совет Европы.

Список литературы

1. Abbott K., Genschel Ph., Snidal D., Zangl B. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 430 p.
2. Abrisketa J., Churruca Muguruza C., de la Cruz C., García L., Márquez C., Morondo Taramundi D., Nagore M., Sosa L., Timmer A. *Human Rights Priorities in the European Union's External and Internal Policies: An Assessment of Consistency with a Special Focus on Vulnerable Groups*. FRAME Report 12.2. Brussels, 2015. 228 p.
3. Barnett M., Finnemore M. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press, 2004. 240 p.
4. Bretherton Ch., Vogler J. *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge, 2006. 316 p.
5. Chané A., Hauser A., Jaraczewski J., Józwicki W., Kędzia Z., Šimáková M., Suchocka H., Wallace S. *EU Engagement with other European Regional Organisations*. European Commission. Work Package No. 5 – Deliverable no. 2, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 2016.
6. Chané A., Sharma A. *Universal Human Rights. Exploring Contestation and Consensus in the UN Human Rights Council* // *Human Rights & International Legal Discourse*. 2016. Vol. 10. No 2. Pp. 219-247.
7. De Schutter O. *Human Rights and the Rise of International Organisations: The Logic of Sliding Scales in the Law International Responsibility*. In Jan Wouters et al. *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*. Antwerpen, Intersentia, 2011. Pp. 55-129.
8. Gauttier P. *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union* // *European Law Journal*. 2004. Vol. 10. No. 1. Pp. 23-41. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2004.00201.x
8. Gebhard C. *Coherence*. In Hill C., Smith M. *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2011. Pp. 101-127.
10. Gómez Isa F., Churruca C., Wouters J. *EU Human Rights and Democratization Policies: Achievements and Challenges*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2018. 188 p. DOI: 10.4324/9781315110769
9. Gstöhl S. "Patchwork Power" Europe: The EU's Representation in International Institutions // *European Foreign Affairs Review*. 2009. Vol. 14. No 3, Pp. 385-403.
12. Исполинов А. Суд Европейского Союза против присоединения ЕС к Европейской конвенции по правам человека (причины и следствия) // *Международное правосудие*. 2015. № 1. С. 118-134.
13. Kolb M. *The European Union and the Council of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. 232 p. DOI: 10.1057/9781137023636
14. Моисеева Д. Взаимодействие Европейского союза с международными организациями в контексте организационной теории // *Вестник Пермского университета*. 2018. № 12(4). С. 153-165.
15. Niemann A., Bretherton Ch. *EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness* // *International Relations*. 2013, Vol. 27. No. 3. Pp. 261-275. DOI: 10.1177/0047117813497306
16. Schumacher B. *The Influence of the Council of Europe on the European Union: Resource Exchange and Domain Restriction as Venues for Inter-Institutional Influence*. In Costa O., Jørgensen, K. *The Influence of International Institutions on the EU*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. Pp. 186-206. DOI: 10.1057/9780230369894
17. Smith K. *EU Member States at the UN: A Case of Europeanization arrested* // *Journal of Common Market Studies*. 2017. Vol. 55. No. 3. Pp. 628-644. DOI: 10.1111/jcms.12504
18. Smith K. *The European Union and the Politics of Legitimation at the United Nations* // *European Foreign Affairs Review*. 2013. Vol. 18. No. 1. Pp. 63-80.
19. Stivachtis Y., Habegger, M. *The Council of Europe: The Institutional Limits of Contemporary European International Society* // *Journal of European Integration*. 2011. Vol. 33. No. 2. Pp. 159-177. DOI: 10.1080/07036337.2011.543524

20. Storgaard L. EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR // Human Rights Law Review. 2015. Vol. 15. No. 3. Pp. 485-521.
21. Tuominen H. The Role of the European Union at the United Nations Human Rights Council. Helsinki: Academic Dissertation, Unigrafia, 2016.
22. Wouters J., Chané A., Ramopoulos T. Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective Without a Strategy. In Kadous Ch. The European Union in International Organisations and Global Governance. Oxford, Hart Publishing, 2015. Pp. 45-74.
23. Wouters J., Meuwissen K. The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age // European Journal of Human Rights. 2014. No. 2. Pp. 135-172.
24. Zaru D., Geurts Ch. Legal Framework of EU Participation in Global Human Rights Governance. In Wouters J., Bruyninckx H., Basu S., Schunz S. The European Union and Multilateral Governance. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. Pp. 49-65. DOI: 10.1057/9780230375918
25. Жулева М., Лазутина Т. Человек и его права в контексте современной реальности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 418. С.202-207. DOI:10.17223/15617793/418/26

About the author:

Анатолий Сергеевич Бояшов – научный сотрудник Билефельдского университета, 33615, Германия, Билефельд, Университетштрассе 25.
E-mail: anatoly.boiyashov@uni-bielefeld.de.

Вопросы международных и межцерковных отношений на Священном Соборе Православной Российской Церкви 1917–1918 гг.*

А.И. Мраморнов

Некоммерческое партнёрство «Спаское дело»

Созыв Поместного Собора в 1917 г. после более чем двухвекового перерыва, имел, прежде всего, внутреннее значение для Православной Российской Церкви. Однако в эпоху продолжавшейся мировой войны и давно назревавших решений в сфере взаимодействия русского православия с другими православными и с инославными Собор не мог не коснуться международных и межцерковных вопросов. Впервые в истории Русской Церкви на официальный церковный форум прибыли официальные, избранные делегаты, служившие за рубежом и способные мнение зарубежной части Русской Церкви донести до «материнской», произвести взаимопользительный обмен практиками и мнениями.

Кроме того, в условиях освобождения Церкви из-под опеки государства возникает возможность контактов с зарубежными религиозными организациями вести не через общественные организации и не через Министерство иностранных дел, а напрямую. Это открывает путь к созданию собственных церковных структур, которые должны были заниматься контактами с инославными, в частности с англиканами и старокатоликами, неформальный диалог с которыми насчитывал уже несколько десятилетий.

Попытки некоторых историков и создающих современный общественный дискурс публицистов выставить восстановление патриаршества не просто главным, а единственно значимым решением Собора разбиваются о приводимый в статье материал о том, как Собор конструировал будущую тактику взаимодействия Русской Церкви с инославными, её присутствия за рубежом, её миссии в нехристианских странах. Это было новое по своему посылу, прежде не произносимое слово. Собор и в вопросах международных связей (как и по многим другим сферам своей работы) опережал время. Многие вопросы на Соборе либо звучат впервые, либо абсолютно по-новому. Как поступить с зарубежными миссиями Русской Церкви (Японской, Китайской, Корейской, Урмийской, Палестинской)? Собор, в условиях начавшихся гонений на Русскую Церковь занимавшийся внутрицерковными про-

УДК 327.39

Поступила в редакцию 13.04.2019 г.

Принята к публикации 13.05.2019 г.

* В основу исследования положено выступление, сделанное автором 25 октября 2017 г. в стенах МГИМО на круглом столе, посвящённом 100-летию юбилею Всероссийского Церковного Собора 1917–1918 гг. и восстановления патриаршества в Русской Православной Церкви.

блемами, не мог их просто бросить. Как объединить русских эмигрантов за рубежом? Идея о Париже как центре такого объединения также звучит впервые на Соборе.

Исследователи, ранее всерьёз касавшиеся таких вопросов, в основном смотрели на них через призму экуменизма (последующего участия Русской Церкви в экуменическом движении). Однако более правильно анализировать их в контексте эпохи самого Собора, ещё не знавшей экуменизма, который только зарождался.

Автор статьи делает вывод, что за тот год, пока Собор проводился, вопросы международных и межцерковных связей в его повестке дня перешли из разряда второстепенных в категорию приоритетны. Вывод позволяет на материале, имеющем отношение к международным и межцерковным отношениям, оспорить бытующую презрительную точку зрения о том, что Собор оказался малоэффективным. Не успевая исчерпать свою повестку, он, опережая время, сделал много для будущего служения Русской Церкви в современном мире.

Ключевые слова: Русская Православная Церковь, Поместный Собор, англикане, старокаатолики, Тихон (Беллавин), Евдоким (Мещерский), А.В. Карташёв, И.П. Соколов, И.И. Соколов, экуменизм, христианское единство.

Священный Собор Православной Российской Церкви¹ 1917–1918 гг. стал первым за два столетия Собором крупнейшей на тот момент в мире по численности членов Поместной Православной Церкви. Его делегаты и организаторы, заботясь преимущественно об устройстве Русской Церкви от Польши и прибалтийских земель на Западе до Японии и американских рубежей на Востоке, вовсе не исключали Собор из международного контекста, регулярно обращаясь в дискуссиях и докладах к опыту зарубежных религиозных организаций (включая православные). Но более значимыми и ощутимыми в отношении международных связей Собора были: участие в Соборе делегатов из-за рубежа, предметное обсуждение контактов русского православия с инославием, вопросы устройства миссий Русской Церкви в пределах других государств. Такого рода объединение вопросов может выглядеть несколько искусственным ввиду того, что в дореволюционный период у Церкви отсутствовало особое подразделение, ведавшее международными связями. Не было создано одного такого подразделения и на Соборе: межцерковные и межгосударственные вопросы обсуждались как в общем собрании и президиуме Собора, так и в целом ряде соборных Отделов.

В контексте развернувшейся через три десятилетия после прекращения работ Собора бурной международной деятельности русского православия изучение одного из начальных этапов этой деятельности представляется чрезвычайно актуальным. Рассмотрение перечисленных выше соборных тем позволяет исследовать международные и межцерковные связи Русской Церкви как

¹ Самоназвание события, в историографии чаще называемого «Поместный Собор», «Всероссийский Церковный Собор».

единую исследовательскую проблему. На первой стадии исследования мы подтверждаем, что Собор интересовали международные вопросы и заграничный опыт церковной жизни. Затем показываем, как Собор занимался этими вопросами и каков был итог этих занятий. Вопрос о дальнейшей рецепции соборных суждений и решений по международным вопросам не входит в задачи настоящего исследования.

В наличной историографии обозначенной проблематике уделено недостаточное внимание. Так, в диссертации А.В. Лепилина о соборном Отделе «О соединении инославных Церквей с Православною Церковью» сказано предельно кратко, без обращения к протоколам [9, с. 19]. Группа исследователей московской встречи православных и англикан в 1943 г. упоминала об имевшей место на Соборе 1917–1918 гг. «тенденции на продолжение отношений с англиканами», не связав результаты соборных трудов с проведением встречи [13, с. 120], хотя патриарх Сергей (Страгородский), главное действующее лицо данного исследования, активно участвовал в проведении и подготовке Собора. О создании Собором постоянного Совещания для диалога со старокатоликами и англиканами упоминает Т. Фицджеральд [16, р. 148], а о попытках Собора установить межконфессиональное сотрудничество - Д. Данн [15, р. 31]. Т.И. Шевченко изучила реакцию Собора на изменение положения православных в Финляндии после обретения страной государственного суверенитета [14].

Материалы работы соборного Отдела «О соединении церквей» специально рассмотрел лишь немецкий исследователь Г. Шульц [18], автор единственного аннотированного перевода протоколов на немецкий язык. Шульц не только проанализировал ход работы и состав Отдела, но также рассмотрел значение документов Отдела о соединении христианских церквей с точки зрения экуменизма XX в. Французский исследователь Иакинф Дестивель [3, с. 188–190] сообщает о результате трудов Отдела о соединении церквей лаконичнее. Он считает анахронизмом тезис Шульца относительно экуменической направленности итогового проекта Отдела. Дестивель называет её мотивацию «более практической, нежели богословской» [3, с. 190].

В научной литературе специально не исследована работа делегатов-иностранцев Собора (т.е. тех, кто постоянно жил и служил за пределами территории Российского государства на момент созыва Собора) и этапы их биографий, связанные с 1917–1918 гг. Эти вопросы впервые подняты в настоящей статье. Основная проблема при их изучении состоит во фрагментарности источниковой базы (дневники, записки, публикации в прессе).

Деятельность соборного Отдела «О внутренней и внешней миссии» кратко (20 страниц 600-страничной монографии) рассмотрел А.Г. Кравецкий [8]. Исследователь обратил внимание на обсуждение проблемы миссии среди соотечественников (на фоне начавшейся волны эмиграции) и поставил задачу показать, каким Отдел видел будущее русских зарубежных храмов. Эта задача в целом автором выполнена на впервые введенных в научный оборот архив-

ных материалах. Разобран взгляд Собора на устройство Северо-Американской и Корейской миссий, на проблему русского церковного имущества на Святой Земле и создание представительств Московского Патриархата при автокефальных Церквях. По миссиям в Японии и Китае приведены лишь краткие сведения. В настоящей статье нам представляется важным продолжить обсуждение поднятых А.Г. Кравецким вопросов.

Основная исследовательская проблема, связанная с обозначенными вопросами, сводится к вопросу: занимался ли Собор 1917–1918 гг. межцерковными связями и международными вопросами всерьёз или они находились на периферии его работы? Для ответа на него проанализирована позиция делегатов, приехавших из-за пределов тогдашней России (деятельность «иностранцев»), взгляд Собора на статус и будущее зарубежных миссий Русской Церкви, усилия Собора по выстраиванию отношений с инославными. В изучаемую проблематику, кроме рецепции (о чём сказано выше), мы не включаем имевшее место обращение некоторых членов Собора к зарубежному опыту.

Иностранцы на Соборе: приветствия, позиция, работа

Собор, подготовка к которому велась в течение нескольких десятилетий, проводился в очень трудное время. Но хотя представительство Поместных Православных Церквей было заужено, в Соборе смогли принять участие представители Русской Церкви, осуществлявшие своё служение за рубежом. Согласно «Положению» о созыве Собора (§85), с учётом удалённости и слабой обеспеченности кадрами заграничные части Русской Церкви — Алеутско-Американская и Японская — в отличие от остальных епархий посылали на Собор по три кандидата: епископа, клирика и мирянина («внутренние» епархии по 6) [4, с. 1185]. Некоторое число делегатов имели опыт служения в зарубежных представительствах и миссиях, в т.ч. избранный патриархом святитель Тихон (Беллавин). Суждения связанных с зарубежьем делегатов могли влиять на выработку решений в Соборной палате.

В Северной Америке² на Собор избрали священника А.Ю. Кукулевского и мирянина миссионера Ивана Пивоварника, «но они не получили своевременно пропуска от Американского правительства. С согласия части духовенства и самого избранного священника Кукулевского, явился вначале на Собор протоиерей Л.И. Туркевич, <позже> прибыл на Собор и священник А.Ю. Кукулевский... <Пивоварник> от поездки на Собор отказался»³. После дискуссии в общем собрании Собор признал протоиерея Леонида Туркевича своим полноправным членом [5, с. 247–249]. Кукулевский активно работал в заседаниях пер-

² В состав епархии входила территория Северо-Американских соединённых штатов и Канады.

³ Архиепископ Евдоким (Мещерский) сообщал в письме на имя председателя Собора о том, что избран был от мирян Василий Журавлёв, отказавшийся от звания соборного делегата. См.: Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 3431. Оп. 1. Д. 472. Л. 349–350.

вой сессии Собора, во вторую сессию посетил несколько заседаний в феврале 1918 г. (всего посетил 38 общих собраний). То же можно сказать о Туркевиче (посетил 53 пленарных заседания)⁴.

Делегацию от Северо-Американской епархии Русской Церкви возглавлял по должности архиепископ Алеутский Евдоким (Мещерский)⁵. Источники свидетельствуют, что он был одной из ключевых фигур по выработке Собором принципов и проектов внешних связей Русской Церкви (последующее председательство в «обновленческом» Синоде не умаляет его активности по развитию международных связей Русской Церкви в рассматриваемый нами период⁶). В своём приветствии он обратился к Собору в высокопарном слог: «Примите приветствие от человека, который пришёл с того света и приносит сыновний привет от лица страдальцев, обогранных кровью, — миссионеров Американской Церкви. Труды их беспримерно велики. Я не преувеличу, если скажу, что никто из сидящих здесь не имеет представления о той великой работе, какую совершают обездоленные, забытые наши труженики — американские миссионеры... Число верующих с каждым годом увеличивается, в Канаде открыто более 120 самостоятельных приходов, в Центральной Америке приходы в 5–6 тысяч целиком переходят в лоно Православной Церкви. Ныне мы уже считаем около 700 приходов в Америке. И из кого только н<и> состоит Американская Православная Церковь! Она воистину Вселенская Церковь: в нее входят и галичане, и сербы, и далматы, и черногорцы, и арабы, и греки, и японцы... Посылая меня сюда, миссия просит через меня, чтобы Собор привёл Православную Церковь к такому устройству, какое она должна иметь по слову Божию и церковным канонам. Если это будет сделано, наша борьба там, за морем, будет облегчена, и мы с большим успехом будем напрягать свои силы к распространению православия в Америке. Ещё славнее станет жизнь Русской Церкви за морем. Ещё с большим рвением будут устремляться к нашей церковной ограде не только наши зарубежные братья, отторгнутые унией от лона православия, но и епископалы — это наши лучшие друзья в Америке» [5, с. 56]. Также из Америки Собор приветствовала Сиро-арабская миссия в лице епископа Бруклинского Евфимия (Офейш-Абдулы) [5, с. 88].

Высказываясь в пользу восстановления патриаршества, протоиерей Леонид Туркевич указывал на обстоятельство, неочевидное для служителей «внутренних» епархий: «Во всех указателях и календарях в Америке помещались заметки, что во главе Русской Церкви стоит император. Миссионеры постоянно должны были бороться с этим представлением. Сколько бы ни доказывали миссионеры, что Главой Русской Церкви является Господь Иисус Христос, а видимо управля-

⁴ Здесь и далее сведения о посещении соборных заседаний приведены по подсчётам священника Евгения Агеева, любезно предоставленным для настоящего исследования.

⁵ Посетил 148 заседаний в течение всех трёх сессий.

⁶ Архиепископ Евдоким (Мещерский) (1869–1935) с 1922 г. активный участник обновленчества, председатель «обновленческого» Синода, профессор «обновленческой» Московской богословской академии. С 1925 г. жил на покое.

ет ей Синод, никакие наши замечания не приводили к результатам» [5, с. 548]. Представитель японского православия протоиерей Мии подтвердил: «[Японцы] указывали на то, что Пётр Великий, по своей самодержавной власти, отменил патриаршество и учредил Святейший Синод, который он и сделал своим орудием и т. п. Отсюда делали то заключение, что так как Японская Церковь находится в зависимости от Русской Церкви, а последняя находится в зависимости от царя, следовательно, Японская Православная Церковь признаёт русского царя главой, и члены её – изменники» [5, с. 596]. Сознывая потребность изменить порядок взаимодействия с зарубежными представительствами, Миссионерский отдел одобрил предложение американских делегатов привести в соответствие с американским менталитетом и законодательством название Американско-Алеутской епархии. Выступления Мии и Туркевича содействовали укреплению единства Русской Церкви как автокефальной и многонациональной.

Сложнее всего было положение в Японии: от имени епископа Сергия (Тихомирова), управлявшего православной миссией в этой стране, епархию представлял только упомянутый выше Симеон Мии⁷. Владыка Сергей в письме митрополиту Тихону (Беллаину) так объяснял своё неприбытие на Собор: «Я горю желанием братского общения с собратиями. Но после долгих размышлений я затруднился бы оставить сейчас вверенную мне Миссию без хозяина... Я здесь в Миссии – один-одинёшинец: дела по управлению Церковью, дела хозяйственные, проповедь Слова Божия – всё до мелочей (канцелярия, ризница, библиотека, школы) лежит на моих плечах»⁸. Недостаток бюджета и кадров усиливали необходимость для начальника миссии пребывать в ней неотступно. «Поручить... хозяйство японцам, лицам пред Св. Синодом и Мисс[ионерским] Обществом не ответственным, я не имею права»⁹.

На одном из пленарных заседаний из уст Мии прозвучало и слово в защиту института патриаршества от лица православных страны восходящего солнца [5, с. 595–597], в ответ на которое Собор принял и послал приветствие Японской Церкви. В нём соборяне желали Японской Церкви «твёрдо стоять в принятом исповедании и высоко нести знамя православия до того светлого дня, когда малая закваска Христова заквасит собой весь японский народ, о чем молился и мечтал и с верой во что скончался апостол Японии приснопамятный архиепископ Николай [Касаткин]» [5, с. 632].

Оба упомянутых заграничных протоиерея – Туркевич и Мии – оставили заметки о своём пребывании в России. Протоиерей Леонид в октябре 1917 г. отъезжал из Москвы в Елец для прочтения лекции о жизни американских приходов. «На чтении, – записывал он в дневнике, – присутствовали дамы, девицы,

⁷ На Соборе протоиерей Мии пробыл только в течение первой сессии. В декабре 1917 г. он вернулся в Токио, в 1918 г. стал главой Японской церковной миссии в Омске, Харбине и Иркутске «для содействия русско-японскому сближению». В январе 1919 г. он лично докладывал о ситуации в Сибири премьер-министру Японии. Продолжал служение Церкви до своей кончины в 1940 г.

⁸ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 472. Л. 351.

⁹ Там же. Л. 352.

чиновники, отцы духовные и даже солдаты ... благодарность я получил от инспектора классов и других лиц совершенно непринуждённо... мне предложено было тут же посвятить ещё вечер следующего дня для ответа на вопросы, какие зародились у присутствовавших и какие желательно поставить мне для разрешения с точки зрения американской практики. Я согласился»¹⁰. Так Собор стал средством знакомства жителей российской глубинки с церковной жизнью за рубежом и средством коммуникации православных России с миром дальнего зарубежья.

Заметки протоиерея Мии были опубликованы¹¹, но ещё никогда не переводились на русский язык.

Присутствие делегатов Поместных Церквей придавало Собору общеправославное значение. Докладывая о приглашениях других Православных Церквей в «Уставном» (Первом) отделе Предсоборного совета, профессор И.И. Соколов отмечал, что присутствие представителей автокефальных Церквей на Соборах Русской Церкви – давняя традиция, которая, правда, не меняет канонического статуса Собора как Поместного на более высокий. Предполагалось пригласить представителей четырёх Патриархатов — Константинопольского, Александрийского, Антиохийского и Иерусалимского «и Автокефальных Церквей: Кипрской, Элладской, Синайской, Сербской в Сербском Королевстве, Сербской в Австро-Угрии (Карловацкая митрополия), Русско-Румынско-Сербской в Буковине и Далмации с Банатом, Сербско-Босно-Герцеговинской в Боснии и Герцеговине, Черногорской, Румынской в Румынии и Румынской в Австро-Угрии и Трансильвании с Банатом» [4, с. 243]. В июле 1917 г. Синод просил Министерство иностранных дел в срочном порядке доставить приглашения на Собор четырём патриархам. В формуляре пригласительной грамоты говорилось о просьбе российского Синода «поднять нелёгкий труд путешествия в нашу страну и своим присутствием укрепить нашу веру и ревность о Боге и дать нам от ея Вашей мудрости при соборном устроении дел нашей Церкви. Если невозможно будет для Вас утешить нас личным Вашим прибытием, Святейший Синод просит прислать Ваших представителей» [5, с. 207]. Из предстоятелей автокефальных Церквей на Собор не прибыл никто. Участие в заседаниях приняли только представители от двух традиционных православных канонических юрисдикций – Румынии и Сербии.

Из Поместных Церквей только Румынская прислала в Москву епископа – преосвященного Гушского Никодима (Мунтяну), будущего румынского патриарха. Как сообщал товарищ министра иностранных дел А.А. Нератов министру исповеданий А. В. Карташёву, Румынский Синод решил также направить священника Циннока и чиновника канцелярии Синода Стамеско¹². Подписные

¹⁰ Записная книжка протоиерея Леонида Туркевича // Library of Congress. Leontii, Metropolitan of All America and Canada, Papers. Box 9. Folder 3. Book 2. Sheet 15 rev.

¹¹ Панданэ (Закваска) // Сейкё Здиho (Православный вестник). Т. 7, № 5, март 1918; Т. 7, № 7, апрель 1918; Т. 7, № 8, апрель 1918; Т. 7, № 9, май 1918; Т. 7, № 10, май 1918; Т. 7, № 11, май 1918; Т. 7, № 13, июль 1918 (на японском языке).

¹² ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 472. Л. 523.

листы общих собраний Собора свидетельствуют, что как минимум на заседании 6 сентября 1917 г. присутствовал протоиерей Иоанн Циннок¹³. Подписи Стамеско в подписных листах не выявлены. Глава делегации епископ Никодим присутствовал на заседаниях 6 и 13 сентября 1917 г. (приглашение на Собор было получено 24 августа), но в общем собрании Собора не появлялся. 13 сентября глава румынской делегации произнёс Собору приветственное слово, отмечая, что «этим возобновлением древних связей между вашею и нашею Церквями <Синод Румынской Церкви> чувствует себя утешенным и укрепленным, особенно в настоящее время, которое переживают наша Церковь и наша Родина» [5, с. 183]. Собор встретил приветствие Румынской Церкви торжественным пением многолетия её делегатам.

Королевская сербская миссия накануне Собора уведомила¹⁴, что представителем Сербской Церкви на соборных заседаниях назначен епископ Главиницкий Варнава (Росич), будущий сербский патриарх¹⁵. 16 августа 1917 г. министр исповеданий А.В. Карташёв уведомлял настоятеля Сербского подворья в Москве архимандрита Михаила (Урошевича) о том, что «архиепископ Белградский Димитрий»¹⁶... просит чрез российского поверенного в делах в Сербии о допущении [о. Михаила] на Собор в качестве его, митрополита Димитрия, представителя¹⁷. Архимандрит Михаил¹⁸ с первых заседаний Собора работал регулярно, присутствовал на 152 пленарных заседаниях и принимал участие в трудах Отделов, в частности Отдела о соединении церквей.

Представительство остальных автокефальных Церквей осталось на бумаге. 14 июля 1917 г. российский посол в Афинах уведомил российское Министерство иностранных дел о том, что греческое внешнеполитическое ведомство намеревается направить в Москву на Собор митрополита Салоникского. В телеграмме, полученной в российском МИДе и переданной в копии в Св. Синод, имя митрополита не указано¹⁹. Видимо, речь шла о преосвященном Геннадии (Алексиадисе), но он не поехал в Москву по причине событий в самой Греции. Сведений о намерении кого-то из четырёх древних Патриархатов направить своего представителя или представителя на Собор или об их прибытии не выявлено.

¹³ Там же. Д. 17. Л. 12.

¹⁴ Там же. Д. 472. Л. 520.

¹⁵ В жизнеописаниях Варнавы (Росича) упоминается об участии патриарха в Соборе [7, с. 648]. Подтверждений тому в протоколах, деяниях и подписных листах Собора не обнаружено.

¹⁶ Патриарх Сербский с 1920 г. Димитрий (Павлович, 1846–1930).

¹⁷ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 472. Л. 521.

¹⁸ Архимандрит Михаил (Урошевич) (1868–1933) родился в семье сельского старосты, народного вождя в Горной Гуже (Сербия). Окончил Московскую духовную академию, кандидат богословия. В 1906 г. возведён в сан игумена и назначен настоятелем Сербского подворья в Москве, в 1909 г. восстановил Славянский комитет, возведён в сан архимандрита. Организатор отправки добровольцев, вооружения, медикаментов и денег в сербскую армию во время Балканской войны в 1912 г., основатель Святосаввского братства (1917). Награждён орденами: сербским св. Саввы I, II, III, IV и V степени, черногорским кн. Даниила, греческим Христа Спасителя, российскими св. Анны и св. Владимира, Св. Гроба Господня. В 1918 г. арестован большевиками, отпущен по требованию прихожан, в январе 1919 г. покинул Россию.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 472. Л. 518, 519.

Собор получил приветствие от неправославной конфессии — конференции Американской епископальной церкви (оглашено в заседаниях Собора). Епископ Чикаго К.П. Андерсон (C.P. Anderson) и председатель Комитета Всемирной конференции Американской епископальной церкви Роберт Гардинер Сеси (*Robert H. Gardiner Secy*) послали российским соборянам свои «братские (так в переводе соборной канцелярии, в исходной телеграмме *affectionate* — А.М.) приветствия»²⁰ (см. [5, с. 58]).

Г. Шульц обратил внимание, что Собор сразу положительно отнесся к факту получения приветствия от неправославной деноминации, однако ответ на него последовал лишь после интронизации патриарха Тихона — 10 декабря 1917 г. Шульц видел в тексте этого ответа «важный экуменический акцент» [18, S. 80]. Патриарх и секретарь Собора В.П. Шеин в ответном послании писали: «Святый Дух да ведёт весь христианский мир к окончательной победе Креста, Евангелия и Царства Любви над духовным мраком и ненавистью, которые ныне — как никогда ранее — пытаются ранить и разрушить драгоценное дело нашего Спасителя. Да объединятся все христиане в искренних молитвах за Русскую Церковь в её борьбе против врагов Христа и Религии»²¹. Соборяне обещали присылать Американской епископальной церкви труды московского Собора. Книжки с соборными деяниями и постановлениями стали выходить в 1918 г. Вопрос о том, отсылались ли их экземпляры американским англиканам, пока не исследован.

После избрания патриарха, в декабре 1917 г. Собор приступил к подготовке общительных грамот в Поместные Православные Церкви: патриархам Константинопольскому, Александрийскому, Антиохийскому и Иерусалимскому, митрополитам Афинскому, Сербскому, Черногорскому, Румынскому²² и Буковинско-Далматинскому²³, архиепископам Кипрскому и Синайскому. Примерно в то же время, в конце ноября 1917 г., группа из 33 членов Собора во главе с профессором И.И. Соколовым озаботилась созданием особой соборной Комиссии «для обсуждения вопроса о порядке и способах сношений Русской Церкви с Православными Автокефальными Церквями»²⁴. 2 декабря 1917 г. Комиссия была создана, но она так и не заработала.

Текст общительных грамот правил патриарх Тихон, редактировал И.И. Соколов²⁵. В грамоте патриарху Константинопольскому Святейший Тихон просил «принять наше смирение [в] каноническое братское общение и молитвенное единение с Великою Христовою Константинопольскою Церковью»²⁶. Отмечалось, что «ныне, с восстановлением всероссийского патриаршества, наступает новая пора для упрочения, расширения и возвеличения тесного, живого и жизненно-

²⁰ Там же. Д. 3. Л. 60–60 об.

²¹ Там же. Л. 66.

²² Там же. Д. 227. Л. 165–165 об.

²³ Там же. Л. 200.

²⁴ Там же. Д. 348. Л. 1.

²⁵ Там же. Д. 227. Л. 166–172.

²⁶ Там же. Л. 161.

го взаимодействия Российской Церкви с первенствующей по чести — среди всех автокефальных Церквей Православного Востока — Церковью Константинопольской»²⁷. По срокам и частично по содержанию это послание было пасхальным.

За отсутствием возможности отсылать патриаршие и соборные послания по каналам внешнеполитического ведомства, 18 апреля (1 мая) 1918 г. патриарх обратился к испанскому королевскому консулу в Москве Н.Н. Зыбину с письмом: «Пользуясь Вашим любезным согласием, препровождаю к Вам четыре известные послания мои к Православным Восточным Патриархам — Константинопольскому, Александрийскому, Антиохийскому и Иерусалимскому — и *Архиепископу Бухарестскому*²⁸ и вновь усердно прошу Вас не отказать в любезном содействии к пересылке означенных посланий по назначению»²⁹. Грамоты на имя митрополита Сербского и митрополита Черногорского были переданы 4 (17) мая 1918 г. через члена Собора архимандрита Михаила (Урошевича)³⁰.

Исторические обстоятельства крайне затруднили коммуникацию Собора с заграничными миссиями, другими православными церквями и иными конфессиями. Большинство иностранцев с Собора разъехались; в третью сессию работал лишь представитель сербской Церкви архимандрит Михаил (Урошевич) и глава американской епархии-миссии преосвященный Евдоким (Мещерский), по завершении Собора оставшийся в России. Вернувшись в места своего служения, «иностранцы» пытались следовать выработанным на Соборе решениям и публиковали свои записки. Судьбы и наследие эмигрировавших участников Собора в большинстве своём подтверждают высказываемый тезис.

Собор о миссиях и зарубежных представительствах Церкви

Сложные условия не помешали Собору вынести на обсуждение вопросы о последующем устройстве миссий и представительств русской Церкви за пределами Российского государства. Русская Церковь имела ряд миссий и зарубежных миссионерских организаций, в том числе в Китае, Японии, Корее, Северной Персии, на Святой Земле, а также заграничные приходы, традиционно подчинявшиеся санкт-петербургскому митрополиту.

Отдел о внутренней и внешней миссии, открывший работы 1 сентября 1917 г., на третьем заседании постановил создать подотделы. Международные вопросы были поручены шестому Подотделу о внешней и заграничной миссии³¹, разделённому на два Подотдела: о внешней миссии и о заграничной³². В Подотделе о внешней миссии обсуждались вопросы о миссии в Корее и на Аляске, а также положение Православной Церкви в Финляндии.

²⁷ Там же. Л. 163.

²⁸ Рукописная вставка в документе.

²⁹ Там же. Д. 227. Л. 199.

³⁰ Там же. Л. 202.

³¹ Там же. Д. 337. Л. 7 об.

³² Там же. Л. 114–114 об. Протоколы названных подотделов в делах соборного фонда 3431 в Государственном архиве Российской Федерации не прослеживаются.

Кроме того, в Отделе о внутренней и внешней миссии Собора был поднят вопрос об учреждении зарубежных представительств Московского Патриарха. Отделение Церкви от государства произошло в период работы Собора, и высшей церковной власти пришлось создавать за рубежом собственные структуры. Вопрос об этом поднял на Соборе приглашённый участник-эксперт, не состоявший членом Собора – архимандрит Ювеналий (Машковский). Об устройстве проектируемого представительства при вселенском патриархе он говорил: «В случае если бы вопрос о самостоятельном церковном представительстве при Вселенском патриархе был бы решён положительно и мы бы получили постоянную живую связь с Церковью, давшей нам духовное бытие, устройство в Константинополе русского подворья могло бы иметь место и без особой государственной ассигновки. Для этого достаточно было бы дать в управление лицу, представляющему Русскую Церковь, один из хорошо обеспеченных русских монастырей. На средства монастыря мог бы быть приобретён в Константинополе участок земли или даже готовый дом и построен благолепный храм и устроено монастырское подворье. Такое подворье могло бы быть местопребыванием представителя Русской Церкви. Наиболее желательным было бы приобретение места древнего Влахернского храма»³³. Миссионерский отдел согласился с таким предложением в третью сессию Собора. Схожую программу действий Ювеналий предложил для представительств Русской Церкви в Лондоне и Риме³⁴. По его мысли, «заграничные храмы, находящиеся вне пределов Автокефальных Церквей, могут быть подчинены патриарху» не напрямую, а через особого заграничного епископа. «Заграничные же храмы, находящиеся в пределах Автокефальных Церквей, желательно подчинить патриарху непосредственно с тем, чтобы их настоятели получили права церковного представительства и были бы патриаршими апокрисиариями при местных кириархах»³⁵.

В результате проведённой в Миссионерском отделе Собора работы в Соборный совет 31 августа (13 сентября) 1918 г. был представлен доклад «Об учреждении представительства Патриарха Московского и всея России пред всеми восточными патриархами и главами православных Автокефальных Церквей», где отмечалась актуальность устройства представительства в Константинополе, «через который ежегодно проходят тысячи русских православных паломников, направляющихся во Святую Землю и Бар-Град³⁶ и нуждающихся в помощи и руководстве»³⁷.

На пленарном заседании Собора доклад о зарубежных представительствах не рассматривался, будучи отправлен на «разрешение высшего церковного управления»³⁸, хотя Положение о внешней и внутренней миссии было принято

³³ Там же. Л. 103 об.

³⁴ Там же. Л. 105–105 об.

³⁵ Там же. Д. 350. Л. 1 об.

³⁶ Имеется в виду город Бари в Италии.

³⁷ Там же. Л. 12 об.; Там же. Д. 346. Л. 2 об.

³⁸ Там же. Д. 346. Л. 3.

Собором ещё во вторую сессию³⁹. Собор уравнил в правах и жалованьях заграничных миссионеров с «внутренними» (теми, кто трудился на ниве христианского просвещения внутри страны, например, среди малых народов и на Дальнем Востоке). На заседании 13 (26) августа 1918 г. Миссионерский отдел признал «необходимым учреждение Патриаршего представительства у всех Вселенских Патриархов и глав автокефальных церквей с тем, чтобы чрез посредство этих представителей были впредь производимы сношения Российской Православной Церкви с Святейшими Патриархами Востока и главами Православных автокефальных Церквей»⁴⁰.

Ввиду аннексии Кореи Японией (1910 г.) в Миссионерском отделе было одобрено слияние Корейской миссии с Японской. Возглавлять Корейскую миссию должен был епископ «Киотский» (в документах «Кеотосский»), становящийся помощником начальника Японской миссии⁴¹. Важным аспектом «Положения о Сеульской Корейской заграничной православной миссии» был пункт о том, что японцы, как захватчики, не должны проповедовать среди корейцев⁴² [8, с. 402]. Доклад о Корейской миссии не был рассмотрен Собором и передан на «решение высшего церковного управления»⁴³. Решение о соединении миссий последовало в 1921 г.⁴⁴.

В докладе Подотдела внимание было уделено также миссии в Китае, которая, по мысли докладчиков архиепископа Евдокима и протоиерея Леонида Туркевича, должна была, подобно Японской, возглавляться архиереем, управляться «на основе принятых Поместным Собором законов» и получать ежегодное пособие от Российской Православной Церкви в размере 34 300 рублей⁴⁵.

Начальником миссии на Святой Земле соборяне также видели епископа. Преосвященный Анатолий (Грисюк) считал, что такой епископ должен быть представителем «Патриарха Всероссийского пред Иерусалимским, Александрийским и Антиохийским Патриархами и Архиепископом Синайским»⁴⁶. Члены Отдела полагали необходимым добиться возможности совершать полное суточное богослужение в храме Гроба Господня на славянском языке. В связи с оттоком монашествующих из русских монастырей член Собора и Отдела профессор Б.А. Тураев видел русскую миссию в Иерусалиме центром монашеской учёности. В связи с занятием английскими войсками Иерусалима члены Собора выступили за то, чтобы защищать права Русской Церкви на Святой земле самостоятельно, без участия Российского государства. Как отмечает

³⁹ Священный Собор Православной Российской Церкви. Собрание определений и постановлений. М., 1918. Вып. 3. С. 45–51.

⁴⁰ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 337. Л. 175.

⁴¹ Там же. Л. 155.

⁴² Там же. Д. 355. Л. 2–2 об.

⁴³ Там же. Л. 5.

⁴⁴ В 2019 г. на Корейском полуострове решением Священного Синода Русской Православной Церкви была создана особая Корейская епархия.

⁴⁵ Там же. Д. 349. Л. 37 об.

⁴⁶ Там же. Д. 337. Л. 183 об.

А.Г. Кравецкий, участник последнего заседания Миссионерского отдела начальник Иерусалимской миссии архимандрит Леонид (Сенцов) сообщил, «что английское правительство не препятствует тому, чтобы миссия продолжала свою деятельность» [8, с. 409]. Когда же в ноябре 1917 г. (по старому стилю) пришли сведения о взятии англичанами Иерусалима, на Соборе приняли решение о посылке приветственной телеграммы английскому королю. Был заготовлен проект обращения к британскому послу, но патриарх Тихон счел её отправку преждевременной⁴⁷.

По итогам Отдел о внутренней и внешней миссии выработал проект «Положение об Иерусалимской миссии». Предполагалось, что главной задачей миссии должно стать «удовлетворение религиозных нужд православных паломников, прибывающих (очевидно, из России, хотя прямо об этом в 1-м параграфе не сказано — А.М.) во Святую Землю на поклонение её святыням». В проекте упоминались просветительские, чисто миссионерские и научные задачи миссии, закреплялась идея соборян о епископе как возглавителе миссии. Его должны были назначать Священный Синод и Святейший Патриарх. Миссию предполагалось финансировать ежегодно в размере 70 тыс. золотых рублей из общецерковных средств, а также за счёт дополнительного ежегодного всероссийского сбора⁴⁸. 31 августа (13 сентября) 1918 г. доклад Отдела был отправлен Собором на «разрешение высшего церковного управления»⁴⁹.

Миссионерский отдел Собора выработал также «Положение» (по форме, скорее, аналитическую записку) «относительно административного устройства и материального содержания Северо-Американской Епархии-Миссии». В документе подробно описаны недостатки существующего управления в Соединённых Штатах и Канаде: «Полное незнание в России местных законов делает совершенно невозможным приводить в исполнение и многие распоряжения Свят[ейшего] Синода»⁵⁰. В «Положение» была включена смета реальных (по мнению составителей во главе с архиепископом Евдокимом) потребностей американской миссии в размере 1 278 700 рублей в год. «Тогда как на Японскую Миссию отпускается свыше 100 000 р[ублей] в год при 30 тамошних приходах, — для Америки едва набирается 70 000 для её свыше 600 приходов. В то же время для деятелей Палестины и Сирии идут такие сравнительно крупные расходы, что каждый иеромонах имеет содержание свыше 1000 р[ублей] на год. Соотношение весьма прискорбное для работников в Сев[ерной] Америке, на которых, кроме работы чисто миссионерской и пастырской, лежат ещё труды по целому ряду учреждений Миссии, именно Народного Дома, Епархиальной типографии, Дух[овной] семинарии, Эмигрантского Дома, Сиротского приюта, Женского колледжа», — заключали авторы Положения⁵¹. Миссионерский отдел

⁴⁷ Там же. Д. 353. Л. 4–5.

⁴⁸ Там же. Д. 351. Л. 2–3.

⁴⁹ Там же. Л. 7.

⁵⁰ Там же. Д. 337. Л. 96.

⁵¹ Там же. Л. 99.

постановил отделить Аляскинскую миссию от Американской вопреки позиции архиепископа Евдокима (Мещерского)⁵².

Таким образом, соборяне обсуждали в первую очередь проблемы основных очагов присутствия русского православия в зарубежных странах. В древних патриархатах главными проблемами были неустроенность и отсутствие сложившихся дипломатических институтов. Представители миссий в нехристианских странах пытались добиться формирования новых механизмов для поддержки этих миссий. Как и многие прочие сферы, над реформированием которых трудился Собор, данная сфера (внешняя миссия, международные связи) должна была получить устройство на новых началах: подконтрольность соборному управлению (о состоянии представительств и миссий за рубежом надлежало отчитываться перед очередным Поместным Собором), дебюрократизация (превалирование содержательной работы над перепиской и составлением отчётов), деформализация (решение многих проблем исходя из местных условий, без стандартных инструкций). Незавершённость решений объяснялась незавершённостью работ самого Собора, а отнюдь не пренебрежением к международному служению Русской Церкви.

О регулировании церковной жизни православных за рубежом в приходах Русской Церкви

Служившее за пределами России духовенство обладало солидным опытом, чтобы предлагать на Соборе рациональное устройство церковно-приходской жизни и епархиально-миссионерского управления. Хотя послереволюционная эмиграция только начиналась, Собор обратился к проблеме объединения в церковном отношении эмигрантов. Лучшим центром русского православия за рубежом архимандрит Ювеналий (Машковский) считал Париж, православную общину которого возглавил бы епископ⁵³ (см. также [8, с. 395]). Ход послереволюционного развития русской эмиграции привёл к фактическому воплощению этой идеи. В том, что Собор не детально прописал будущее устройство миссии, можно усматривать и недостаток (не от того ли произошли юрисдикционные конфликты в эмигрантской церковной жизни?), и некую промыслительность. Из 1918 года было трудно предсказать масштабы и все очаги эмиграции, не говоря о возникновении Зарубежного Синода, института всезарубежных соборов и т.п.

Особо следует сказать о Финляндии, которая превратилась в зарубежную часть русского православия именно во время работы Собора. Ещё на рассмотрение Предсоборного совета Финляндская епархия представила проект «Уложения о Православной Церкви в Финляндии», по которому православие, оставаясь в канонической зависимости от Российской Церкви, должно было

⁵² Там же. Л. 117.

⁵³ Там же. Д. 350. Л. 2 об.

пользоваться автономией «во внутренней... своей жизни и управлении» [4, с. 413]. Кроме того, высшей церковной власти были представлены «Положение о Церковном Соборе Православной Церкви в Финляндии» и «Правила для замещения вакантных мест членов причтов в приходах Православной Церкви Финляндии», которые формировали бы новый соборный строй управления Финляндской Церкви. Названные проекты легли в основу подготовленного соборным Миссио-нерским отделом доклада «Об устройстве Православной Церкви в Финляндии». Собор не рассматривал доклад, передав его «на распоряжение высшего церковного управления»⁵⁴.

В мае 1918 г. член Собора М.Ф. Глаголев доложил о гонениях на русское население в Финляндии и предложил Церкви организовать помощь православным. По решению Соборного Совета Глаголев вместе с священником Петроградской епархии (митрополит Вениамин (Казанский) назначил члена Собора протоиерея Петра Лепорского⁵⁵), должны были отправиться в Финляндию для ходатайства «пред подлежащими властями об ограждении русских людей в Финляндии, подвергшихся там преследованиям»⁵⁶. Решено было просить о заступничестве шведского посла. В дальнейшем эти дела, как и возбуждённый финнами вопрос об автокефалии Православной Церкви в их государстве, были переданы высшему церковному управлению⁵⁷ (см. также [14, с. 92]).

Вопрос об отношении к инославным

Изначально в структуре Собора не было подразделения, которое разрабатывало вопросы межцерковных отношений. Такого подразделения не было и до революции в целом у Русской Церкви, у её высшего властного органа — Святейшего Синода, несмотря на весьма углублённые контакты с инославными, которые осуществлялись в основном в формате полуофициального диалога. Российскую сторону зачастую представляли общественные организации, как в случае со старокатоликами [см. 11; 12].

Вопрос о создании особого Отдела по вопросам межцерковных контактов был поставлен в конце второй сессии Поместного Собора, в середине 1918 г. Ранее Миссионерский отдел предполагал учредить постоянное Сопровождающее по сношению с «Епископальной Церковью и её представителями в Великобритании и Сев[ерной] Америке в целях уяснения взаимного нашего с нею отношения»⁵⁸, приняв предложение 45 членов Собора во главе с архиепископом Евдокимом⁵⁹. Собор постановил передать это предложение в свой Миссионерский отдел⁶⁰.

⁵⁴ Там же. Д. 352. Л. 16 об.

⁵⁵ Там же. Д. 354. Л. 10.

⁵⁶ Там же. Л. 1–4.

⁵⁷ Там же. Л. 15–18.

⁵⁸ Там же. Д. 347. Л. 1 об.

⁵⁹ Там же. Д. 606. Л. 2 об.

⁶⁰ Там же. Л. 1.

Там было запрошено мнение члена Собора профессора И.П. Соколова, который предложил существовавшую прежде Комиссию по старокатолическому и англиканскому вопросам разделить на две и предоставить Патриарху право назначения их членов. На этом движение дел по заявлению 45-ти приостановилось⁶¹. Вопрос «застрял» в Миссионерском отделе, и лишь 5 (18) сентября 1918 г. предложение отдела о создании совещания было отправлено в Отдел о соединении церквей⁶².

19 июля (1 августа) 1918 г. заявлением об образовании соответствующего отдела выступили уже 33 соборянина, подчеркнув, что Собор работает «в таких исключительно тяжких для всей христианской церкви условиях, когда... огромная опасность со стороны неверия и безбожия угрожает не одному какому-либо христианскому исповеданию, а всему христианству»⁶³. Выработанный материал соборяне рассчитывали использовать «в период междусоборный»⁶⁴. Состав подписантов этого заявления впервые внимательно изучил Г. Шульц, который обратил внимание на то, что 12 из них были из Москвы и 9 из Петрограда [18, S. 78]. Это логично, если учесть, что до революции процесс выстраивания диалога с англиканами и старокатоликами проходил именно в столицах [см. 11, 12].

На 138-м пленарном заседании Собора 21 июля (3 августа) 1918 г. Отдел был учреждён. В него записались члены Собора (составленная нами таблица посещений заседаний Отдела его членами приводится в приложении к настоящей статье)⁶⁵.

Первое заседание Отдела прошло 11 (24) августа 1918 г. под председательством архиепископа Евдокима (Мещерского), избранного постоянным председателем Отдела. Товарищами председателя стали единоверческий епископ Охтенский Симон (Шлеёв) и профессор И.П. Соколов (после отказа профессора Казанской духовной академии В.А. Керенского, ведущего в то время эксперта Русской Церкви по диалогу с инославными христианами)⁶⁶. Отдел работал в зале гимназии при московском Скорбященском монастыре и в Московском епархиальном доме, где в основном заседал Собор.

На втором заседании 13 (26) августа 1918 г. обсуждалась работа созданной в 1893 г. Комиссии по старокатолическому вопросу и контакты с англиканами. Священник Эмилиан Витошинский высказался за приглашение представителей инославных исповеданий на заседания Отдела, но члены Отдела сочли это преждевременным⁶⁷. Профессор В.А. Керенский отметил препятствия в диалоге со

⁶¹ Там же. Д. 494. Л. 45.

⁶² Также см. Д. 495. Л. 15а.

⁶³ Там же. Д. 494. Л. 1.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Там же. Д. 495. Л. 1. На листе записи к красивому рукописному заголовку «Запись в Отдел о соединении Церквей» было допечатано на машинке: «христианских», причём кто-то из членов Собора — возможно, первый записавшийся архимандрит Александр (Григорьев) — начертал: «Каких Церквей?».

⁶⁶ Там же. Л. 2–2 об.

⁶⁷ Там же. Л. 4.

старокатолическим движением: «особенности» учения (черты, свойственные католицизму в целом), неразработанность православной догматики и «пренебрежительное отношение старокатолических учёных к православной богословской науке»⁶⁸. Епископ Симон (Шлеёв) вину за взаимное отчуждение возлагал на «неумеренных обличителей», напоминая: «В Кирилловой книге о латинянах говорится в очень резком порицательном тоне. В наших учебниках католикам приписывается то, чему они вовсе не учат. Католиков обличают за индულгенции, а между тем и у нас иерусалимский Патриарх за деньги даёт разрешительные грамоты от всех грехов. Нужно исправить и очистить наши книги»⁶⁹. Отдел решил вопрос о единении с каждым исповеданием рассматривать особо, заслушав доклады председателя об Американской епископальной церкви, профессора В.А. Керенского о старокатоличестве и профессора И.П. Соколова о католицизме⁷⁰ (см. также [18, S. 87–88]).

Третье заседание Отдела началось 17 (30) августа 1918 г. с доклада архиепископа Евдокима, обратившего внимание членов Отдела на признание епископами таинства исповеди⁷¹. В протоколе заседания отсутствует запись дискуссии, на что обратил внимание ещё Г. Шульц.

В центре четвёртого заседания 20 августа (2 сентября) оказалось выступление А.В. Карташёва о потрясении основ европейской цивилизации. «Самое яркое выражение этого потрясения мы имеем в русском большевизме. Пышно расцветши на русской почве, он, однако, вышел не из недр русского народного духа, а есть плод безрелигиозной культуры Запада. То очарование христианством, которым иногда некогда жила Европа, пало, и она ударилась в иную сторону»⁷². Тем не менее, церковный историк, в недавнем прошлом последний обер-прокурор Св. Синода и первый и единственный министр исповеданий Временного правительства, предложил созвать общеевропейскую конференцию для углубления сотрудничества между конфессиями⁷³. Архиепископ Евдоким указал, что такая конференция готовилась в Америке и он испрашивал у Синода разрешения принять в ней участие, однако Синод «позволил только послать “дозорного”, иначе говоря, шпиона» (архиепископ и в дальнейшем обвинял Синод в уклонении от диалога с инославными). Владыка выступил за создание специальной комиссии Русской Церкви для участия в подобных конференциях и межконфессиональных конференциях. Другие члены Отдела указали, что Карташёв имел в виду иную по содержанию и составу участников конференцию, нежели американская, о которой говорил Евдоким⁷⁴.

⁶⁸ Там же. Л. 4 об.

⁶⁹ Там же. Л. 5.

⁷⁰ Там же. Л. 5 об.

⁷¹ Там же. Л. 61 об.

⁷² Там же. Л. 28.

⁷³ Там же. Л. 28 об.

⁷⁴ Там же. Л. 29.

Кроме того, Карташёв предложил заинтересовать вопросами сношений с инославными представителями других соборных Отделов и создать группу, которая будет не только разрабатывать церковно-законодательные вопросы взаимодействия с англиканами и старокаатоликами, но и вступать с ними в прямой диалог. Отдел принял за основу своей работы эти идеи, а также просил Карташёва развить их в особом докладе, но тот отказался⁷⁵.

Пятое, проходившее 22 августа (у Шульца неверно 23 августа [там же, S. 91]) (5 сентября) 1918 г. заседание было посвящено ознакомлению соборян с англиканским вероучением по книге профессора Керенского «Американская епископальная церковь», вышедшей в 1908 г. В конце заседания автор книги заявил, что «епископальная Церковь Америки ближе к нам, чем англиканская»⁷⁶.

На шестом заседании Отдела 31 августа (12 сентября; у Шульца неверно 13 сентября [там же, S. 93]) был заслушан доклад профессора Керенского о старокаатоличестве. Архиепископ Евдоким поделился личными впечатлениями от общения с мариавитами — одним из направлений старокаатоличества⁷⁷. Неожиданно прозвучал поддержанный епископом Симоном призыв Карташёва к объединению с инославными конфессиями на новых началах: «Теперь необходимо образовать крупное единение, не уклоняясь даже от молитвенного общения с инославными. И только пробудивши в сердцах иноверцев дружбу и любовь к себе, можем надеяться на установление и богословского единения с ними»⁷⁸. Очевидно, что начавшиеся гонения заставляли лучшие церковные умы искать поддержки у инославных, даже пренебрегая каноническим запретом на совместную молитву.

Последним стало седьмое заседание, на котором обсуждали вопрос о различиях старокаатолического учения от православного. На нём Отдел выработал финальную формулу для принятия Собором⁷⁹. Г. Шульц обратил внимание, что на последнем заседании Отдела присутствовало всего семь членов (в протоколе и листе присутствия указаны восемь членов, включая председателя), но результаты работы Отдела были переданы в общее собрание Собора. Протокол не доносит до нас сведений о том, успел ли прозвучать на заседании доклад профессора Соколова «по вопросу о соединении Православной Церкви с [римско]-каатолическою»⁸⁰.

19 сентября 1918 г. Соборный Совет заслушал доклад Отдела о единении с Православной Церковью всех христианских исповеданий, после чего включил рассмотрение этого проекта в повестку дня последнего пленарного заседания Собора.

⁷⁵ Там же. Л. 31.

⁷⁶ Там же. Л. 50.

⁷⁷ Там же. Л. 56–56 об.

⁷⁸ Там же. Л. 57.

⁷⁹ Там же. Л. 7–7 об.

⁸⁰ Там же. Л. 72.

Общему собранию было предложено принять постановление из двух пунктов, первым из которых Собор благословлял труды «работающих над изысканием пути к единению с названными дружественными церквями (старокатоликами и англиканами — А.М.)». Во втором пункте содержалась рекомендация Св. Синоду создать в своей структуре постоянно действующую комиссию для диалога с указанными христианскими конфессиями⁸¹. На последнем, 170-м заседании Собор принял постановление без изменений. Решения Поместного Собора подлежали утверждению Совещанием епископов, но на последнем совещании 22 сентября 1918 г. решение 170-го заседания Собора не рассматривалось. По этой причине принятое Собором «постановление относительно соединения Церквей» не вошло в официальное «Собрание определений и постановлений Священного Собора Православной Российской Церкви 1917–1918 годов»⁸².

Задуманная на роль преемницы Комиссии по старокатолическому и англиканскому вопросам Комиссия в совершенно новых условиях и с другими целями была создана в 1946 г. — как Отдел внешних церковных сношений Московской Патриархии (ныне Отдел внешних церковных связей).

Вопрос о единении с инославными христианами поднимался не только на Соборе. В конце августа 1918 г.⁸³ к патриарху обратилось действовавшее с 1912 г. «Общество ревнителей сближения Англиканской церкви с Православною», членом которого был и сам адресат. Авторы письма подчёркивали, что в дни «ужаснейшей мировой войны» верующие сильнее скорбят «по христианскому братству, по христианской любви, по единству всего христианского мира»⁸⁴. Война сильно мешает «правильности сношений нашего русского общества с однородным английским», но не в силах «уничтожить установившиеся чувства взаимного расположения и любви и стремления к дальнейшему сближению»⁸⁵. Авторы предлагали внести в полный православный месяцеслов около 300 имён английских святых, живших до разделения Церкви, и разрешить членам общества раз в год совершать одну из древних английских литургий⁸⁶. Обращение подписали члены Собора во главе с митрополитом Петроградским Вениамином (Казанским) и члены «Англиканского общества», не бывшие соборянами, в том числе такие известные, как протоиерей Философ Орнатский, граф Н.Ф. Гейден и священник Карп Эльб.

Любопытно отложившееся в архиве Собора заказное письмо с обращением к товарищу секретаря Собора профессору В.Н. Бенешевичу автора широ-

⁸¹ Там же. Д. 494. Л. 41.

⁸² Вопрос о соединении Церквей на Поместном Соборе // Православие и экуменизм. Документы и материалы 1902–1998. М., 1999. С. 67.

⁸³ Указываем по старому стилю, по новому стилю не позднее 13 сентября, которым Г. Шульц некорректно датирует это письмо [17, С. 73]. Это дата получения письма соборной канцелярией и его рассмотрения Тихоном, письмо авторами не датировано.

⁸⁴ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 495. Л. 8.

⁸⁵ Там же. Л. 8 об.–9.

⁸⁶ Там же. Л. 9–10.

ко известной до революции кулинарной книги «Подарок молодым хозяйкам» Е.И. Молоховец. 87-летняя дама просила своего адресата, с которым не была знакома лично, приехать к ней в Петроград на беседу «с разрешения Его Святейшества Патриарха Тихона, до сведения которого я бы хотела, чтобы дошла весть о моей начатой деятельности (по воссоединению западных христиан с Православной Церковью — А.М.)»⁸⁷. 17 (30) августа 1918 г. Бенешевич отправил ей ответ, уведомив о невозможности выехать в Петроград и сообщив о создании Отдела по единению церквей. В письме содержалась просьба выслать Собору имевшийся у неё материал по взаимодействию с англиканами и католиками⁸⁸. Неизвестно, успела ли Молоховец отправить эти материалы, в соборном архиве их нет. Именитая просительница скончалась в декабре того же года.

Свои предложения по христианскому единству представил музыковед Вс.Е. Чехихин, считавший, что «в ближайшем будущем достаточно хлопотать о соединении христианских церквей, для чего следовало бы учредить *“Всероссийский союз христианских социалистов”*, одной из задач которого была бы подготовка и созыв Вселенского Собора христианских исповеданий»⁸⁹. В связи с тем, что это предложение, поступившее в Отдел о соединении церквей, обстоятельно проанализировал Г. Шульц [там же, S. 96–97], нет необходимости на нём останавливаться.

Энтузиасты воссоединения с Православной Церковью наиболее близких по духу и учению инославных конфессий проделали немалую работу в дореволюционные десятилетия. Собор мог стать если не апофеозом, то немаловажным переходным этапом этой деятельности. Предстояла серьёзная работа в этом направлении, которая была прервана с лишением Русской Церкви всякой самостоятельности.

Зарубежная пресса

Канцелярия Собора 26 января 1918 г. выдала аккредитацию корреспонденту французской газеты «Фигаро» Рене Маршану⁹⁰ (подробнее о нём [2]). Это французское издание следило за событиями в церковно-государственных отношениях России⁹¹, но специальные материалы о Соборе не публиковались, так что аккредитацию можно считать номинальной. Публикация новостей о Соборе и его деяниях в газетах других стран требует специального исследования, однако очевидно, что в них могли появляться только вторичные материалы.

⁸⁷ Там же. Л. 73–73 об.

⁸⁸ Там же. Л. 74.

⁸⁹ Призыв (Петроград). 1918. № 12 (3 сентября). С. 4. Цит. по: ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 495. Л. 95.

⁹⁰ ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 502. Л. 21.

⁹¹ Например, в выпуске от 14 февраля 1918 г. сообщалось о декрете об отделении Церкви от государства, о протестах против него и о визите патриарха Тихона в Петроград. Le Figaro. 1918. 14 février. P. 2.

Выводы

В трудных условиях великий московский Собор в 1917 г. смог объединить представителей российских церковно-административных установлений, приехавших из-за рубежа служителей Русской Церкви и делегатов других православных Церквей. На короткое время Собор стал центром диалога русского православия с инославным христианством. С определённой натяжкой деятельность Собора можно назвать протоэкуменической.

Продолжая в вопросах диалога с православными дореволюционную линию, в новых условиях Церковь намеревалась создать для этой работы официальные структуры, а не вести диалог с помощью общественных организаций как в дореволюционный период. Активизировался процесс работы миссий за рубежом, вскоре прерванный из-за лишения Церкви финансовой самостоятельности.

За время проведения Собора международные вопросы перешли в повестку дня из разряда периферийных в значимые.

Решения и идеи Собора после его завершения приобрели новую актуальность в зарубежных пределах. Иностранные делегаты высказались за восстановление патриаршества, в целом, они стали реципиентами соборных решений и соборного духа.

Рассмотренные свидетельства и документы дают основание утверждать, что Собор отвечал требованиям времени, а в части межконфессиональных связей даже опережал их.

Собор сформировал отправную точку новой системы международного восприятия и международных связей Русской Церкви. Миссия, финансируемая не государством, но Церковью, могла стать реальностью. То обстоятельство, что соборная модель не реализовалась на практике, никак не умаляет значения Собора в сфере конструирования международных и межцерковных связей.

Приложение. Инициаторы создания и участники заседаний Отдела о соединении церквей

Addendum. The initiators of the creation and the participants of the meetings of the Department churches reunification

Инициаторы создания и участники заседаний	Запись в Отдел	Номера заседаний Отдела					
		2	3	4	5	6	7
Аксенов Леонид Дмитриевич	+			+	+		
Александр (Григорьев), архимандрит	+	+	+	+			
Анатолий (Грисюк), епископ		+		+			
Артамонов Леонид Константинович		+				+	+
Афанасий (Сахаров), иеромонах	+	+		+	+	+	
Бахметьев Василий Яковлевич	+						
Боголюбов Феодор Семенович	+						
Боярчук Григорий Иванович	+						

Инициаторы создания и участники заседаний	Запись в Отдел	Номера заседаний Отдела					
		2	3	4	5	6	7
Бриллиантов Александр Иванович	+	+	+		+	+	+
Васильев Афанасий Васильевич	+	+			+		+
Витошинский Емилиан Михайлович	+	+		+			+
Владимир, архимандрит	+						
Глаголев Сергей Сергеевич	+				+	+	
Говоров Николай Георгиевич	+	+					
Громогласов Илья Михайлович	+						
Демидов Валерий Аркадьевич	+		+		+		
Дроздов Иоанн Никандрович, протоиерей		+					
Евдоким (Мещерский), архиепископ		+	+	+	+	+	+
Жукович Платон Николаевич	+	+					
Зайц Кирилл Иоаннович, протоиерей	+						
Зеленцов Василий Иванович	+						
Иларион (Троицкий), архимандрит				+			
Июдин Александр Иванович		+			+		
Карташев Антон Владимирович	+			+		+	
Керенский Владимир Александрович	+	+	+	+	+	+	+
Котляревский Сергей Андреевич	+						
Лахостский Павел Николаевич, протоиерей	+						
Малыгин Николай Григорьевич	+				+		
Мансуров Павел Борисович	+				+		
Михаил (Урошевич), архимандрит	+			+			
Недельский Владимир Климентович	+	+	+		+		
Никодим (Кротков), епископ	+						
Олсуфьев Димитрий Адамович	+						
Ольховский Григорий Александрович	+						
Овсянников Алексей Николаевич		+					
Остроумов Михаил Андреевич		+	+	+	+		
Павел (Вильковский), епископ		+					
Попов Александр Александрович, священник	+	+	+				
Преображенский Николай Александрович		+					
Преображенский Алексей Феокистович, протоиерей	+						
Пулга Павел Владимирович	+	+		+			
Россейкин Феодор Михайлович	+	+	+	+	+	+	
Сапин Роман Емельянович		+	+				
Серафим (Александров), епископ	+						
Симон (Шлеев), епископ		+			+	+	
Синцов Василий Иванович, протоиерей	+	+					
Сироткин Николай Михайлович, священник	+						
Соколов Иван Павлович	+	+	+	+		+	+

Инициаторы создания и участники заседаний	Запись в Отдел	Номера заседаний Отдела					
		2	3	4	5	6	7
Стальмашевский Александр Михайлович, священник			+		+		
Теодорович Терентий Павлович, протоиерей		+	+				
Титлинов Борис Васильевич	+						
Тихон (Оболенский), епископ	+						
Тураев Борис Александрович					+		
Филоненко Феодор Димитриевич, протоиерей	+	+	+		+	+	+
Фиолетов Николай Николаевич	+						
Хотовицкий Александр Александрович, протоиерей	+			+			
Черноуцан Александр Минович					+		
Юницкий Александр Иоаннович, протоиерей	+				+	+	

Источник: составлена по листам записи в Отдел и подписным листам заседаний Отдела (отложились в деле: ГАРФ. Ф. 3431. Оп. 1. Д. 495), при участии специалиста по расшифровке подписей членов Собора 1917–1918 гг. историка и теолога священника Евгения Агеева, которому автор выражает благодарность за эту помощь.

Список литературы:

1. Бесстремьянная Г.Е. Контакты Русской духовной миссии в Корее и Японской Православной Церкви в 1896–1946 годы // Церковь и время. 2009 № 2 (47). С. 113–215.
2. Галкина Ю.М. Французский журналист Рене Маршан: несколько штрихов к портрету «друга советской России» // Вестник РУДН. Серия «История России». 2019. Т. 18. № 1. С. 85–100.
3. Дестивель Иакинф, священник. Поместный Собор Российской Православной Церкви 1917–1918 гг. и принцип соборности. М., 2008. 307 с.
4. Документы Священного Собора Православной Российской Церкви 1917–1918 годов. Т. 1. Предсоборная работа 1917 года. Акты, определявшие порядок созыва и проведения Собора. М., 2012. 1376 с.
5. Документы Священного Собора Православной Российской Церкви 1917–1918 годов. Т. 5. Деяния Собора с 1-го по 36-е / отв. ред. священник Алексей Колчерин, А.И. Мраморнов. М., 2015. 938 с.
6. Конь Р.М. Браки с инославными и сектантами в России по документам подготовки Поместного Собора 1917–1918 годов // Богословский вестник. 2017. № 24–25. Вып. 1–2. С. 305–348.
7. Косик В.И., Шестаков А.В. Варнава (Росич Петар), митр. Белградско-Карловацкий и Патриарх Сербский // Православная энциклопедия. М., 2003. Т. 6. С. 648–649.
8. Кравецкий А.Г. Церковная миссия в эпоху перемен (между проповедью и диалогом). М., 2012. 712 с.
9. Лепилин А.В. Взаимодействие Русской Православной Церкви с экуменическим движением в период его зарождения и развития (1917–1961). Автореферат дис. ... кандидата исторических наук. Орёл, 2004.
10. Суханова Н.А. История Японской Православной Церкви в XX веке: путь к автономии. СПб., 2013. 418 с.
11. Торопов Д.А. Первый этап переговоров представителей Российской Православной Церкви со старокатоликами (1871–1875 гг.) // Церковно-исторический вестник. М., 2009–2010. № 16–17. С. 47–54.
12. Торопов Д.А. Командировки представителей Российской Православной Церкви на старокатолические конференции и конгрессы (1871–1913) // Церковь и время. 2014. № 4 (69). С. 188–206.
13. Федотов С.П., Новиков В.Ф., Меркулов А.В. Политические факторы и последствия московской встречи православных и англикан

- в 1943 году // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Том 13. № 4. С. 118–133.
14. Шевченко Т.И. Поместный Собор Православной Российской Церкви 1917–1918 гг. о положении православных в Финляндии // Вестник ПСТГУ. История. История Русской Православной Церкви. 2011. № 6 (43). С. 85–116.
 15. Dunn, Dennis J. The Catholic Church and Soviet Russia, 1917–1939. London – New York, 2017. 142 p.
 16. Fitzgerald, Thomas E. The ecumenical movement: an introductory history. Westport, 2004. 276 p.
 17. Schulz, Günter. Das Landeskonzil der Orthodoxen Kirche in Rußland — ein unbekanntes Reformpotential. Göttingen, 1995. 212 S.
 18. Schulz, Günter. Der Ausschuß für die Vereinigung der Kirchen des Landeskonzils der Orthodoxen Kirche in Rußland 3./16.8. bis 7./20.9.1918 // Kirche im Osten. 1996. Bd. 39. S. 70–100.

Об авторе:

Александр Игоревич Мраморнов — к.и.н., доцент, руководитель Некоммерческого партнёрства по защите и сохранению объектов культурного наследия «Спасское дело». 442823, Пензенская область, Колышлейский район, с. Старая Потловка, ул. Светлая, д. 1, mramornov@gmail.com.

Issues of International and Interchurch Relations in the Work of Holy Council 1917–1918 of the Orthodox Russian Church

A.I. Mramornov
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-176-201

Non-profit partnership «Spasskoe delo»

Abstract: The convocation of the Local Council in 1917, the first Council in over two centuries, had a great significance for the internal life of the Orthodox Church of Russia. But in a period when the World War was still ongoing and there were pressing issues to resolve in the sphere of cooperation of Russian Orthodoxy with other orthodox and non-orthodox churches, the Local Council could not but touch upon the international and inter-church issues. For the first time in the history of Russian Church the official ecclesiastical forum was attended by official elected delegates who served abroad and who could bring the opinion of the foreign part of the Russian Church to its «maternal» part and to provide the mutually beneficial exchange of practices and opinions.

Moreover, in a situation when the church was liberated from the tutelage of the state, it became possible to engage with foreign religious organizations not through social organizations or the Ministry of Foreign Affairs, but directly. This opened a way for creating the Church's own structures which would be responsible for contacts with other confessions, including Old-Catholics and Anglicans, with whom there had already been lengthy unofficial dialogue.

The efforts of some historians and publicists shaping contemporary discourse in Russia depict the restoration of the Patriarchate in the Russian Church as the only important act of the Council are challenged by the material presented in this article, which shows how the Council constructed the future position of Russian Orthodoxy in dialogue with the non-

Orthodox churches, in its presence abroad and its missions in non-Christian countries. The word of the Council in this sphere was completely new and never before told. The Council was ahead of its time in the issues of international connections (like in many other spheres of its work). Many issues at the Council were expressed for the first time or in a completely new way. How to manage the missions abroad (in Japan, China, Korea, Urmia, and Palestine)? The Council, occupied with the internal problems in the situation of the beginning of persecution against it, could not abandon these missions. How was it possible to unite Russian emigrants abroad? The idea of Paris as a centre of their unification was expressed for the first time at the Council.

The scholars who touched upon these issues before analyzed them through the concept of ecumenism (following the participation of the Russian Church in the ecumenical movement). But it seems more appropriate to research them in the context of the time of the Council itself, since it was a time that preceded the emergence of the Ecumenical Movement proper.

The author of the article draws a conclusion that during the year of the Council (August 1917 – September 1918) the issues of international and inter-church relationships transformed in its agenda from being of secondary to primary importance. This conclusion allows us to challenge the dismissive perspective that the Moscow Council 1917-1918 was ineffective. Although it did not have time to complete its agenda, the Council was ahead of its time and contributed much for the future mission of the Russian Church in the modern world.

Key words: Russian Orthodox Church, Local Council, Anglicans, old-catholic movement, Tikhon (Belavin), Evdokim (Mescherskiy), A.V. Kartashev, I. P. Sokolov, I. I. Sokolov, ecumenism, Christian unity.

References

1. Besstremjannaja G. E. Kontakty Russkoj duhovnoj missii v Koree i Japonskoj Pravoslavnoj Cerkvi v 1896–1946 gody [Contacts between Russian spiritual mission in Korea and Japanese Orthodox Church in 1896–1946]. *Cerkov' i vremja* [Church and time]. 2009, no. 2 (47), pp. 113–215. (In Russian).
2. Galkina Ju. M. Francuzskij zhurnalist Rene Marshan: neskol'ko shtrihov k portretu «druga sovetskoj Rossii» [French journalist René Marchand: a few strokes to the portrait of “a friend of Soviet Russia”]. *Vestnik RUDN. Serija «Istorija Rossii»*. 2019, vol. 18, no. 1, pp. 85–100. (In Russian)
3. Destivel' Iakinf, svjashhennik. *Pomestnyj Sobor Rossijskoj Pravoslavnoj Cerkvi 1917–1918 gg. i princip sobornosti* [Destivelle Hyacinthe, priest. The Local Council of the Russian Orthodox Church of 1917–1918 and the principle of conciliarity]. Moscow, 2008. 307 p. (In Russian)
4. *Dokumenty Svjashhennogo Sobora Pravoslavnoj Rossijskoj Cerkvi 1917–1918 godov*. T. 1. *Predsobornaja rabota 1917 goda. Akty, opredeljavshie porjadok sozyva i provedenija Sobora* [Documents of the Holy Council of the Orthodox Russian Church in 1917–1918. Volume 1. Preconciliar work of 1917. Acts that regulated the procedure of convening and the work of the Council]. Moscow, 2012. 1376 p. (In Russian)
5. *Dokumenty Svjashhennogo Sobora Pravoslavnoj Rossijskoj Cerkvi 1917–1918 godov*. T. 5. *Dejanija Sobora s 1-go po 36-e / otv. red. svjashhennik Aleksij Kolcherin, A.I. Mramornov*. [Documents of the Holy Council of the Orthodox Russian Church, 1917–1918. Volume 5. The Acts (stenograms) of the Council from the 1st to the 36th. Edited by priest Alexei Kolcherin and A.I. Mramornov]. Moscow, 2015. 938 p. (In Russian).
6. Kon' R.M. Braki s inoslavnymi i sektantami v Rossii po dokumentam podgotovki Pomestnogo Sobora 1917–1918 godov [Marriages with non-Orthodox and sectarians in Russia according to the docu-

- ments of preparation of the Local Council of 1917–1918]. *Bogoslovskij vestnik*. 2017, no. 24–25, issue 1–2, pp. 305–348. (In Russian).
7. Kosik V. I., Shestakov A. V. Varnava (Rosich Petar), mitr. Belgradsko-Karlovackij i Patriarh Serbskij [Varnava (Rosic Petar), metropolitan of Belgrad-Karlovci]. *Pravoslavnaia jenciklopedija*. Moscow, 2003, vol. 6, pp. 648–649. (In Russian)
 8. Kraveckij A. G. *Cerkovnaia missija v epohu peremen (mezhdia propoved'ju i dialogom)* [Church mission in the times of changes (among preaching and dialogue)]. Moscow, 2012. 712 p. (In Russian)
 9. Lepilin A. V. *Vzaimodejstvie Russkoj Pravoslavnoj Cerkvi s jekumenicheskim dvizheniem v period ego zarozhdenija i razvitija (1917–1961)*. Avtoreferat dissertatsii ... kandidata istoricheskikh nauk. [The cooperation of the Russian Orthodox Church with the ecumenical movement in the period of its birth and development (1917–1961). Essay of the dissertation of the candidate of historical sciences] Orel, 2004. (In Russian)
 10. Suhanova N. A. *Istoriia Japonskoj Pravoslavnoj Cerkvi v XX veke: put' k avtonomii*. [History of the Japanese Orthodox Church in the 20th century: the way to autonomy]. Saint Petersburg, 2013. 418 p. (In Russian)
 11. Toropov D.A. Pervyj etap peregovorov predstavitelej Rossijskoj Pravoslavnoj Cerkvi so starokatolikami (1871–1875 gg.). [The first period of the negotiations between the representatives of the Russian Orthodox Church and the Old Catholic movement (1871–1875)]. *Cerkovno-istoricheskij vestnik*. Moscow, 2009–2010, no. 16–17, pp. 47–54. (In Russian).
 12. Toropov D.A. Komandirovki predstavitelej Rossijskoj Pravoslavnoj Cerkvi na starokatolicheskie konferencii i kongressy (1871–1913) [Visits of representatives of the Russian Orthodox Church to Old Catholic conferences and congresses (1871–1913)]. *Cerkov' i vremja*. 2014, no. 4 (69), pp. 188–206. (In Russian).
 13. Fedotov S.P., Novikov V.F., Merkulov A.V. Politicheskie faktory i posledstviia moskovskoj vstrechi pravoslavnyh i anglikan v 1943 godu [Political factors and consequences of the Moscow meeting of Orthodox and Anglicans in 1946]. *Srednerusskij vestnik obshhestvennykh nauk*. 2018, vol. 13, no 4, pp. 118–133. (In Russian).
 14. Shevchenko T.I. Pomestnyj Sobor Pravoslavnoj Rossijskoj Cerkvi 1917–1918 gg. o polozenii pravoslavnyh v Finlyandii [The Local Council of the Russian Church 1917–1918 about the status of the orthodox people in Finland]. *Vestnik PSTGU. Istoriia. Istoriia Russkoj Pravoslavnoj Cerkvi*. 2011, no. 6 (43), pp. 85–116. (In Russian).
 15. Dunn D. J. *The Catholic Church and Soviet Russia, 1917–1939*. London – New York, 2017. 142 p.
 16. Fitzgerald Th. E. *The ecumenical movement: an introductory history*. Westport, 2004. 276 p.
 17. Schulz G. *Das Landeskonzil der Orthodoxen Kirche in Rußland — ein unbekanntes Reformpotential*. Göttingen, 1995. 212 S. (In German).
 18. Schulz G. Der Ausschluß für die Vereinigung der Kirchen des Landeskonzils der Orthodoxen Kirche in Rußland 3./16.8. bis 7./20.9.1918. *Kirche im Osten*. 1996, Bd. 39, S. 70–100. (In German)

About the author:

Alexander I. Mramornov — head of the Non-profit partnership «Spasskoe delo», candidate of historical sciences, associate professor. Svetlaya str. 1, Staraya Potlovka village, Kolyshleyskiy district, Penza oblast, 442823, Russia. E-mail: mramornov@gmail.com.

Французские документы о начале Второй мировой войны

А.Н. Артизов, С.В. Кудряшов

Федеральное архивное агентство
Германский исторический институт в Москве

В 2018 г. Росархив, МИД России и Российское историческое общество подготовили масштабный историко-документальный проект (выставка и интернет-публикация), посвящённый предыстории и последствиям Мюнхенского соглашения (ноябрь 1937 – март 1938 гг.)¹. В год восьмидесятилетия начала Второй мировой войны готовится продолжение проекта: выставка и интернет-публикация, в основе которых – архивные документы, охватывающие события с середины марта по последнюю декаду сентября 1939 г.

Предлагаем читателю публикацию выявленных для этого проекта французских документов. Они хранятся в Российском государственном военном архиве в фонде «Военное министерство Франции. Военные округа, укрепленные районы, армии, корпуса, дивизии, полки, бригады, военные учебные заведения и другие военные учреждения» (РГВА. Ф. 198к). Фонд содержит материалы о деятельности высших военных органов Франции и их подразделений, включая документы Высшего военного совета национальной обороны Франции, Военного министерства, Ставки главного командования, а также документы штабов полков и гарнизонов французских военных крепостей.

После окончания Второй мировой войны эти документы были перемещены из Германии в Москву и впоследствии включены в состав фондов иностранного происхождения РГВА. В 1993–1994 гг. на основе двусторонних межправительственных соглашений о сотрудничестве в области государственных архивов, о выявлении и возвращении архивных документов и на основе Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещённых в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» документы фонда 198к были переданы Франции. Наиболее ценные из переданных документов микрофильмированы, их копии оставлены на хранении в РГВА на правах подлинников.

Публикуемые документы находятся в составе части фонда 198к (вторая опись), в которой собраны документы французских военных атташе в странах Европы, рассказывающие о политическом и экономическом положении государств, состоянии их вооружённых сил, политической и военной обстановке в оккупированных

УДК: 327.51

Поступила в редакцию 19.06.2019 г.

Принята к публикации 21.06.2019 г.

¹ Мюнхен – 38. На пороге катастрофы: каталог историко-документальной выставки: Москва, Выставочный зал федеральных архивов, 19 сентября – 14 октября 2018 г. – М.: Кучково поле Музеон, 2018. – 160 с.: ил.; Накануне и после Мюнхена. Архивные документы рассказывают. К 80-летию «Мюнхенского сговора». Электронный ресурс. URL: <http://munich.rusarchives.ru> (дата обращения: 09.07.2019 г.).

Германией странах, внешней и внутренней политике СССР, состоянии Красной армии, а также бюллетени разведывательных донесений 2-го бюро Генштаба французской армии. Оба документа: Записка французского военного атташе в СССР О.-А. Паласа министру национальной обороны и военному министру Франции Э. Даладье о стратегической обстановке на востоке Европы и её влиянии на позицию правительства СССР по вопросу заключения англо-франко-советского договора о взаимопомощи от 13 июля 1939 г. (РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 466. Л. 43–50) и Донесение французского военного атташе в Польше Ф. Мюсса министру национальной обороны и военному министру Франции Э. Даладье о влиянии Польши на ход и итоги англо-франко-советских переговоров от 24 августа 1939 г. (РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 292. Л. 148–166) – составлены на французском языке и публикуются в переводе на русский язык впервые.

Ключевые слова: Вторая мировая война, Франция, Палас, Даладье, СССР, архивные документы, англо-франко-советский договор.

**Сопроводительное письмо французского военного атташе в СССР
О.-А. Паласа министру национальной обороны и военному министру
Франции Э. Даладье при записке по вопросу заключения
англо-франко-советского договора о взаимопомощи**

г. Москва
№ 600/S

15 июля 1939 г.
Секретно
экз. № 1

О заключении
трёхстороннего соглашения
между Англией, Францией и
СССР.

Имею честь направить Вам для сведения при сём прилагаемую копию записки с изложением моего мнения о нынешнем положении переговоров относительно заключения трёхстороннего соглашения между Англией, Францией и СССР.

Эта работа была поручена мне нашим послом, г-ном Наджиаром, передавшим её содержание телеграфно в своё ведомство за № 699 от 15 июля.

Палас

**РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 466. Л. 43. Подлинник.
Имеется печать французского военного атташе в СССР.
Перевод с французского яз. Л.И. Кудрявцевой.**

Приложение

**Записка французского военного атташе в СССР О.-А. Паласа
о стратегической обстановке на востоке Европы и её влиянии на позицию
правительства СССР по вопросу заключения англо-франко-советского
договора о взаимопомощи**

г. Москва
№ 599/S

13 июля 1939 г.
Секретно
экз. № 1

Записка

«Стратегическая обстановка на восточном фронте Европы.
Её вероятное влияние на позицию советского правительства
в переговорах относительно заключения трёхстороннего соглашения
между Англией, Францией и СССР»

Изучая нынешнюю стратегическую обстановку на восточном фронте, поражаешься её сходству с обстановкой, знакомой нам по сентябрю 1938 г.

Польша полностью изолирована от своих союзников, Франции и Англии, как это было с Чехословакией. По своей собственной воле она лишилась, на сегодняшний день, эффективной советской военной помощи, отказав в любом прохождении войск по своей территории.

Сегодня, так же как и в 1938 г., Россия может вести боевые действия против Германии на суше только в Восточной Пруссии, воспользовавшись проходом, полученным в результате переговоров с Эстонией, Латвией и Литвой или затребованным у них в благоприятный момент.

В нынешних условиях, таким образом, эвентуальные совместные действия с СССР против Германии могут быть проведены только в следующих формах:

- а) в виде материальной помощи Польше (сырьё, боевая техника...);
- б) в виде действий советского флота на Балтике; впрочем, эти действия очень сомнительны, поскольку в этом море СССР обладает очень незначительной протяжённостью берега и всего лишь одним военным портом Ленинграда – Кронштадтом, свобода которого в большой степени зависит от доброй воли Эстонии и Финляндии;
- в) в виде действий авиации, главным образом в Восточной Пруссии, по согласованию с Польшей;
- г) в виде концентрации советских войск в соответствующих пунктах своей западной границы для того, чтобы в любой момент осуществить быстрое вмешательство по защите Польши, которая, поразмыслив о своих интересах и своих обязательствах по отношению к союзникам, наконец, согласилась бы на помощь.

Надо признаться самим себе, что такие действия рискуют быть проведёнными слишком поздно, когда мы можем оказаться перед лицом уже разбитой Польши.

С другой стороны, если мы внимательно посмотрим на уже осуществлённые...² мирным путём завоевания Германии после Мюнхена (сентябрь 1938 г.), то увидим, что она начала окружение³ Польши путём аннексии, можно сказать к настоящему времени уже полной, Чехии и Словакии, так же как она начинала окружение Чехословакии с аншлюса Австрии.

Единственный благоприятный фактор заключается в более адекватной и более твёрдой позиции Англии, позволяющей подобную твёрдость и Польше, до тех пор, по крайней мере, пока та не столкнётся с суровыми реалиями боевых действий. Надо также признать, что за один год подготовка к войне Франции, Англии и СССР, кажется, заметно продвинулась.

Простой взгляд на современную карту (копия прилагается) позволяет убедиться в неблагоприятном стратегическом положении Польши, подвергаемой опасности на значительной протяжённости границ, которая уже соприкасается своим правым флангом с Восточной Пруссией и находится под угрозой укреплённого Мемеля, противостоящего такому же слабому государству – Литве.

В самом деле:

На севере кажется сомнительным, что Польша сможет удержаться в коридоре, где г. Данциг уже принадлежит немцам, которые не преминут предпринять значительные усилия, чтобы присоединить Померанию к Восточной Пруссии.

К тому же почти полная свобода действий Германии в Балтийском море позволяет ей морским путем доставлять в Восточную Пруссию всё необходимое подкрепление.

Даже если не принимать во внимание уже проделанную ею работу по устрашению прибалтийских стран, следует констатировать, что, захватив порт и укреплённый г. Мемель, она уже распространила свои действия за пределы Восточной Пруссии.

Город Варшава, столица Польши, может, таким образом, очень быстро оказаться под угрозой наступательных действий, исходящих соответственно из Восточной Пруссии и Силезии, на главных направлениях:

Зольдау – Варшава и Бреслау – Варшава.

Также наступление, берущее своё начало в Словакии, с главным направлением на Львов (Лемберг), позволило бы отделить польскую армию от её союзника Румынии.

При изучении противоположной задачи, кажется затруднительным здраво рассматривать гипотезу о польском наступлении в Германии, например, на Бер-

² Отточие документа.

³ Здесь и далее подчеркивания документа.

лин, так же как и скорое решение вопроса о Восточной Пруссии, Мемеле и прибалтийских странах, о которых говорилось выше.

Таким образом, мы рискуем увидеть Польшу изолированной, под господством Германии, с малыми издержками прикрывшей свой западный фронт, и побеждённой ещё до того, как Франция и Англия, слишком надолго задержавшиеся на линии Зигфрида, а потом на Рейне, смогли бы оказать ей действительную помощь.

Мне кажется всё более и более очевидным, что эти соображения не ускользнули и от советских военных, и от г-на Сталина, внешняя политика которого с каждым днём всё отчетливей направлена на защиту российских государственных интересов. Став в 1938 г. свидетелем того, что его соглашения о взаимопомощи с Францией и Чехословакией остались простым клочком бумаги, потому что они не были подкреплены военными договорами и потому что мы, кажется, постоянно уклонялись даже от простых трёхсторонних встреч [представителей] штабов, СССР, конечно, не собирается сегодня совершать те же самые ошибки.

СССР, как он многократно высказывал это, в том числе и перед открытием нынешних переговоров, согласится подставить себя под удар Германии только при условии удовлетворительного решения военной проблемы, в том случае, если он сочтёт [совместные] действия достаточно подготовленными и согласованными, чтобы поверить в успех и считать себя защищённым.

Настороженность и недоверие, возникшие в ходе переговоров, исчезнут только в случае выработки чётких договорённостей, устанавливающих обязанности каждого в случае агрессии.

Я не думаю, что СССР, изучив военную проблему, отныне согласится подписать и выполнять политический договор, если не будет убеждён в том, что соглашение может быть заключено на основе военных договорённостей, надёжно укрепляя, несмотря на всю упомянутую сложность, прочность восточного фронта.

Таким образом, мне кажется необходимым поскорее выяснить вопрос о том, что думают советское правительство и Генштаб в этом отношении, и полагаю, что должен быть быстро обеспечен контакт для проведения первой консультации французских и английских военных экспертов при советском Генштабе.

Я не знаю всего о намерениях советского Генштаба, поскольку никогда не имел случая задать по этому поводу конкретные вопросы.

Но в ходе переговоров г-н Молотов сообщил, что в силу взятых на себя обязательств, возложенных на него в готовящемся соглашении, советское правительство рассчитывает [выставить] в качестве своих военных усилий до 100 дивизий.

Очевидно, что эти военные усилия несоразмерны с помощью Польше, рассмотренной выше.

Действия русских, для которых эти силы предназначены, должны быть другого масштаба.

Лично я полагаю, что значительный вклад в дело союзников мог бы быть внесён СССР, если бы удалось, независимо от вышеупомянутой поддержки, убедить его обеспечить прикрытие правого польского фланга, подвергающегося серьёзной опасности.

В этом отношении представляются различные возможности, на которых я вкратце остановлюсь:

А. Наступление, никак не затрагивающее польскую территорию, но затрагивающее территорию прибалтийских стран.

Наступление на направлении Остров – Даугавпилс – Каунас – Кенигсберг, прикрываемое на севере действиями на направлении Псков – Рига – Мемель.

Б. Наступление, использующее ограниченную часть польской территории, очень маленькую часть латвийской территории и территорию Литвы.

Наступление на направлении Минск – Каунас – Кенигсберг, прикрываемое на севере действиями на направлении Полоцк – Даугавпилс – Мемель.

Совершенно очевидно, что подобные наступательные действия должны вестись на юге в тесном взаимодействии с польской армией.

Резюмируя всё, я считаю, что, если мы хотим добиться союза с Россией с целью создания группировки сил, действительно способной остановить агрессию и, может быть, избежать войны, следует:

- немедленно установить контакт с советским Генштабом;
- подготовить умонастроение поляков, уже расположенных к этому, к принятию наших предложений;
- может быть, подготовить прибалтийские страны, успокоив их и внушив им веру в нашу силу.

Наконец, позволю себе добавить, что считаю вполне возможным, что, если нам не удастся быстро договориться, то мы увидим, что СССР сначала самоизолируется, заняв нейтральную выжидательную позицию, а затем добьётся соглашения с Германией на основе раздела Польши и прибалтийских стран.

Генерал Палас
Военный атташе
Палас

РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 466. Л. 44–50.

Подлинник.

Перевод с французского яз. Л.И. Кудрявцевой.

**Из донесения французского военного атташе в Польше Ф. Мюсса
министру национальной обороны и военному министру Франции
Э. Даладьё – о влиянии Польши на ход и итоги англо-франко-советских
переговоров по созданию единого антифашистского фронта
сопротивления**

№ 163/⁴

24 августа 1939 г.

Секретно

экз. № 1

Изложение событий, произошедших после предыдущего донесения 1	
Польский штаб и переговоры в Москве	1–17
Положение в Данциге	18
Немецкая кампания против Польши	19–20

Генерал Мюсс, военный атташе Франции в Польше
Мюсс

Изложение событий, произошедших после предыдущего донесения

В последние дни рост проводимых в Германии военных мероприятий, крайне разнузданные кампании в германской прессе и на радио свидетельствовали о том, что скоро давление на Польшу достигнет своей крайней точки.

Тем не менее, польское руководство сохраняло спокойствие и полную уверенность, и было невозможно убедить его согласиться пойти на уступки требованиям, представленным Советами нашим военным делегациям в Москве.

Отъезд в Москву г-на фон Риббентропа и возникшая в результате этого совершенно новая ситуация, наконец, поколебали эту непреклонность, но, по-видимому, слишком поздно.

Объявление об этой поездке очень обеспокоило политические круги; тем не менее, пресса сохраняла состояние полного спокойствия, и общественность не казалась взволнованной.

Сегодня советско-германский пакт – свершившийся факт.

Сегодня ночью польское правительство приняло решение значительно усилить меры предосторожности. Отмечаются многочисленные пограничные инциденты, германскими властями был арестован польский дипломатический курьер. Вероятно, события теперь будут развиваться стремительно.

Польский штаб и переговоры в Москве

Имею честь ниже доложить об исполнении возложенной на меня миссии ввести польский генштаб в курс военных переговоров в Москве и выслушать их предложения.

О состоянии переговоров в Москве и условиях, выдвинутых русскими, мне стало известно из телеграмм:

- генерала Думенка от 14 августа;

⁴ Так в документе. Литера «S» (указание на секретность) отсутствует.

- нашего посла в Москве, переданной в посольство в Варшаве, от 15 августа;
- Кэ д'Орсе⁵, касающейся беседы г-на Бонне с послом Польши, от 16 августа.

Кроме того, 17 августа в 21 час в Варшаву прибыл капитан Бофр, присланный тайно генералом Думенком. Он устно передал мне все полезные детали о последовательном ходе переговоров. Из его сообщения следовало, что переговоры застыли на мёртвой точке, что они практически прерваны; что их возобновление, кажется, зависит от благоприятного ответа польского генштаба, и, наконец, что время торопит, это возобновление не может быть отсрочено далее, чем на 20 или 21 августа⁶.

Первая беседа с начальником Главного штаба

На следующий день, 18 августа, в 11 час. 30 мин. я имел длительную беседу с генералом Стахевичем, начальником Главного штаба. В это же время посол Франции был принят г-ном Беком, который затем вечером принимал посла Англии, имевшего от своего правительства поручение поддержать французские предложения.

После того как я показал генералу Стахевичу уполномочивающий меня приказ, я сначала по поручению нашей делегации в Москве подтвердил ему, что никаких сведений, касающихся Войска Польского, не было и не будет передано русским.

Затем я по возможности полно обрисовал ему ситуацию, особенно выделив следующие моменты:

- значение, которое мы придаем созданию единого фронта сопротивления в Восточной Европе с участием русских, которое во многом может усилить его эффективность.
- К тому же, польское правительство само признало пользу его создания.
- Ещё более важно избежать провала [переговоров], последствия которого были бы неизмеримы; в тот момент, когда Гитлер колеблется между войной и миром, прекращение переговоров стало бы элементом, способным побудить его к самым худшим предприятиям. Польша заинтересована в этом в первую очередь.
- Нам известны ваши чувства, ваши возражения, мотивы вашей политической позиции, мы не просим вас изменить её, мы просим только дать возможность работать нашим представителям.

⁵ Кэ д'Орсе – Орсейская набережная р. Сены в центре Парижа, где находится здание французского Министерства иностранных дел. В дипломатическом обиходе под Кэ д'Орсе понимается само Министерство иностранных дел Франции.

⁶ Телеграмма г-на Наджиара вскоре подтвердила, что следующее заседание действительно назначено на 21 августа. (Примеч. док.)

– Однако, даже ограниченные вопросами коммуникаций, снабжения и транзита, переговоры не могут успешно продолжаться без участия или, по меньшей мере, молчаливого согласия польского генштаба.

– Если вы не хотите участвовать, окажите доверие генералу Думенку, точно укажите ваши потребности и ваши предложения, он изучит их и составит программу для рассмотрения с русскими. Именно так мы поступили в Анкаре; генерал Хюнтцигер вёл переговоры один, Англия затем давала согласие.

– Это не всё, русские проявляют решимость оказать коалиции эффективную, реальную, прямую помощь; они не хотят быть союзниками второй зоны, ограничиваясь снабжением сражающихся. К тому же, они хотят воевать на стороне Польши независимо от того, каким образом будет начата война; их предложение о сотрудничестве действительно во всех случаях, если Польша будет в состоянии войны с Германией.

– Но они уже сейчас очень хотят иметь уверенность в том, что их военные действия смогут быть осуществлены. Для этого следует изучить силы и средства:

- авиация,
- отправка боевой техники,
- подразделения технических войск, выделенные польской армии.
- Наконец, возможность использования советских войск на польской территории, в коридорах, границы которых были бы строго определены, например, на самом севере или на самом юге Польши.

– Подтвердить полномочия рассматривать эту возможность, вот что требовали русские от наших делегаций; вот в чём сейчас загвоздка; переговоры смогут возобновиться только, когда наши представители будут в состоянии дать благоприятный ответ.

– Для вас речь идёт только о принципиальном согласии, абсолютно секретном и только в военной сфере; оно может быть реализовано в избранной вами форме: либо договора, если вы согласитесь участвовать в переговорах, либо официозного согласия, пусть даже вашего молчаливого согласия нам; этого будет достаточно, чтобы позволить нашим делегациям рассмотреть с советскими представителями возможность использования коридоров на польской территории в обмен на формальное заверение со стороны русских не выходить за их пределы и не оставаться там.

– С этого времени генерал Думенк сможет основательно продвинуть разработку и обсуждение всех форм помощи, которую русские могут вам оказать, в частности, авиацией.

– Итак, к утру в воскресенье вы должны дать мне ответ, на который я обращаю ваше внимание; всё, что мы от вас просим, это не занимать позицию, которая неизбежно приведёт к прекращению переговоров.

– Я повторяю, что последствия провала [переговоров] были бы в настоящую минуту неизмеримы.

– Сравните их с тем, что мы у вас просим: молчаливое и ограниченное согласие в военном плане, так как нашим представителям, ведущим переговоры, кажется, что русские имеют в виду только стратегические соображения; к тому же, согласие предварительное, поскольку речь идёт только о возможности продолжить разработку, никаких окончательных решений не будет принято, пока мы не получим ваше одобрение.

– Взамен вы получите прямую и реальную помощь, имеющую своё значение, и, главным образом, гарантию ваших тылов и организацию ваших коммуникаций и снабжения по русской территории, организацию, которую было бы трудно импровизировать в нужный момент и которая должна быть тщательно подготовлена.

– Я знаю, что ваш замысел состоит в том, чтобы дожидаться начала военных действий и тогда начать разговор с русскими, но тогда будет слишком поздно. Вы рискуете, особенно, если советское правительство будет не в духе из-за провала нынешних переговоров, столкнуться с Россией, занявшей сугубо нейтральную или даже недоброжелательную позицию, которая не станет оказывать помощь вашим тылам.

– Во всяком случае, тогда вы будете договариваться в неблагоприятных условиях, так как, будучи в состоянии войны с немцами, вы лишитесь свободы действий, вы подвергнетесь риску столкнуться со стороны русских с требованиями более жёсткими, чем те, что сформулированы сейчас.

– Ваш несомненный интерес заключается в том, чтобы эта проблема стала предметом переговоров сейчас, в то время когда вы не находитесь под давлением обстоятельств и когда переговоры ведутся Францией и Великобританией и при их поручительстве в масштабах всего Восточного фронта.

– Я повторяю, речь для вас идёт только о том, чтобы дать секретное и молчаливое согласие на продолжение обсуждения технических вопросов, не касающегося каких-либо политических вопросов, притом согласия, которое не обязывает вас к чему-то окончательному.

– Кажется, это сущий пустяк в противовес возможности избежать войны и, во всяком случае, вступить в неё с поддержкой русской авиации и опираясь на хорошо созданный Восточный фронт, а также в противовес серьёзности отказа.

Генерал Стахевич слушал меня с большим вниманием, не перебивая и делая многочисленные заметки. На большинство моих доводов он не произнёс ни одного возражения.

Он спросил меня, будут ли коридоры, выделенные русскими, открыты им автоматически в начале войны. Я ответил, что условия ввода советских войск на польскую территорию как раз входят в число вопросов для обсуждения, если переговоры продолжатся, и затем для утверждения польским правительством.

Потом он выразил удивление и недоверие в отношении предложений русских: «Я не могу поверить, что русские действительно хотят сражаться с немца-

ми; им так удобно оставаться на втором рубеже, Польша их прикрывает. Как, впрочем, практически могли бы развиваться их наступательные действия, в узких коридорах, в стране с плохо развитой системой коммуникаций! Где и как они придут в соприкосновение с германскими войсками? Я не представляю; это не реально. Это слишком явный блеф, шантаж; и в военной сфере они возобновляют ту же тактику шантажа, которой они следовали во время политических переговоров с вами. То, чего они добиваются, это получить над нами политическое превосходство, которое тяжело отразится на нашем будущем, так как, несмотря на обещание секретности, они не преминут воспользоваться ею. Если мы разрешим им войти на нашу территорию, они там останутся, обоснуются там и не пойдут дальше, под разного рода предложениями они не вступят в бой с немцами».

Мы долго дискутировали. Я вновь излагал ему мои аргументы, в частности, о тяжёлых условиях, в которых оказалась бы Польша на переговорах с СССР после начала военных действий. Генерал, напротив, полагал, что Москва в тот момент более чем в мирное время была бы расположена помочь Польше бороться с немцами, и что легко можно было бы достичь договорённости.

Я настаивал также на опасности провала переговоров в Москве; он не оспаривал это, сожалея о том, что мы оказались в тупике.

Что касается согласия на предложение русских, он видел его в самых мрачных красках: «Тогда неважно, будет ли война выиграна или проиграна, если русские будут на нашей территории, они там останутся; даже победив, Польша потеряет часть территории, ведь не будут же союзники воевать, чтобы вынудить советские войска покинуть “оккупированные районы”?»

В конечном счёте, он заключил: «Такое решение выходит за пределы моих полномочий, я доложу обо всем маршалу, который примет решение».

По результатам нашей беседы я отправил в Париж и в Москву телеграмму 150/S.

Позиция начальника генштаба оставляла мало надежды на благоприятный исход. Беседа, которую в то же самое время имел посол Франции с г-ном Бекем, оставила ещё менее воодушевляющее впечатление. Министр иностранных дел выразил то же недоверие, добавив, что с самого начала политических переговоров в Москве СССР маневрировал, чтобы свалить ответственность за их провал на Польшу. Кроме того, он настаивал на том, что если Польша совершит ошибку, согласившись на требования русских, рейх будет об этом информирован самими Советами и война станет неизбежной. Он согласился, однако, подумать об этом с главнокомандующими, но без особой надежды. На встрече с послом Англии г-н Бек оказался не в лучшем расположении.

Вторая беседа с генералом Стахевичем

В субботу, 19 августа, утром мой британский коллега, полковник Суорд, прибыл показать мне докладную записку, только что составленную им совмест-

но с одним из его товарищей из Министерства военно-морского флота Великобритании, с изложением преимуществ, прежде всего с морской и коммуникационной точек зрения, которые польский штаб получил бы в случае согласия на предложение русских. Он хотел показать эту докладную записку начальнику Главного штаба.

Я тотчас воспользовался этим случаем, чтобы вновь попытаться убедить генерала Стахевича и попросил его о встрече с просьбой отложить отправку польского ответа.

Он принял нас, полковника Суорда и меня, в 12 час. 30 мин. Он показался мне ещё менее расположенным, чем накануне, присоединиться к нашей точке зрения.

Он оспорил доводы полковника Суорда, касающиеся возможностей транзита через советскую территорию. «Советы, – сказал он, – покупают у нас уголь в Верхней Силезии, потому что они не могут обеспечить свои заводы своим русским углём из-за низкой производительности их транспортных средств».

Британский военный атташе высказал мысль о том, что можно было бы рассмотреть перевозки советских войск по польской территории в закрытых эшелонах, как это практикуется для германских военных перевозок через померанский коридор; он набросал план перевозок между Минской областью и железнодорожными узлами Вильно, Гродно, Белосток. Генерал резко возразил: «Гродно, Белосток – это же центр Польши, кроме того, армия не будет оставаться в эшелонах, ей нужны тылы, стало быть, территория». Что касается передвижения советских войск на севере Вильно, то он считает, что это иллюзорная операция по причине слабого развития в этом районе шоссейных и железных дорог, ведущей к тому же в Литву, а не в Восточную Пруссию.

Полковник Суорд согласился, что польскому штабу трудно принять требования русских *ex abrupto*⁷, в то время как они не имели возможности изучить вопрос, и, может быть, его мнение изменилось бы, если бы ему представили основательно составленный меморандум, в котором могли бы быть собраны все аргументы.

Начальник Главного штаба ответил, что никакая аргументация не могла бы побудить Польшу уклониться от священного принципа, определённого в качестве основного маршалом Пилсудским: ни в коем случае не допускать иностранные войска на польскую землю. «Учитывая наше географическое положение, этот принцип является основой нашей независимости, мы противопоставляли его немцам, он не менее приемлем и в отношении русских; напрасно Вы говорите мне, что вопрос касается только военной сферы; согласиться в мирное время на ввод иностранных войск на государственную территорию является, прежде всего, актом политическим, возлагающим ответственность на польское правительство, мы не допускаем даже мысли об этом, даже предположения, хоть на

⁷ *Ex abrupto* (лат.) – сразу, без подготовки.

одно мгновение, хотя бы в качестве военной игры. Впрочем, наша позиция по этому поводу хорошо известна, наше правительство много раз заявляло о ней, она никогда не менялась».

Главные слова были сказаны; после этого, зная поляков, было абсолютно очевидно, что они останутся неумолимы.

Между тем мы исчерпали все возможные формы компромисса. Начальник Главного штаба даже не пожелал рассмотреть использование русской авиацией польских площадок, повторяя, что это вопрос, который может ставиться только после начала военных действий. Прежде всего он был озабочен тем, чтобы не оставить ни малейшего сомнения в окончательном решении штаба и польского правительства ни в коем случае не допустить возможности ввода русских на польскую территорию и не пойти с ними ни на какие переговоры в мирное время.

Он постоянно возвращался к невозможности полагаться на обязательства, взятые Советами: «Мы здесь представляем три порядочные страны и мы взаимно верим в наши обязательства; с русскими – совершенно другое дело».

Относительно боеспособности советской армии, он привёл мнение германского военного атташе в Москве: «Способна оборонять свою территорию, не способна к наступательным действиям за её пределами».

Я вновь вернулся к идее меморандума, показывая генералу, что, если, на удачу, московские переговоры смогут продолжиться, там можно было бы провести чрезвычайно полезную работу, рассмотрев в целом сотрудничество всех элементов (поляков, русских, румын, турок), призванных создать Восточный фронт, что эти разработки, продолженные с помощью русских, могли бы привести к составлению документа, который он, несомненно, не отказался бы принять, если бы он был передан ему французским и английским генштабами. В этом документе были бы изложены различные формы, которые могла бы иметь советская поддержка; в интересах польского генштаба было бы очень [важно] ознакомиться с ним и сделать свои замечания.

С некоторым недоверием генерал Стахевич ответил, что он передаст маршалу это предложение, но, разумеется, польский генштаб ни в коем случае не изменит своего решения отказать русским в проходе или сотрудничать с ними.

Он также очень скептически отнёсся к полезности изучения с советскими представителями функционирования и улучшения коммуникаций. «Они ничего не сделают, – сказал он, – если разразится война, и они захотят нам помочь, это будет очень просто, можно будет использовать пути, служащие сегодня для торговых перевозок; у остальных низкая пропускная способность».

Было очевидно, что дискуссия только усиливает предвзятое мнение нашего собеседника; не оставалось ничего другого, как попытаться не потерять хоть какую-то способность к маневру нашей делегации в Москве и для этого не регистрировать определённый отказ со стороны польского штаба.

«Я вижу, каким будет Ваш ответ, – сказал я генералу Стахевичу, – но Вы пока не дали его мне официально».

«Я могу сделать это сейчас, у меня есть на это полномочия», – ответил он мне.

«Не давайте мне его, мы выяснили вопрос, но будет лучше, если наша делегация в Москве сможет вести себя так, как будто бы никакого вопроса вам не задавали».

Не без волнения генерал сказал нам, что он понимает предпринимаемые нами усилия, чтобы избежать прекращения переговоров, что он сожалеет, что не смог оказать нам в этом содействие и что он охотно согласится считать, что этот вопрос не был ему задан, если мы полагаем, что задача наших представителей в Москве от этого могла бы стать легче.

Он назначил нам новую встречу вечером, чтобы передать нам ответ маршала по поводу меморандума.

Последовавший телефонный звонок перенёс эту встречу на следующее утро, поскольку генерал должен был отлучиться.

Вечером посол Франции был принят г-ном Беком. Министр, признавая ценность некоторых наших аргументов, заявил, что польское правительство согласно с маршалом и поддерживает его позицию, что оно не желает иметь с СССР никакого военного соглашения и что оно не допустит, чтобы в какой-либо форме обсуждалось использование иностранными войсками части польской территории.

Было условлено, что этот ответ был дан *entre nous*⁸ и что польское правительство оставляет на наше усмотрение решать, если мы сочтём это уместным, был ли этот вопрос задан Польше.

Именно эту последнюю позицию, задолго до этой встречи, я поручил капитану Бофру, отбывающему в 17 час. в Москву, предложить нашей делегации, полагая, что та могла бы основывать на этом тактику, заключающуюся в контратаке русских на то, что их преждевременные и неточные требования не могут быть разумно представлены заинтересованным штабам до более глубокого изучения.

Третья беседа с генералом Стахевичем

Начальник Главного штаба принял нас, полковника Суорда и меня, в воскресенье, 20 августа, в 13 часов.

Он сказал нам, что вопрос закрыт ответом, данным накануне г-ном Беком и согласованным с маршалом.

Что касается меморандума, который возможно будет представлен польскому штабу и касается совместного сотрудничества на Восточном фронте, он подтвердил, что согласился бы ознакомиться с ним, но уточнил, что это никоим образом не означает, что Польша может изменить свою точку зрения, касающуюся ввода иностранных войск на её территорию.

⁸ *Entre nous* (франц.) – между нами.

Он счёл нужным уточнить, что не должно оставаться никакого сомнения по поводу бесповоротного решения польского правительства относительно этого вопроса и что в особенности надо избегать всего, что могло бы позволить Советам думать, что Польша способна в случае необходимости изменить позицию, которую она до сих пор занимала.

Я ответил генералу, что остаётся очень мало надежды на возможность продолжения московских переговоров, но, что, если дела повернутся другим образом, я надеюсь, что он не откажется, чтобы я держал его в курсе этих переговоров и что он согласится знакомить меня – строго между нами – с замыслами и потребностями польского штаба так, чтобы наши представители, ведущие переговоры, могли учитывать их в своих разработках.

У генерала не было никаких возражений, но он напомнил ещё раз о непоколебимой позиции, занятой Польшей.

Мы столкнулись с догмой, завещанной маршалом Пилсудским. Принимая во внимание менталитет польских руководителей, мы не смогли преодолеть это препятствие, однако точка зрения последних в отношении русских за последние шесть месяцев сильно изменилась.

Но это сближение, представляющее собой только некоторое улучшение атмосферы между двумя странами и практически поддерживаемое только в торговой области, оставляет незатронутыми основные положения польской политики.

Точка зрения польского правительства и штаба по этому вопросу всегда была чётко определена, и я неоднократно имел возможность в своих донесениях⁹ констатировать, что военное или политическое соглашение с Советами в мирное время, и особенно идея допустить советские войска на польскую территорию, полностью исключается. Только с началом военных действий можно было бы стремиться к заключению соглашения с Советами, в надежде на то, что германская угроза сделала бы их тогда гораздо более сговорчивыми.

Поляки не могут допустить, чтобы их территориальная неприкосновенность была поставлена под вопрос, даже под видом оказания им помощи. История широко подтверждает, по их мнению, этот принцип, основанный на равном недоверии в отношении их двух великих соседей.

Новое положение, явившееся результатом германо-советских переговоров

Заявление ДНБ¹⁰ о предстоящем заключении германо-советского договора о ненападении и поездке г-на фон Риббентропа в Москву 23 августа произвело здесь эффект разорвавшейся бомбы.

⁹ А именно, донесения от 11 января, 6 апреля, 19 июля, 2 августа 1939 года. (Примеч. док.)

¹⁰ ДНБ (нем. – Deutsche Nachrichtenbüro) – Германское информационное бюро.

Судя по первой реакции г-на Бека, принявшего посла Франции в ночь с 21 на 22 августа, и генерала Стахевича, с которым я встретился утром 22-го, они увидели в этом событии полное оправдание своего недоверия к Советам. Оба были очень спокойны и склонны считать, что положение мало изменилось, что позиция западных держав и Польши должна оставаться столь же непреклонной, к тому же надо подождать, чтобы определить реальное значение этого договора, и что г-н фон Риббентроп в свою очередь скоро познает неожиданности и разочарования, которые приберегает для своих партнёров двуличность советской дипломатии.

Сотрудники Министерства иностранных дел и 2-е бюро [Генштаба французской армии] были менее оптимистичны и расценивали положение как очень серьёзное. Пресса дня ограничилась констатацией официального сообщения ДНБ без комментариев, но политические круги были сильно взволнованы.

Начальник Главного штаба сказал мне, что он с маршалом разрабатывает меры предосторожности, которые, возможно, придётся принять.

Между тем, становится известно, что французская и английская военные делегации остаются в Москве и что заключение германо-советского пакта, кажется, не далеко продвинулось, а его значение более ограничено, чем это пытались представить новости из германского источника.

Инструкции, полученные послом Франции из Кэ д'Орсе в ночь с 22-го на 23-е, предписывали ему попытаться предпринять новый демарш в отношении польского правительства с целью убедить его отказаться, если возможно, от своего решения не давать согласие, даже молчаливое, на сотрудничество с Советами. Положение, в самом деле, коренным образом изменилось; стало необходимо и, кажется, возможно противодействовать германскому манёвру и, может быть, даже частично сорвать его, что позволило бы резко изменить впечатление, произведённое на общественное мнение в различных заинтересованных государствах. Но для этого было необходимо, чтобы Польша рассталась со своей непреклонной позицией, перечёркивающей всякую возможность переговоров с Советами, и которую она отныне не может сохранять, не взяв на себя тяжёлый груз ответственности.

Г-н Леон Ноэль 23 августа предпринял спешный демарш в отношении г-на Бека; министр, казалось, дрогнул, но попросил дать отсрочку с ответом, и новая встреча была назначена на 12 час. 15 мин.

На этой второй встрече г-н Бек уступил, не преминув вновь продемонстрировать глубокую неприязнь, которую испытывают поляки в отношении возможного ввода советских войск. Он согласился на следующую формулировку, определяющую речь генерала Думенка, теперь уполномоченного держать её перед своими советскими собеседниками: «Мы достигли уверенности, что в случае совместных действий против германской агрессии сотрудничество между Польшей и СССР, при технических условиях, которые надлежит определить, не исключено (или возможно).

Французские и британские штабы считают, что с того момента имеется основание для немедленной разработки всех условий сотрудничества».

По-видимому, такая формулировка открывает нашим делегациям достаточные возможности для переговоров. Для поляков она представляет значительную жертву, на которую они никогда бы не пошли, если бы перспектива германо-советского пакта не создавала непосредственной угрозы, требующей срочного отражения удара и оправдывающей отступление от правил, приемлемых для мирного времени.

РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 292. Л. 148–166. Подлинник.
На бланке французского военного атташе в Польше с печатью.
Перевод с французского яз. Л.И. Кудрявцевой.

Документы к публикации подготовили:

Андрей Николаевич Артизов – д.и.н., руководитель Федерального архивного агентства. 115035, г. Москва, Софийская наб., д. 34, стр. 1. E-mail: artizov_an@gov.ru.

Сергей Валерьевич Кудряшов – к.и.н., научный сотрудник Германского исторического института в Москве. 109044, г. Москва, Воронцовская ул., 8 стр. 7. E-mail: sergey.kudryashov@dhi-moskau.org.

French Documents on the Beginning of the World War II

Andrey N. Artizov, Sergey V. Kudryashov
DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-202-246

Federal Archival Agency
German Historical Institute in Moscow

Abstract: The Federal archival agency, the Russian Ministry of foreign affairs and the Russian Historical Society organized in 2018 a large-scale historical documentary project (an exhibition and online publication) on the background and consequences of the Munich Agreement (November 1937 – March 1938)¹¹ This year marked by the 80th anniversary of the beginning of Second World War the project is to be continued in the form of an exhibition and an online publication of archival documents. We offer our readers some French documents. They are stored at the Russian State Military Archive in the fund «The Ministry of War of France. Military districts, fortified areas, army, corps, divisions, regiments, brigades,

¹¹ *Miunkhen – 38. Na poroge katastrofy: katalog istoriko-dokumental'noi vystavki* [Munich – 38. On the verge of crisis: catalogue of the historic-documentary exhibition: Moscow, Federal Archives Exhibition Hall, September 19 – October 14, 2018]. Moscow, Kuchkovo field Muzeon, 2018. 160 p.: Il. (In Russian).

Nakanune i posle Miunkhena. Arkhivnye dokumenty rasskazyvaiut. K 80-letiiu «Miunkhenskogo sgovora» [Before and After Munich. Archival documents. To the 80th anniversary of «Munich Agreement»]. URL: <http://munich.rusarchives.ru> (accessed 05.07.2019).

military educational institutions and other military organizations» (RGVA. F. 198k.) The fund contains materials on the activities of the French highest military bodies and their units, as well as documents on the headquarters and garrisons of the French military fortresses.

These documents were moved from Germany to Moscow after the end of World War II and subsequently were incorporated into the foreign funds of RGVA. In 1993–1994 on the basis of bilateral intergovernmental agreement on cooperation in the field of state archives, identification and return of archival documents and on the basis of the Federal Law of April 15, 1998 No. 64-ФЗ «On Cultural Values Moved to the USSR as a Result of the Second World War and Located on the territory of the Russian Federation» the documents of the 198k fund were transferred to France. The most valuable of the them were microfilmed; their copies are kept in the RGVA on the rights of originals.

The two documents being published in this issue of *MGIMO Review of International Relations* are part of the 198k fund (second inventory), containing documents from French military attachés in European countries, which focus on their political and economic situation, armed forces, countries occupied by Germany, foreign and domestic USSR policy, the state of the Red Army, as well as intelligence reports of the 2nd bureau of the General Staff of the French army. Both documents: *Note by the French military attaché in the USSR O.-A. Palace to the Minister of National Defense and the Minister of War of France E. Daladier about the strategic situation in Eastern Europe and its influence on the position of the USSR government on the conclusion of the Anglo-Franco-Soviet agreement on mutual assistance of July 13, 1939* (RGVA. F. 198. Op. 2. D. 466. L. 43–50) and *the Report of the French Military Attaché in Poland F. Musse to the Minister of National Defense and the Minister of War of France E. Daladier on the influence of Poland on the course and results of the Anglo-French-Soviet negotiations of August 24, 1939* (RGVA. F. 198k. Op.2. D. 292. L. 148–166) are published in Russian translation for the first time.

Key words: The Second World War, France, Palace, Daladier, the Soviet Union, archival documents, Anglo-French-Soviet agreement.

The documents for publication are prepared by:

Andrey N. Artizov – Doctor of Historical Sciences, Head of the Federal Archival Agency. 115035, Moscow, Sofiyskaya nab., 34, bld. 1. E-mail: artizov_an@gov.ru.

Sergey V. Kudryashov – Ph.D., Researcher, German Historical Institute in Moscow. 109044, Moscow, Vorontsovskaya Str., 8, build., 7. E-mail: sergey.kudryashov@dhi-moskau.org.

Приложение: фотокопии оригиналов документов (на французском)

Appendix: photocopies of original documents (in French)

AMBASSADE DE FRANCE A MOSCOU L'ATTACHÉ MILITAIRE N° 600/S	CABINET du MINISTRE EXEMPLAIRE N° I Vu par le Général ----- Chef de Cabinet 43 Moscou, le 15 Juillet 1939
SECRET Le Général PALASSE, Attaché Militaire près l'Ambassade de France à <u>Moscou</u> à Monsieur LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DE LA GUERRE Etat-Major de l'Armée - 2-ème Bureau <u>Paris</u>	
<u>Objet :</u> Conclusion d'un pacte tripartite entre l'Angleterre, la France et l'U.R.S.S. J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint, à titre de compte rendu, la copie d'une note faisant con- naître mon avis sur la situation actuelle des pourparlers relatifs à la conclusion d'un pacte tripartite entre l'An- gleterre, la France et l'U.R.S.S. Ce travail m'avait été demandé par notre Ambassadeur, M. Naggier, qui en a transmis télégraphi- quement une synthèse à son département sous le N° 699 du 15 Juillet. 	

РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 466. Л. 43

AMBASSADE DE FRANCE
A MOSCOU

ATTACHE MILITAIRE

N° 599/S

Exemplaire N° 1

Moscou, le 13 Juillet 1939

74

SECRET

NOTE

La situation stratégique sur le front oriental de l'Europe. Sa répercussion probable sur l'attitude du Gouvernement soviétique dans les pourparlers relatifs à la conclusion d'un pacte trinitaire entre l'Angleterre, la France et l'U.R.S.S.

Si l'on examine la situation stratégique actuelle sur le front oriental, on reste frappé de l'analogie qu'elle présente avec celle que nous avons connue en Septembre 1938.

La Pologne est complètement isolée de ses alliés, la France et l'Angleterre, comme l'était la Tcheco-Slovaquie. Par sa propre volonté elle s'est privée, jusqu'à ce jour, d'une aide militaire soviétique effective, en refusant tout passage de troupes sur son territoire.

Aujourd'hui encore, comme en 1938, la Russie ne pourrait lutter sur terre contre l'Allemagne qu'en Prusse Orientale, à la faveur d'un passage obtenu par des négociations avec l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie ou exigé d'elles au moment favorable.

Dans les circonstances actuelles, une coopération soviétique éventuelle à une action contre l'Allemagne ne pourrait donc se produire que sous les formes suivantes :

.....

- 2 -

45

- a) - Par un appui matériel à la Pologne (matières premières, matériels de guerre ...)
- b) - Par l'action de la flotte soviétique en Baltique; action bien précaire d'ailleurs puisque, dans cette mer, l'U.R.S.S. ne possède qu'une très faible étendue de côtes et qu'elle reste réduite au seul port de guerre de Léninegrad - Kronstadt dont la liberté dépend, pour une grande part, de la bonne volonté de l'Estonie et de la Finlande.
- c) - Par des actions d'aviation, principalement sur la Prusse Orientale, en accord avec la Pologne.
- d) - Par la concentration de troupes soviétiques en des points convenables de sa frontière occidentale, afin d'être en mesure à tout moment, de produire une intervention rapide en faveur d'une Pologne qui, jugeant mieux de ses intérêts et de ses devoirs envers ses Alliés, consentirait enfin à être aidée.

Il ne faut pas se dissimuler qu'une telle action risque de se produire trop tard, alors que l'on se trouverait en présence d'une Pologne déjà battue.

D'autre part, si nous examinons les conquêtes déjà réalisées pacifiquement par l'Allemagne depuis Munich (Septembre 1938) nous voyons qu'elle a commencé l'annexion de la Pologne, par l'annexion que l'on peut dire, dès à présent complète, de la Tchéquie et de la Slovaquie, comme elle avait commencé celui de la Tchécoslovaquie par l'annexion de l'Autriche.

Le seul élément favorable réside dans l'attitude plus compréhensive et plus ferme de l'Angleterre qui permet une égale fermeté de la Pologne, aussi

.....

- 3 -

46

longtemps tout au moins que cette dernière ne sera pas aux prises avec les dures réalités du combat. Il faut reconnaître aussi qu'en une année, la préparation à la lutte de la France, de l'Angleterre et de l'U.R.S.S. paraissent avoir progressé d'une manière sensible.

Un simple coup d'œil jeté sur une carte à jour (calque joint) permet de se rendre compte de la situation stratégique défavorable de la Pologne, menacée sur une étendue considérable de frontières et déjà tournée sur son flanc droit par la Prusse Orientale et par la menace de Memel fortifiée en présence d'un pays aussi faible que la Lithuanie.

En effet :

Au Nord, il paraît douteux que la Pologne puisse tenir dans le couloir, où la ville de Dantzig est déjà acquise aux Allemands et où ces derniers ne manqueront pas de produire un effort considérable pour réunir la Poméranie à la Prusse Orientale.

La liberté d'action presque totale de l'Allemagne en Baltique lui permet d'ailleurs d'amener, par mer, tous les renforts nécessaires en Prusse Orientale.

Si l'on fait même abstraction du travail d'intimidation qu'elle a déjà produit dans les Pays Baltes, il faut constater que son action s'est déjà étendue au-delà de la Prusse Orientale, par l'occupation du port et de la ville fortifiés de Memel.

La ville de Varsovie, capitale de la Pologne, peut donc être rapidement menacée par des attaques partant respectivement de Prusse Orientale et de Silésie sur les directions générales :

Koldeu - Varsovie et

Breslau - Varsovie.

.....

- 4 -

47

De même une offensive partant de Slovaquie en direction générale de Lwow (Lemberg) permettrait de séparer l'Armée polonaise de son alliée la Roumanie.

Si l'on étudie le problème inverse, il paraît difficile d'envisager raisonnablement l'hypothèse d'une offensive polonaise en Allemagne, vers Berlin par exemple, aussi longtemps que la question de la Prusse Orientale, de Memel et des Pays Baltes, dont il est parlé ci-dessus, n'aurait pas été résolue.

Nous risquons donc de voir la Pologne isolée, dominée par une Allemagne qui se serait couverte à peu de frais sur son front occidental et vaincue avant même que la France et l'Angleterre, arrêtées trop longtemps sur la ligne Sigfried, puis sur le Rhin aient pu lui porter une aide efficace.

Il m'apparaît de plus en plus certain que ces diverses considérations n'ont échappé, ni aux militaires soviétiques, ni à M. Staline dont la politique extérieure s'oriente chaque jour plus nettement vers une politique nationale russe. Ayant vu, en 1938, ses pactes d'assistance mutuelle avec la France et la Tchécoslovaquie rester lettre morte parce qu'ils n'étaient pas vivifiés par des accords militaires et parce que nous avons toujours paru nous dérober même à de simples conversations d'Etat-Major à trois - l'U.R.S.S. n'est certainement pas disposée à retomber, cette année, dans les mêmes erreurs.

Ainsi qu'elle l'a exprimé à diverses reprises, avant même l'ouverture des actuels pourparlers,

.....

- 5 -

48

si elle consent à se découvrir vis-à-vis de l'Allemagne, ce ne sera qu'à la faveur d'une solution satisfaisante du problème militaire, alors qu'elle jugera l'action suffisamment bien sentie et liée pour croire au succès et se juger garantie.

Les susceptibilités et les méfiances éveillées au cours des pourparlers ne seront apaisées que par l'élaboration d'accords précis, établissant les devoirs de chacun au cas d'agression.

Je ne crois pas que l'U.R.S.S. qui paraît avoir étudié, dès à présent, le problème militaire, consente à signer et à rendre effectif un accord politique, si elle n'est pas assurée que l'entente pourra se faire sur des accords militaires organisant solidement, malgré toute la complexité déjà mentionnée, la résistance du front oriental.

Il ne semble donc indispensable d'être fixé, au plus vite, sur ce que pensent le Gouvernement et l'Etat-major soviétiques à cet égard et j'estime qu'un contact devrait être rapidement assuré pour une première consultation d'experts militaires français et anglais auprès de l'Etat-major soviétique.

J'ignore tout des intentions de l'Etat-major soviétique puisque je n'ai jamais été invité à poser des questions précises à ce sujet.

Mais, au cours des pourparlers, M. Molotov a fait connaître que le Gouvernement soviétique chiffrait à 100 Divisions l'effort militaire qui lui incomberait du fait des obligations à assumer dans le pacte en préparation.

.....

- 6 -

49

Il est évident que cet effort est hors de proportion avec l'aide à la Pologne envisagée ci-dessus.

L'action russe à laquelle il vise doit être d'un autre style.

J'estime personnellement qu'un appoint considérable à la cause des Alliés, serait apporté par l'U.R.S.S., si l'on arrivait, indépendamment des appuis visés ci-dessus, à lui faire assurer la couverture du flanc droit polonais, si gravement menacé.

Diverses possibilités s'offrent à cet égard, que je ne ferai qu'esquisser rapidement :

A - Offensive ne touchant en rien au territoire polonais mais affectant celui des Pays Baltes.

Offensive sur l'axe Ostrov, Daugavpils, Kaunas, Königsberg, couverte au Nord par une action sur l'axe : Pskov, Riga, Memel.

B - Offensive empruntant une partie restreinte du territoire polonais, une partie très faible de territoire letton et le territoire de Lithuanie.

Offensive sur l'axe : Minsk, Kaunas, Königsberg, couverte au Nord par une action sur l'axe : Polotsk, Daugavpils, Memel.

Il est bien évident que de telles offensives devraient être menées en liaison étroite, au Sud, avec l'armée polonaise.

En résumé, je crois que si nous voulons arriver à lier la Russie afin de constituer un groupement de forces vraiment susceptible d'arrêter l'agression et peut-être d'éviter la guerre, il faut :

.....

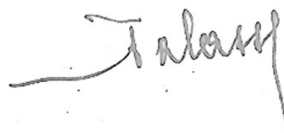
- 7 -

50

- Prendre immédiatement des contacts avec l'Etat-Major soviétique.
- Préparer la mentalité polonaise déjà mieux disposée à accueillir nos suggestions.
- Peut-être préparer les Pays Baltes en les rassurant et en leur donnant confiance en notre force.

Je ne permettrai d'ajouter enfin que je considère toujours possible, si nous n'arrivons pas à traiter rapidement, de voir l'U.R.S.S. s'isoler tout d'abord dans une neutralité d'expectative, pour arriver ensuite à une entente avec l'Allemagne, sur la base d'un partage de la Pologne et des Pays Baltes.

Le Général PALASSE
Attaché Militaire



AMBASSADE DE FRANCE
EN POLOGNE

Exemplaire N° 1.....

L'Attaché Militaire

SECRET

148

RAPPORT N° 163/, du 24 AOUT 1939

Résumé des événements survenus depuis le précédent rapport.....	1
L'Etat-Major Polonais et les conversations de Moscou.....	1 à 17
La situation à Dantzig	18
La campagne allemande contre la Pologne	19 - 20



Le Général MUSSE, Attaché Militaire
de France en Pologne :



РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 292. Л. 148

149

RESUME DES EVENEMENTS SURVENUS DEPUIS
LE PRECEDENT RAPPORT

amb

Dans ces derniers jours , l'accroissement des mesures militaires en Allemagne , l'extrême violence de la campagne menée par la presse et la radio allemande , témoignaient que la pression sur la Pologne allait être poussée à fond .

Néanmoins , les dirigeants polonais conservaient leur calme et leur entière confiance , et il n'a pas été possible de les amener à consentir aucune concession aux exigences présentées par les Soviétiques à nos délégations militaires à Moscou .

Le départ pour Moscou de M. de RIBBENTROP et la situation toute nouvelle qui en résultait ont enfin fait fléchir cette intransigeance , mais apparemment trop tard.

L'annonce de ce voyage avait beaucoup inquiété les milieux politiques ; la presse toutefois maintenait une attitude de parfaite sérénité et l'opinion n'a pas paru s'émouvoir .

Aujourd'hui , le pacte germano-russe est un fait accompli .

Le Gouvernement polonais a décidé cette nuit de renforcer sévèrement ses mesures de précautions . Plusieurs incidents de frontière sont signalés , le courrier diplomatique polonais aurait été arrêté par les autorités allemandes . Il est probable que les événements vont maintenant se précipiter .

150

- L'ETAT-MAJOR POLONAIS ET LES CONVERSATIONS DE MOSCOU.-

J'ai l'honneur de rendre compte ci-après de la mission qui m'avait été donnée de mettre l'Etat-Major Polonais au courant des négociations militaires de Moscou et de recueillir ses suggestions.

L'état des pourparlers de Moscou et les conditions posées par les russes m'étaient connus par les télégrammes :

- du 14 août du Général DOUMENC,
- du 15 août de notre Ambassadeur à Moscou, communiqué à l'Ambassade de Varsovie,
- du 16 août du Quai d'Orsay concernant l'entretien de Mr BONNET avec l'Ambassadeur de Pologne.

De plus, le 17 août à 21 heures arrivait à Varsovie le Capitaine BEAUFRE, envoyé secrètement par le Général DOUMENC. Il m'apportait verbalement tous les détails utiles sur l'évolution suivie par les négociations. Il résultait de son exposé que les pourparlers étaient au point mort, qu'ils étaient pratiquement interrompus; que leur reprise paraissait subordonnée à une réponse favorable de l'Etat-Major Polonais et enfin, que le temps pressait, cette reprise ne pouvant pas être différée au delà du 20 ou du 21 août (1).

Premier entretien avec le Chef du Grand Etat-Major.

Le lendemain 18 août, à 11 heures 30, j'avais un long entretien avec le Général STACHIEWICZ, Chef du Grand Etat-Major. En même temps, l'Ambassadeur de France était reçu par Mr BECK, qui recevait ensuite dans la soirée

/....

(1) un télégramme de Mr Naggiar confirmait bientôt que la prochaine séance était en effet fixée au 21 août.

157

l'Ambassadeur d'Angleterre, chargé par son Gouvernement d'appuyer les demandes françaises.

Après avoir montré au Général STACHIEWICZ l'ordre qui m'accréditait, je lui ai d'abord confirmé, de la part de notre délégation à Moscou, qu'aucun renseignement concernant l'Armée Polonaise n'avait été et ne serait fourni aux Russes.

Ensuite, je lui ai fait un exposé aussi complet que possible, en insistant sur les points suivants :

- Importance que nous attachons à la constitution d'un front de résistance dans l'Est de l'Europe, avec la participation russe, qui est de nature à en renforcer de beaucoup l'efficacité,

- Le Gouvernement Polonais a d'ailleurs reconnu lui-même l'utilité de cette constitution.

- Plus important encore est d'éviter un échec dont les conséquences seraient incalculables; au moment où HITLER hésite entre la paix et la guerre, la rupture des négociations serait un élément capable de le déterminer aux pires audaces. La Pologne y est intéressée au premier chef.

- Nous connaissons vos sentiments, vos objections, les motifs de votre attitude politique, nous ne vous demandons pas de la modifier, mais seulement de ne pas rendre impossible la tâche de nos représentants.

- Or, même limitées aux questions de communications, de ravitaillement et de transit, les négociations ne peuvent se poursuivre utilement sans la participation ou tout au moins l'accord tacite de l'Etat-Major Polonais.

- Si vous ne voulez pas participer, faites confiance au Général DOUMENC, précisez vos besoins et vos suggestions, il les prendra à son compte et dressera le programme des études à faire avec les Russes. C'est ainsi que nous avons

/.....

132

procédé à Ankara; le Général HUNTZIGER a négocié seul, l'Angleterre a ensuite approuvé.

- Ce n'est pas tout, les Russes se montrent décidés à apporter à la coalition une aide effective, réelle, directe; ils ne veulent pas être des alliés de deuxième zone, se bornant à ravitailler les combattants. Ils veulent combattre aux côtés de la Pologne, quelle que soit d'ailleurs la manière dont le conflit sera déclenché; leur offre de collaboration est valable dans tous les cas où la Pologne serait en guerre avec l'Allemagne.

- Mais ils tiennent à avoir dès maintenant la certitude que leur action militaire pourra s'exercer. Pour cela, les moyens sont à étudier:

- Aviation
- envoi de matériel,
- renforts en troupes techniques fournies

aux armées polonaises.

- enfin éventualité de l'emploi de forces russes sur le territoire polonais, dans des couloirs qui seraient strictement délimités, par exemple à l'extrême Nord et à l'extrême Sud de la Pologne.

C'est la certitude de pouvoir envisager cette éventualité qu'ils ont demandée à nos délégations; là est maintenant le noeud du débat, les négociations ne pourront reprendre que quand nos représentants seront en mesure de donner une réponse favorable.

- Il ne s'agit pour vous que d'une adhésion de principe, absolument secrète et sur le terrain purement militaire; elle prendra la forme que vous voudrez: soit accord, si vous acceptez de participer aux négociations, soit

/.....

153

consentement officieux, soit même tacite, de vous à nous; cela suffira pour permettre à nos délégations d'envisager avec les représentants soviétiques l'utilisation éventuelle de couloirs en territoire polonais, contre l'assurance formelle de la part des Russes de ne pas en déborder, ni d'y rester.

- Dès lors, le Général DOUMENC pourra pousser à fond l'étude et la discussion de tous les modes d'assistance que les Russes peuvent vous fournir, en particulier avec leur aviation.

- Vous avez donc une réponse à me donner d'ici dimanche matin, sur laquelle j'appelle votre attention; tout ce que nous vous demandons c'est de ne pas prendre une attitude qui entraîne inévitablement la rupture des pourparlers.

- Je répète que les conséquences d'un échec seraient incalculables en ce moment.

- Mesurez-les en regard de ce que nous vous demandons: un consentement tacite et limité, sur le plan militaire, car nos négociateurs ont bien le sentiment que les Russes n'ont en vue que des considérations stratégiques; consentement provisoire d'ailleurs, car il ne s'agit que de pouvoir poursuivre les études, rien de définitif ne sera fait sans avoir été au préalable soumis à votre approbation.

- En échange, vous gagnez une aide directe et réelle qui a sa valeur, et surtout la garantie de vos arrières et l'organisation de vos communications et ravitaillements par le territoire russe, organisation qui serait difficilement improvisée au moment du besoin et qui doit être minutieusement préparée.

- Je sais que votre idée est d'attendre l'ouverture des hostilités pour causer avec les Russes, mais alors il sera bien tard. Vous risquez, surtout si le Gouvernement

/...

154

des Soviets est indisposé par l'échec des pourparlers actuels, de trouver une Russie strictement neutre et même malveillante, qui ne vous apportera aucun concours sur vos arrières.

- En tout état de cause, vous négocierez alors dans de mauvaises conditions, car, étant aux prises avec les allemands, vous n'auriez plus votre liberté d'action, vous risqueriez de trouver du côté russe des exigences beaucoup plus sévères que celles qui sont formulées maintenant.

- Votre intérêt certain est que le problème soit traité actuellement, alors que vous n'êtes pas sous la pression de la nécessité et que les pourparlers sont menés dans le cadre général du front de l'Est, par la France et la Grande Bretagne et sous leur garantie.

- Je le répète, il ne s'agit pour vous que de donner un consentement secret et tacite à la continuation d'études techniques en dehors de toute question politique, consentement qui ne vous engage d'ailleurs à rien de définitif.

- C'est bien peu de chose, semble-t-il, en regard de l'avantage d'éviter peut-être la guerre et en tout cas d'y entrer avec l'appui de l'aviation russe et adossé à un front oriental bien constitué, en regard aussi de la gravité d'un refus.

Le Général STACHIEWICZ m'avait écouté avec grande attention, sans m'interrompre et en prenant de nombreuses notes. Sur la plupart de mes arguments, il ne fit aucune objection.

/.....

155

Il me demanda si les couloirs réservés aux Russes leur seraient ouverts automatiquement au début de la guerre. Je répondis que les conditions d'entrée des forces soviétiques sur le territoire polonais était précisément parmi les points à discuter, si les pourparlers continuaient, et à soumettre ensuite à l'Etat-Major Polonais.

Puis il marqua son étonnement et sa méfiance devant les propositions russes:

"Je ne puis croire que les Russes désirent réellement se battre avec les Allemands; il leur est si commode de rester en deuxième ligne, la Pologne les couvre. Pratiquement d'ailleurs, comment pourraient se développer leurs actions offensives, en des couloirs étroits, en un pays si mal pourvu de communications ! Où et comment atteindraient-ils les forces allemandes ? Je ne le vois pas; il n'y a là dedans rien de réel. C'est un bluff trop évident, un chantage; ils recommencent sur le terrain militaire, la même tactique de chantage qu'ils ont suivie au cours des négociations politiques avec vous. Ce qu'ils cherchent, c'est à prendre sur nous un avantage politique qui pèserait lourdement sur notre avenir car, malgré le secret promis, ils ne manqueraient pas de l'exploiter. Si nous les autorisions à entrer sur notre territoire, ils y resteraient, ils s'y établiraient et n'iraient pas plus loin, sous toutes sortes de prétextes, ils ne s'engageraient pas contre les allemands".

Nous discutâmes longuement. Je développai à nouveau mes arguments, en particulier sur les conditions difficiles dans lesquelles la Pologne se trouverait pour traiter avec l'U.R.S.S. après le début des hostilités. Le général croyait au contraire que le Gouvernement de Moscou serait disposé à ce moment, plus qu'en temps de

/...

de paix, à aider la Pologne à lutter avec les allemands et que l'entente s'établirait facilement.

J'insistai aussi sur la gravité d'un échec des négociations de Moscou; il ne le contesta pas, en déplo- rant qu'on se fut engagé dans cette impasse.

Quant à l'idée d'accepter la proposition russe, il la voyait sous les plus sombres couleurs: "peu importe "alors que la guerre soit gagnée ou perdue, si les Russes "sont sur notre territoire, ils y resteront; même victo- "rieuse, la Pologne sera amputée, car les alliés feront-ils "la guerre pour forcer les troupes soviétiques à évacuer "les régions occupées?"

Finalement, il conclut: "une telle décision me "dépasse, je vais en rendre compte au Maréchal qui déci- "dera".

A la suite de cet entretien, j'envoyai un télégram- me 150/S à Paris et à Moscou.

L'attitude du Chef d'Etat-Major laissait peu d'espoir d'une issue favorable. L'entretien que l'Ambas- sateur de France eut dans le même temps avec Mr BECK laissa une impression encore moins encourageante. Le Ministre des Affaires Etrangères marqua la même défiance, ajoutant que depuis le début des négociations politiques de Moscou, l'U.R.S.S. manœuvrait pour faire retomber la responsabilité de leur échec sur la Pologne; il préten- dait en outre que si la Pologne faisait la faute d'accep- ter les exigences russes, le Reich en serait informé par les Soviets eux-mêmes et la guerre deviendrait inévita- ble. Il consentit cependant à rechercher une formule, avec les Chefs de l'Armée, mais sans grand espoir. Vis à vis de l'Ambassadeur d'Angleterre, Mr BECK ne se montra pas mieux disposé.

/....

-Deuxième entretien avec le Général STACHIEWICZ.

Le samedi 19 août, dans la matinée, mon collègue Britannique, le Colonel Sword, venait me montrer un mémoire qu'il venait d'établir de concert avec un de ses camarades de la Marine Royale, pour exposer, en se plaçant surtout au point de vue marine et communications, les avantages que l'Etat-Major Polonais trouverait dans l'acceptation de la proposition russe. Il désirait présenter ce mémoire au Chef du Grand Etat-Major.

Je saisis aussitôt cette occasion de faire une nouvelle tentative auprès du Général STACHIEWICZ et je lui demandai ~~avant~~ une entrevue en le priant d'ajourner l'envoi de la réponse polonaise.

Il nous reçut, le Colonel Sword et moi, à midi 30. Je le trouvais encore moins disposé que la veille à se ranger à notre point de vue.

Il contesta les arguments du Colonel Sword en ce qui concerne les possibilités de transit à travers le territoire soviétique: "les soviets, dit-il, nous achètent du charbon de Haute Siélsie, parce qu'ils sont incapables d'alimenter leurs usines avec leur charbon russe, par défaut de rendement de leurs moyens de transport".

L'Attaché Militaire Britannique émit l'idée qu'on pourrait envisager le transport des troupes russes en territoire polonais en trains fermés, comme cela se pratique pour les transports militaires allemands, à travers le corridor poméranien; il esquaissa un plan de transport entre la région de Minsk et les noeuds ferroviaires de Wilno, Grodno, Bialystok. Le Général se récria: "Grodno, Bialystok, mais c'est le coeur de la Pologne", puis une armée ne reste pas dans des trains, il lui faut des arrières, donc un territoire! Quant au mouvement des forces soviétiques

/...

188

au Nord de Wilno, il considérait que c'était une opération illusoire, en raison des faibles ressources en routes et voies ferrées de cette région, qui d'ailleurs mène à la Lithuanie et non à la Prusse Orientale.

Le Colonel Sword convint qu'il était difficile pour l'Etat-Major Polonais, d'accepter les exigences russes ex-abrupto, alors que la question n'avait pu être étudiée et que peut-être son opinion changerait quand on le mettrait en présence d'un memorandum établi à loisir où tous les arguments auraient pu être réunis.

Le Chef du Grand Etat-Major répondit qu'aucune argumentation ne pourrait amener la Pologne à s'écarter d'un principe sacré, fixé comme essentiel par le Maréchal PIŁSUDSKI : n'admettre en aucun cas des troupes étrangères sur le sol polonais. "Etant donné notre position géographique, ce principe est la clef de voûte de notre indépendance, nous l'avons opposé aux allemands, il n'est pas moins valable à l'égard des Russes; en vain, vous me dites que la question est seulement sur ^{le} plan militaire; consentir, en temps de paix, à envisager l'entrée de troupes étrangères sur le territoire national est avant tout un acte politique; qui engage le Gouvernement Polonais, nous n'en admettons pas l'idée, ni même l'hypothèse, fut-ce un instant, fût-ce dans la fiction d'un Kriegspiel. Du reste notre position à ce sujet est bien connue, notre gouvernement l'a maintes fois proclamée, elle n'a jamais varié."

Les maîtres-mots avaient été dits; après cela, il était bien évident, connaissant les Polonais, qu'ils demeureraient irréductibles.

Nous épuîsâmes cependant toutes les formules possibles de compromis. Le Chef du Grand Etat-Major ne voulut même pas envisager l'utilisation des plateformes ~~antennes~~ polonaises par l'aviation russe, répétant que c'était une

/...

159

question qui ne pourrait se poser qu'après l'ouverture des hostilités. Il était avant tout préoccupé de ne pas laisser subsister le moindre doute sur la résolution définitive de l'Etat-Major et du Gouvernement Polonais de n'admettre en aucun cas l'éventualité de l'entrée des Russes sur le territoire national et de ne se prêter à aucune conversation avec eux, en temps de paix.

Il revenait toujours sur l'impossibilité de se fier à des engagements pris par les Soviets : "Nous représentons ici trois Pays honnêtes et nous avons confiance réciproque dans nos engagements; avec les Russes c'est une autre affaire".

Quant à la valeur de l'Armée soviétique, il cita l'opinion de l'Attaché Militaire Allemand à Moscou : "capable de défendre son territoire, incapable d'une offensive à l'extérieur".

Je repris l'idée du memorandum, en montrant au Général que si, par chance, les négociations de Moscou pouvaient se poursuivre, on pourrait y faire un travail extrêmement utile en envisageant dans son ensemble la collaboration de tous les éléments (Polonais, Russes, Roumains, Turcs) appelés à constituer le front oriental, que ces études, poursuivies avec le concours des Russes, pourraient aboutir à l'établissement d'un mémoire qu'il ne refuserait certainement pas d'accueillir, s'il lui était transmis par les Etat-Majors français et anglais. Ce mémoire exposerait les différentes modalités que pourrait prendre l'appui soviétique; l'Etat-Major Polonais aurait tout intérêt à en prendre connaissance et à formuler ses observations.

Avec quelque méfiance, le Général STACHIEWICZ répondit qu'il soumettrait cette proposition au Maréchal, mais

/..

140
qu'il était bien entendu que l'Etat-Major Polonais ne reviendrait en aucun cas sur son refus de laisser entrer les Russes ou de collaborer avec eux.

Il marqua même beaucoup de scepticisme au sujet de l'utilité d'étudier avec les Représentants Soviétiques le fonctionnement et l'amélioration des communications. "Ils ne feront rien, dit-il; si la guerre éclate et qu'ils veuillent nous aider, ce sera très simple, on utilisera les lignes qui servent aujourd'hui au trafic commercial; les autres n'ont que peu de rendement."

Il était évident que la discussion ne faisait que renforcer le parti-pris de notre interlocuteur; il ne restait plus qu'à essayer de ne pas couper toute possibilité de manœuvre à notre Délégation à Moscou et pour cela à ne pas enregistrer un refus formel de la part de l'Etat-Major Polonais.

"Je vois quelle sera votre réponse, dis-je au Général STACHIEWICZ, mais nous ne me l'avez pas encore donnée officiellement."

"Je puis le faire tout de suite, j'en ai le pouvoir" me répondit-il.

"Ne me la donnez pas, nous sommes fixés, mais il vaut mieux que notre délégation à Moscou puisse agir comme si aucune question ne vous avait été posée".

Non sans émotion, le Général nous dit qu'il comprenait nos efforts pour éviter une rupture des négociations, qu'il était désolé de ne pouvoir nous les seconder et qu'il admettrait volontiers de considérer que la question ne lui avait pas été posée, si nous estimions que la tâche de nos représentants à Moscou pourrait en être facilitée.

Il nous fixa un nouveau rendez-vous dans la soirée pour nous donner la réponse du Maréchal, à propos du memorandum.

/...

161

Un coup de téléphone ultérieur remit ce rendez-vous au lendemain matin, le Général ayant dû s'absenter.

Dans la soirée, l'Ambassadeur de France était reçu par Mr BECK. Le Ministre, tout en reconnaissant la valeur de certains de nos arguments, déclarait que, d'accord avec le Maréchal, le Gouvernement Polonais maintenait sa position, qu'il ne voulait avoir aucun accord militaire avec l'U.R.S.S. et qu'il n'admettait pas que l'on pût discuter, sous une forme quelconque, de l'utilisation d'une fraction de territoire national par des troupes étrangères.

Il fut convenu que cette réponse était donnée "entre nous" et que le Gouvernement Polonais nous laissait le soin de considérer - si nous le jugions à propos - que la question n'avait pas été posée à la Pologne.

C'est cette dernière position que, dès avant cette entrevue, j'avais chargé le Capitaine BEAUFRE, partant à 17 heures pour Moscou, de suggérer à notre Délégation, estimant que celle-ci pourrait baser là dessus une tactique consistant à contre-attaquer les Russes sur ce que leurs exigences préparées et imprécises ne pouvaient raisonnablement être présentées aux Etat-Majors intéressés avant une étude plus approfondie.

Troisième entretien avec le Général STACHIEWICZ.

Le Chef du Grand Etat-Major nous reçut, le Colonel Sword et moi, le dimanche 20 août à 13 heures.

Il nous dit que la question était close par la réponse donnée la veille par Mr BECK d'accord avec le Maréchal.

/..

162

En ce qui concerne le memorandum à soumettre éventuellement à l'Etat-Major Polonais concernant la collaboration d'ensemble sur le front oriental, il confirma qu'il accepterait d'en prendre connaissance, mais en spécifiant bien que cela ne signifiait aucunement que la Pologne pût changer son point de vue concernant l'entrée des troupes étrangères sur son territoire.

Il tint à préciser qu'aucun doute ne devait rester sur la décision irrévocable du Gouvernement Polonais à ce sujet et qu'en particulier il fallait éviter tout ce qui pourrait laisser croire aux Soviets que la Pologne était susceptible de modifier éventuellement l'attitude qu'elle avait toujours maintenue jusqu'ici.

Je répondis au Général qu'il restait bien peu d'espoir de pouvoir poursuivre les négociations de Moscou, mais que, dans le cas où les choses tourneraient ainsi, j'espérais qu'il ne refuserait pas d'être tenu au courant par moi de ces négociations et qu'il consentirait également à me faire connaître - strictement entre nous - les conceptions et les besoins de l'Etat-Major Polonais, de façon que nos négociateurs puissent en tenir compte dans leurs études.

Le Général ne fit pas d'objection, tout en rappelant une fois de plus la position inébranlable prise par la Pologne.

Nous nous sommes heurtés à un dogme légué par le Maréchal PIŁSUDSKI. C'est un obstacle qu'on ne franchit pas, étant donné la mentalité des dirigeants polonais, dont cependant le point de vue à l'égard des Russes a depuis 6 mois beaucoup évolué.

/...

163

Mais ce rapprochement , qui n'est guère qu'une amélioration de l'atmosphère entre les deux pays et qui pratiquement, a été maintenu sur le plan commercial, laisse intactes les données essentielles de la politique polonaise.

Le Gouvernement Polonais et l'Etat-Major ont toujours été très nets sur ce point et j'ai eu à maintes reprises l'occasion dans mes rapports (1) de constater qu'une entente militaire ou politique avec les Soviets dès le temps de paix, et spécialement l'idée d'admettre les troupes russes sur le territoire polonais demeuraient entièrement exclues. Ce n'est qu'après l'ouverture des hostilités qu'une entente pourrait être recherchée avec les Soviets, que la menace allemande rendrait alors, espérail-on, beaucoup plus coulants .

Les Polonais ne veulent pas admettre que l'intégrité de leur territoire puisse être mise en question, fut-ce sous couleur de leur porter assistance. L'histoire justifie amplement , à leurs yeux, ce principe basé sur une méfiance égale à l'égard de leurs deux grands voisins.

Nouvelle situation résultant des négociations germano-soviétiques.

L'annonce par le D.N.B. de la prochaine conclusion d'un accord de non agression germano-soviétique et du voyage de Mr de RIBBENTROPP à Moscou pour le 23 août est tombée ici comme une bombe.

Dans leur première réaction, Mr BECK, qui reçut l'Ambassadeur de France dans la nuit du 21 au 22 août

(1) - Notamment rapports du 11 janvier, 6 avril, 19 juillet, 2 août 1939.

et le Général STACHIEWICZ que j'allai trouver le 22 au matin, virent dans cet événement la justification éclatante de leur méfiance contre les Soviets. L'un et l'autre étaient fort calmes et tendaient à considérer que la situation n'en était que peu modifiée, que la position des puissances occidentales et celle de la Pologne devaient demeurer aussi fermes, que d'ailleurs il fallait attendre pour apprécier la portée réelle de cet accord et que Mr de RIBBENTROPP, à son tour, allait connaître les surprises et les déceptions que réserve à ses partenaires la duplicité de la diplomatie soviétique.

Les collaborateurs du Ministre des Affaires Etrangères et le 2ème Bureau étaient moins optimistes et jugeaient la situation très grave. La presse du jour se bornait à enregistrer le communiqué du D.N.B. sans commentaires mais l'émotion était vive dans les milieux politiques.

Le Chef du Grand Etat-Major me dit qu'il étudiait avec le Maréchal, les mesures de précautions qui pouvaient être à prendre.

Cependant, on apprenait que les délégations militaires française et anglaise restaient à Moscou et que la conclusion du pacte germano-soviétique paraissait moins avancée et sa portée plus restreinte que les nouvelles de source allemande avaient essayé de le faire croire.

Dans la nuit du 22 au 23, des instructions du Quai d'Orsay donnaient mandat à l'Ambassadeur de France de tenter une nouvelle démarche auprès du Gouvernement Polonais pour le faire revenir, si possible, sur son refus d'envisager, même tacitement, une collaboration militaire avec les Soviets. La situation était en effet

/.....

165

profondément modifiée; il devenait nécessaire et il sem-
blait possible de contrecarrer à Moscou la manœuvre allemande
et peut-être même de la faire partiellement échouer, ce qui
aurait pour effet de renverser l'impression produite sur
l'opinion dans les divers Etats intéressés. Mais il fallait
pour cela que la Pologne se départit de sa position intran-
sigeante, qui barrait toute possibilité de négociation
avec les Soviets et qu'elle ne pouvait désormais maintenir
sans assumer les plus lourdes responsabilités.

Mr Léon NOEL fit le 23 août une démarche pressante
auprès de Mr Beck; le Ministre se montra ébranlé, mais il
demanda de différer sa réponse et une nouvelle rencontre fut
prévue pour midi et quart.

Dans cette deuxième entrevue, Mr Beck céda, non sans
manifestar à nouveau la profonde aversion que l'éventualité
de l'entrée des troupes russes inspire aux Polonais. Il
accepta la formule suivante, qui précise le langage que le
Général DOUMENC est maintenant autorisé à tenir à ses
interlocuteurs soviétiques.:

"Nous avons acquis la certitude qu'en cas d'action
commune contre une agression allemande, une collaboration
entre la Pologne et l'U.R.S.S., dans des conditions
techniques à déterminer, n'est pas exclue (ou est possible).

Les Etat-Majors français et britanniques considèrent
dès lors qu'il y a lieu d'étudier immédiatement toutes
les hypothèses de collaboration".

Il semble qu'une telle formule ouvre à nos délégations
des possibilités de négociation suffisantes. Elle représente
pour les Polonais un sacrifice considérable qu'ils n'eussent
jamais consenti si la perspective du pacte germano-soviétique

/....

168
n'avait créé une menace immédiate, qui nécessitait une parade
urgente et justifiait une dérogation aux règles valables
pour le temps de paix .

РГВА. Ф. 198к. Оп. 2. Д. 292. Л. 166

Российская экономика в условиях современных глобальных рисков: внешнеэкономический аспект

А.Б. Гинойн

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Рецензия на книгу: Внешнеэкономическая политика России в условиях глобальных рисков / под ред. А.А. Ткаченко. М.: Курс. 2018. 320 с.

Ключевые слова: международные экономические отношения, внешнеэкономическая политика, внешнеэкономическая стратегия, валютная политика, финансовая политика, кредитная политика.

Новая научная монография «Внешнеэкономическая политика России в условиях глобальных рисков» [4] коллектива учёных, объединённых под эгидой Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, в определённой мере является продолжением и развитием концептуальных идей, понятий и категорий, выдвинутых в предыдущем издании [3]. В то же время авторский коллектив заметно расширился не только количественно, но и по охвату представителей учреждений научного сообщества: Института экономики РАН, МГИМО-Университета, НИУ ВШЭ, Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

В проведении Россией своей внешнеэкономической политики (далее – ВЭП) сложилась довольно сложная и в чём-то даже противоречивая ситуация, требующая как интенсификации теоретических исследований в этой области, так и разработки практических предложений по повышению эффективности ВЭП в условиях усиления межгосударственных противоречий в этой сфере. Так, в президентском указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусмотрена разработка

УДК 339.9

Поступила в редакцию 29.03.2019 г.

Принята к публикации 19.06.2019 г.

национального проекта «Международная кооперация и экспорт», который должен способствовать достижению такой национальной цели, как вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира. Горизонт этого национального проекта, как и остальных одиннадцати, включает 2024 г., в то время как Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации, которая в идеале должна определять направления и цели внешнеэкономической политики, ограничена 2020 годом. В рассматриваемой монографии содержатся достаточно интересные выводы и нетривиальные подходы, позволяющие ей ответить на часть этих вопросов и стать ещё одним шагом вперед в научных изысканиях отечественных исследователей. Удачное соединение исследовательского и практического потенциала авторов позволяет отнести это издание к несомненно заслуживающим внимание научным трудам по вопросам ВЭП. К сожалению, следует отметить, что некоторые проблемы раскрыты менее глубоко, чем другие или чем можно было бы предполагать, исходя из того, что авторский коллектив обладает значительным научно-исследовательским потенциалом.

Структура монографии представляется довольно четкой и логичной, введение – ёмким по содержанию и достаточным по очерчиванию поставленных авторами задач, на меру достижения которых мы бы и хотели обратить внимание в рецензии на это издание. Монография начинается с анализа современных условий, для которых характерны глобальные риски, и аргументирования необходимости их учёта в проводимой российским государством внешнеэкономической политике; различные аргументы приводятся и в остальных разделах издания, показывая единство концептуального подхода исследователей, осуществивших этот коллективный труд. Авторы дают определение ВЭП и выделяют три её основные цели, но при этом добавляют, что в условиях глобализации мирового хозяйства одной из приоритетных целей ВЭП является сохранение окружающей среды [4, с. 18]. Авторы относят к «безусловным задачам ВЭП» создание предпосылок для ускоренного выхода России на информационные и инновационные международные рынки, что, по их мнению, поможет преодолеть отсталость в структуре внешней торговли. Общая постановка необходимости такого выхода действительно актуальна, но при этом следует учитывать, что положение страны на информационном и инновационном рынках совершенно различно, соответственно, и политика по отношению к ним должна иметь существенные отличия.

Можно также согласиться с утверждением, что в России особую значимость для ВЭП имеет фактор участия в ней субъектов Российской Федерации, и с поставленной задачей по выявлению оптимальной степени участия регионов в такой политике. Это ещё одна из важных проблем, которая нашла отражение в книге и исследована авторами, у которых очевиден как теоретический, так и практический подход благодаря накопленному опыту в обеих областях: разработке политики и практике её применения. В этой связи представляется довольно органичным включение специального раздела о реализации ВЭП на региональ-

ном уровне, рассматривающего специфику внешнеэкономических связей и стратегические приоритеты на примере ряда регионов. В разделе исследуется модель координации внешнеэкономических связей субъектов РФ и подробно анализируется в динамике структура экспорта-импорта по федеральным округам.

Известный специалист в области международных валютно-кредитных и финансовых отношений Л.Н. Красавина приводит обстоятельные аргументы в пользу выделения внешней валютной, кредитной и финансовой политики, одним из которых является разная степень их разработанности и методов реализации. В частности, указывается, что понятие «внешней финансовой политики» отсутствует в государственных документах и обычно она отождествляется с валютной и кредитной политиками, а осуществляется преимущественно «вручную» методом принятия конкретных решений по возникающим проблемам, т.е. не носит хотя бы среднесрочный характер [4, с. 156]. Автор выделяет новый фактор, влияющий на внешнюю валютную, кредитную и финансовую политику России, который связан с изменением теоретического фундамента и практики регулирования как мировой экономики, так и финансов. Вполне обоснованным представляется вывод об уже назревшей необходимости разработки валютных, кредитных, финансовых аспектов политики развития сотрудничества России с неинтеграционными региональными неформальными экономическими объединениями, такими группами, как АТЭС и ШОС, новой формой партнёрства стран БРИКС. Стоит обратить внимание на то, что все авторы коллективной монографии довольно последовательно отделяют международные интеграционные объединения от других видов межстранового сотрудничества, что выгодно отличает концептуальные подходы, используемые в рецензируемой работе, от других работ по смежным темам.

В монографии приведён безусловно интересный для всех читателей исторический экскурс изменений курсовой политики в новой России [4, с. 164-169]; поднимается чрезвычайно острая проблема интернационализации российского рубля, анализируются соглашения России с рядом стран о взаимных международных расчётах в национальных валютах по торговым, кредитным контрактам, и подчёркивается необходимость анализа соотношения преимуществ и рисков при использовании рубля как валюты цены, валюты платежа и средства накопления в международных экономических отношениях российского государства. К потенциальным преимуществам относятся возможность экономии транзакционных издержек, снижение рисков потерь, связанных с международными расчётами в долларах и евро. С другой стороны, существуют риски потерь по международным требованиям России как экспортёра и кредитора при номинировании в рублях, при обесценении рубля в связи с инфляцией и снижением его курса. Эти риски, судя по приводимым примерам потерь, явно перевешивают, поэтому предлагается подход поэтапного расширения использования рубля в международном обороте с учётом мирового опыта. И хотя трудно оспорить вывод о том, что стратегия интернационализации рубля связана с современной

ориентацией развития международных экономических отношений России на приоритетные развивающиеся страны-партнёры и регионы, в качестве которых приводятся АСЕАН+3, БРИКС, АТЭС, ШОС, довольно трудно представить эту ориентацию как нечто состоявшееся и практически заметное. Даже динамика доли национальной валюты Китая, вошедшей в корзину СДР, в международных торговых расчётах, по свидетельству заведующей кафедрой международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО И.Н. Платоновой, в последние годы показала явный тренд снижения¹, хотя внешнеторговый оборот Китая приближался к 5 трлн в текущих долл. США, что составляло 10,18% мирового оборота (2017 г.)², до начала «новой торговой» «политики» американского правительства в 2018 г. Аналогичная доля России составляла 1,62%.

Авторы делают довольно скромное предположение о необходимости пересмотра этой стратегии и её продолжения на более длительную перспективу. Нам же представляется, что решение столь амбициозной задачи, как превращение российской экономики в одну из ведущих экономик мира, требует более кардинальных мер.

Ещё одна актуальная тема экономической политики, обсуждаемая чаще в СМИ, чем в исследовательских работах, – офшоры, их будущее, а также последствия этого явления для мировой и национальных экономик. Автор этого раздела Б.А. Хейфец, известный по отечественным и зарубежным публикациям, подчёркивает, что термин «офшор» – это символически упрощенное толкование явления, и всесторонне рассматривая его, показывает, как усиление антиофшорной политики международного сообщества в 2000-е гг. привело к значительному усложнению моделей использования офшоров. В монографии дана системная классификация понятий и терминов, относящихся к проблеме офшоров, и, что представляется весьма ценным, анализируются неудачи активной антиофшорной кампании в России. Автор выделяет новый этап антиофшорной политики российского государства, получившей название «политика деофшоризации», и связывает произошедшие изменения с двумя группами факторов, к которым относит внутренние и внешние причины. В первой группе находятся растущая угроза национальной экономической безопасности со стороны офшорной экономики, финансовое «обескровливание» бюджета в условиях серьёзных рисков снижения его доходов, усилившееся неприятие в обществе «офшорной аристократии», получающей основные доходы в России и инвестирующей свои капиталы за рубежом. Во второй – активизация антиофшорной политики международного сообщества и западных оншорных юрисдикций в условиях глобального мирового кризиса и обострения долговых и бюджетных проблем, усиление роли моральных факторов при формировании экономиче-

¹ Доклад на международном круглом столе «Внеэкономическая политика России в контексте трансформации международных экономических отношений» в рамках V Международного форума Финансового университета. Москва, 28 ноября 2018 г.

² Рассчитано по: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. URL: <http://databank.worldbank.org/data/indicator>

ской политики, включая справедливое налогообложение [4, с. 221-222]. В разделе рассмотрены три характеристики офшоров, самой опасно «привлекательной» из которых является возможность анонимно проводить финансовые операции и скрывать конечных выгодополучателей. Подробно рассмотрены офшорные финансовые сети, анализом которых автор занимается уже более 10 лет.

Раздел вызывает подлинный интерес с точки зрения насыщенности нетривиальной фактологической информацией, представленной в весьма упорядоченном виде и помогающей обосновывать выводы автора. Это относится и к анализу причин противоречивости российской деофшоризации. Исследование офшоров завершается выводом о том, что деофшоризация экономики в России столкнулась с новыми вызовами, которые не учитываются другими государствами и которые поставили российский бизнес в экстраординарные условия, а в некоторых случаях – и на грань выживания. Поэтому необходимо найти точные решения, которые, в целом, не противоречат международным обязательствам страны, но в то же время соответствуют её интересам и национальному экономическому суверенитету.

Интернационализацию деятельности российских банков авторы монографии рассматривают в связи с международной реформой банковского регулирования, от которой зависит функциональность внешнеэкономической политики России. Анализируются преимущества, способствующие укреплению роли банков как двигателей интернационализации экономического сотрудничества, что требует, как считают авторы, разнообразия инструментов банковского обслуживания внешнеэкономической деятельности. Поднимается вопрос о возврате российских банков к роли локомотивов реализации ВЭП в условиях агрессивной экономической среды и глобальных вызовов; при этом отмечается недостаточная операционная гибкость российских банков, доминирование крупных банков на российском финансовом рынке и банковского сектора в российской финансовой системе, что рассматривается как причина фрагментации в финансовой сфере и противоречие принципам справедливой конкуренции [4, с. 272-273]. Важным выводом раздела о банках представляется идея о «недоконкуренции» российских банков, снижающей экономический эффект российской внешнеэкономической политики и оказывающей давление на будущие стратегические инициативы России. Одну из причин «недоконкуренции» авторы видят в запрете деятельности в России филиалов иностранных банков (в отличие от разрешённой деятельности дочерних банков), ограждающем российские банки от проникновения на российский рынок конкурентов из-за рубежа, являющихся более зрелыми и финансово инновационными, что на деле опосредованно сужает возможности внешнеэкономической деятельности российских банков.

Завершение реформы международного банковского регулирования (Базель III) должно было произойти в начале 2019 г., но вопрос формирования справедливой конкурентной среды на российском финансовом рынке всё ещё остаётся открытым. Этот вывод не только вполне логичен из контекста всего

исследования, но и свидетельствует, как нам кажется, о необходимости серьёзных исследовательских публикаций на эту тему в ближайшем будущем, в том числе посвящённых поиску новых моделей оптимального развития и роста как фундамента надёжного механизма операционной стрессоустойчивости российского банковского сектора с учётом новых тенденций в развитии банковской системы, отмеченных Международным валютным фондом [7].

Значительное внимание в работе уделено исследованию факторов усиления внешнеэкономических рисков в условиях глобальных вызовов, ставших особенно очевидными в 2018 г. Особую ценность представляет авторская систематизация внутренних факторов рисков потерь во внешнеэкономической деятельности на макро- и микроуровнях. На основе анализа работ зарубежных специалистов, в которых отражены 220 видов рисков на основе 40 критериев, в монографии рассматриваются по существу и классифицируются все виды современных внешнеэкономических рисков, а также методы их регулирования в интересах, как отмечает автор, «экономики и безопасности России» [4, с. 259]. Автор полагает, что глобализация банковского регулирования и надзора привела к риску иммобилизации банковских ресурсов в связи с высокими нормативами Базеля III. Для страхования этого риска введены более льготные национальные показатели достаточности капитала банков, в том числе системно значимых финансовых институтов. При этом отмечено, что в России применяются компенсирующие меры для банков по *снижению* жёстких коэффициентов Базеля III в целях кредитования инновационного социально-экономического развития, а в ряде стран Азии, напротив, национальные банковские нормативы достаточности капитала установлены на *более высоком уровне*, чем базельские, среди которых такие быстроразвивающиеся экономики, как Китай и Индия. Автор связывает это в основном с тем, что в конце 1990-х гг. череда кризисов подорвала банковскую систему этих стран, но нам представляется, что их решения основаны на более системном подходе.

В заключительном разделе монографии рассматривается конкурентоспособность национальной экономики на мировом рынке с позиции оценки национального человеческого капитала как наиболее ценного, по мнению авторов, фактора производства в условиях роста глобализации, значимости процессов постоянного обновления и важности меры включенности страны в мировую экономику и международные экономические отношения. В этой связи среди приоритетных задач российской государственной политики в области внешнеэкономической деятельности исследуются проблемы привлечения иностранных специалистов и высококвалифицированной рабочей силы, экспорт образовательных услуг. Раздел касается влияния социальной политики на будущее российской экономики в глобальном мировом пространстве, и в нём даётся авторская оценка необходимых изменений социальной и внешнеэкономической политики на основе сравнительного анализа политики в области образования, здравоохранения, развития науки в России и странах ОЭСР и в связи с разра-

батываемыми с 2018 г. национальными проектами. По мнению авторов, эффективное достижение выдвинутых в майском президентском указе 2018 г. целей возможно только при взаимосогласованном режиме проведения социальной и внешнеэкономической политики.

Среди *методов*, используемых в монографии, выделяются, прежде всего, методы теоретического анализа, методы агрегированных индексов на примере индекса человеческого развития. Стоит заметить, что успешно использован рядом авторов книги метод классификации и примеры ценной классификации были особо отмечены в описании работы. В достаточной мере авторы используют графические методы анализа данных в разных формах.

В работе *использовано несколько теорий* разного уровня: кейнсианская теория – для обоснования позиции авторов по государственному регулированию экономики в части госрегулирования внешнеэкономической деятельности, теории оптимального развития и роста, теория глобализации мирового хозяйства, теория диверсификации, теория воспроизводственных процессов, теория рисков, теория человеческого капитала Г. Беккера, теория конкурентоспособности и ряд других.

В монографии широко применяются абстрактный и логический *типы данных*; символные, в том числе большой длины (анализ нормативных правовых актов); гиперссылки, таблицы. Работа насыщена количественными данными из разных источников, прежде всего, из основных баз международной статистики.

Представляемая коллективная монография написана в хорошем научном *стиле* с использованием литературного языка, терминологически четким выделением новых понятий и новой интерпретации устоявшихся понятий.

Возможные источники необъективности могли бы быть обусловлены весьма затруднительным положением, в котором находится ВЭП России в связи с действующими двусторонними санкциями и позицией ряда государств по отношению к торгово-экономическому сотрудничеству с нашей страной ввиду непредсказуемости шагов американского правительства. Тем не менее, с нашей точки зрения, авторам удалось избежать явной необъективности и в основном выдержать научно-обоснованную позицию в анализе внешнеэкономических отношений.

Целевая аудитория рассматриваемого издания достаточно широка: это, прежде всего, специалисты в области внешнеэкономических отношений и внешней торговли, представители органов государственного управления и бизнеса, а также преподаватели и студенты аспирантуры, магистратуры и бакалавриата, поскольку научная монография может быть ценным дополнением учебных курсов.

Внутренняя критика. Структура монографии последовательно и логично раскрывает основные вопросы, выделенные во введении; опирается на многочисленные научно-исследовательские источники. В то же время может быть отмечен некоторый дисбаланс в пользу отечественных публикаций по сравнению с зарубежными в списке литературы, а также более широкое использование ин-

тернет-источников по сравнению с журнальными и монографическими исследованиями. Тем не менее, нельзя не обратить внимание на тот факт, что данный недостаток является, скорее, следствием современным трендам в исследовательской деятельности. Кроме того, в некоторых разделах авторам следовало бы использовать больше ссылок для обоснования своей позиции.

Контекстуальная критика. Рецензируемую монографию отличает достаточно широкая, но при этом проблемно сконцентрированная исследовательская направленность в контексте поисков новых пространственно-географических направлений активизации внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности, новых соглашений и новых форм экономического сотрудничества Российской Федерации в глобальной экономике. Эти направления авторы связывают с активизацией диверсифицированной внешнеэкономической деятельности на мировых рынках инвестиций, товаров, рабочей силы и услуг, столь необходимой для российской экономики. Аргументы, приводимые авторами, представляются достаточно продуманными и взвешенными, а выводы – вполне убедительными, логичными и взаимосвязанными, что позволяет оценивать данное издание как довольно целостное. В то же время от работы на столь актуальную тему требуется, по нашему мнению, более критический анализ существующий практики, объём которого в некоторых разделах явно недостаточен. Например, авторы весьма справедливо отмечают, что иностранные инвесторы довольно сдержанно относятся к инвестированию, несмотря на большое количество созданных территорий опережающего социально-экономического развития (так называемых «ТОСЭР»). Но слишком краткий анализ их создания, а также отсутствие хотя бы минимального ретроспективного анализа предшествующих аналогичных инициатив (особых экономических зон, свободных экономических зон и т.п.) не позволило более обстоятельно раскрыть причины меньшей эффективности подобных образований в российской экономике по сравнению, например, с китайской.

В качестве *возможных направлений улучшения* исследовательских подходов в будущих работах авторов рассматриваемой монографии можно назвать вопрос об экологической составляющей ВЭП. С нашей точки зрения, логичнее было бы включить «экологическую цель» в общий приводимый авторами первой главы ряд, что позволило бы показать внутренние органичные взаимосвязи всех основных целей внешнеэкономической политики. Авторы были также вправе ограничить исследование внешней инвестиционной политики России дальневосточным регионом, которому в документах, связанных с национальными проектами 2019-2024 гг., отводится особое место, и сотрудничеству России с Китаем, но всё же столь заметное научно-практическое издание могло бы основываться на более широком подходе к исследованию проблем инвестирования в российскую экономику.

Весьма спорным представляется тезис о возможностях поэтапного расширения использования рубля в международном обороте. Однако это, на наш

взгляд, относится не только к рецензируемому изданию, но и к современной литературе по данной тематике в целом. Мы не оспариваем вывод о стратегии интернационализации рубля, связанной с текущей ориентацией международных экономических отношений России, но выделение в качестве приоритетных таких объединений, как АСЕАН+3, БРИКС, ШОС нам представляется недостаточно обоснованным.

Кроме уже отмеченных достоинств, ценность данной монографии состоит в том, что она является одним из весьма немногочисленных научных изданий в отечественной исследовательской литературе на тему внешнеэкономической политики. Из 106 публикаций на эту тему, имеющихся в базе Российской научной электронной библиотеки (eLIBRARY.RU), большинство работ представляют собой диссертационные или страноведческие исследования: от внешнеэкономической политики Англии XVII в. до политики СССР, а семь работ с названием, включающим словосочетание «внешнеэкономическая политика», являются учебными пособиями [1; 2; 5]. Единственное найденное нами исключение – коллективная монография «Основы внешнеэкономической политики и национальные интересы России», подготовленная в Уральском государственном экономическом университете в 2012 г. [6].

Единственным слабым местом рассматриваемого исследования может быть названо довольно заметное различие в обращении авторов разных разделов к зарубежным исследованиям: в одних авторы демонстрируют широкую опору на знание этих исследований, в других заметна их недостаточность. Тем не менее, выход научного издания, являющегося предметом нашей рецензии, будет встречен академическим сообществом с интересом и внесёт определённый вклад как в приращение научного знания, так и в практическую дискуссию, поскольку затрагивает важнейший вопрос о том, какая внешнеэкономическая политика необходима России в долгосрочной перспективе.

Список литературы:

1. Бабин Э.П., Исаченко Т.М. Внешнеэкономическая политика: методические указания и учебные материалы. М.: «Изд. МГИМО-Университет». 2010. 132 с.
2. Багратуни К.Ю., Данилина М.В. Внешнеэкономическая политика государства. Учебное пособие. М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. 2015. 151 с.
3. Внешнеэкономическая политика России в условиях глобальных вызовов / под ред. А.А. Ткаченко. М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М. 2015. 231 с.
4. Внешнеэкономическая политика России в условиях глобальных рисков / под ред. А.А. Ткаченко. М.: КУРС. 2018. 320 с.
5. Государственная внешнеэкономическая политика Российской Федерации. Учебник для вузов / под общ. ред. А.Г. Авшарова. СПб.: Питер: Мир книг. 2012. 528 с.
6. Основы внешнеэкономической политики и национальные интересы России / ответ. ред. В.К. Ковалев, Н.М. Сурнина. Екатеринбург: изд-во Уральского государственного экономического университета. 2012. 267 с.
7. Lagarde C. I Try to Spark New Ideas // Harvard Business Review. 2013. The November Issue.

Об авторе:

Аргишти Багратович Гиноян – к.экон.н., в.н.с Института исследований международных экономических отношений, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49, ГСП-3. E-mail: abginoyan@fa.ru.

Russian Economy amid the Contemporary Global Risks: Foreign Economic Aspect

A.B. Ginoyan

DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-247-256

Financial University under the Government of the Russian Federation

Book review: Foreign Economic Policy of Russia amid the Contemporary Global Risks. Ed. A.A. Tkachenko. Moscow. Kurs. 2019. 320 p.

Key words: international economic relations, foreign economic policy, foreign economic strategy, monetary policy, financial policy, credit policy.

References:

1. Babin E.P., Isachenko T.M. *Vneshneekonomicheskaya politika: metodicheskie ukazaniya i uchebnye materialy* [Foreign economic policy: guidelines and training materials]. Moscow. MGIMO-University. 2010. 132 p. (in Russian).
2. Bagratuni K.Yu., Danilina M.V. *Vneshneekonomicheskaya politika gosudarstva. Uchebnoe posobie* [Foreign economic policy of the state. A study guide] Moscow. Moscow State University of Economics, Statistics, and Informatics Publishing House. 2015. 151 p. (in Russian).
3. *Vneshneekonomicheskaya politika Rossii v usloviakh global'nykh vyzovov* [Foreign Economic Policy of Russia amid the Contemporary Global Challenges] Ed. A.A. Tkachenko. Moscow. Vuzovskij uchebnik: INFRA-M. 2015. 231 p.
4. *Vneshneekonomicheskaya politika Rossii v usloviakh global'nykh riskov* [Foreign Economic Policy of Russia amid the Contemporary Global Risks] Ed. A.A. Tkachenko. Moscow. Kurs. 2019. 320 p.
5. *Gosudarstvennaya vneshneekonomicheskaya politika Rossijskoj Federacii. Uchebnik dlya vuzov*. [Russian Federation state foreign economic policy. Universities' textbook] Ed. A.G. Avsharova. St. Petersburg: Piter: Mir knig. 2012. 528 p.
6. *Osnovy vneshneekonomicheskoy politiki i nacional'nye interesy Rossii*. [The basics of foreign economic policy and the national interests of Russia] Eds. V.K. Kovalev, N.M. Surnina. Yekaterinburg. The Ural State University of Economics Publishing House. 2012. 267 p.

About the author:

Argishti B. Ginoyan – PhD in Economics, Leading Research Fellow, Institute for Research of International Economic Relations, Financial University under the Government of the Russian Federation. 49, Leningradsky Prospekt, Moscow, 125993, Russia, GSP-3.
E-mail: abginoyan@fa.ru.