



ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

MGIMO Review of International
Relations

• 14(5) • 2021

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).

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

Харкевич М.В. – кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, заместитель начальника Управления научной политики МГИМО МИД России. Шеф-редактор (Россия).

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

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

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

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

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

Казанцев А.А. – доктор политических наук, главный научный сотрудник Центра исследований политических элит 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 развитию — руководитель аппарата ректора МГИМО МИД России (Россия).

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

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

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

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

Рутланд П. – профессор Уэслевского университета (США).

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

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

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

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

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

MGIMO Review of International Relations

Scientific Peer-Reviewed Journal

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

Editorial Board:

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

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

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

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

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

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

Kazantsev A.A. – Doctor of Political Sciences, Senior research fellow of Center for Political Elite 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 Strategic Development - Chief of the Rector's Office, MGIMO University (Russia).

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

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

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).

Sergunin A.A. – Professor, chair of theory and history of international relations, Saint Petersburg University

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

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

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

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

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 20,3 усл. п.л. Заказ № 1250.

© 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.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Научная составляющая мировой политики

- 7 Байков А.А., Колдунова Е.В. – Академическая дипломатия в отношениях России и Тихоокеанской Азии
- 22 Варфоломеев А.А., Иванов О.П., Сурма И.В., Трефилова Ю.А. – Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитической деятельности
- 49 Богатуров А.Д. – Попытка перестроить мир «по-американски»
- 65 Кузнецов Д.А. – Соотношение трансрегионализации и глобализации в мировой политике

Миграционные процессы в мировой политике

- 81 Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Очилова Г.Н. – Русскоязычное население в странах дальнего зарубежья
- 101 Цапенко И.П. – Миграционная политика США в отношении государств североамериканского континента
- 130 Шавлай Э.П., Сигачёв М.И., Слепцов Э.С. – Антииммиграционная повестка популистских партий Швейцарии

Международная политическая экономия

- 149 Salygin V.I., Lobov D.S. – Defining Major Oil and Gas Companies' Development Strategies in the Era of Energy Transition
- 167 Бирюкова О.В. – Совместные инициативы вместо многосторонности – новая реальность ВТО?
- 187 Кириллов В.Н., Савинов Ю.А., Гудзенко А.Е. – Растущая роль реэкспорта в международной торговле
- 203 Шеломенцев А.Г., Гончарова К.С. – Факторы социально-экономического развития частично признанных и непризнанных республик Кавказа

КНИЖНЫЕ РЕЦЕНЗИИ

- 224 Чхан М.В. – Зелёные финансы как инструмент обеспечения финансовой устойчивости в ЕС.

Table of Contents • 14(5) • 2021

RESEARCH ARTICLES

Scientific component of world politics

- 7 Baykov A.A., Koldunova E.V. – Academic Diplomacy in Relations between Russia and Pacific Asia Countries
- 22 Varfolomeev A.A., Ivanov O. P., Surma I.V., Trefilova Yu.A. – Expert-analytical Support of Foreign Policy Activities
- 49 Bogaturov A.D. – An Attempt to Rebuild the World “in The American Way”
- 65 Kuznetsov D.A. – Transregionalization in the Context of Globalization

Migration processes in world politics

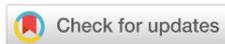
- 81 Ryazantsev S.V., Pismennaya E.E., Ochirova G.N. – Russian-Speaking Population in Far-Abroad Countries
- 101 Tsapenko I.P. – US Migration Policy towards the States of the North American Continent
- 130 Shavlay E.P., Sigachev M.I., Sleptsov E.S. – Anti-immigration Agenda of Populist Parties in Switzerland

International Political Economy

- 149 Salygin V.I., Lobov D.S. – Defining Major Oil and Gas Companies’ Development Strategies in the Era of Energy Transition
- 167 Biryukova O.V. – Joint Initiatives instead of Multilateralism: A New Reality for the WTO?
- 187 Kirillov V.N., Savinov Ya.A., Gudzenko A.E. – The Growing Role of Re-export in International Trade
- 203 Shelomentsev A.G., Goncharova K.S. – Factors of Socio-Economic Development of Partially Recognized and Unrecognized Republics of the Caucasus

BOOK REVIEWS

- 224 Chkhan M.V. – Green Economy as the Instrument of Providing Sustainable Finances in the EU



Академическая дипломатия в отношениях России и Тихоокеанской Азии

А.А. Байков, Е.В. Колдунова

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Дискуссия о российском повороте на Восток традиционно уделяет преимущественное внимание вопросам политико-стратегического, геополитического и геоэкономического характера. В наибольшей степени эти проблемы проявляются на межгосударственном уровне, который оказывается в сфере приоритетного внимания аналитиков, в то время как межобщественные отношения, вопросы гуманитарных контактов, публичной, а в её рамках – научной и академической дипломатии, пока что находятся скорее на периферии размышлений о том, как сделать азиатское направление российской внешней политики более устойчивым. Несмотря на существенные достижения в области образовательного сотрудничества с незападными странами в советский период, после распада биполярной системы Россия на более чем два десятилетия оказалась в положении объекта академической дипломатии европейских стран. Это позволило России в определённой степени продвинуться в сфере образовательного и научного сотрудничества с ЕС, однако, не сняло многих проблем, связанных с процессами интернационализации российского образования и науки. При этом взаимодействие со странами Азии, где на рубеже XX-XXI вв. сформировалась большая группа ведущих мировых университетов, существенно отставало от европейского направления. Вместе с тем более активная российская академическая дипломатия в Азии является залогом успешного экономического сотрудничества, а в конечном итоге – и более комплексного российского внешнеполитического присутствия на азиатском направлении в будущем. В статье рассматривается динамика российских подходов к академической дипломатии, на основе количественных и качественных показателей выделяются тенденции развития высшего образования в странах Азии и характеризуется современное состояние и перспективы образовательного сотрудничества России со странами Азии. В ходе представленного анализа доказывается тезис о необходимости дополнить российскую политику в Азии более диверсифицированной образовательной компонентой, учитывающей новейшие тенденции в области развития высшего образования на международном уровне. Подобные шаги необходимы как для сохранения конкурентоспособности российского образования как такового, так и с точки зрения реализации российской внешней политики в современных условиях.

Ключевые слова: академическая дипломатия, экспорт образования, поворот на Восток, Россия, Азия, ЕС, человеческий капитал, интернационализация образования

УДК 327.82

Поступила в редакцию: 20.06.2021

Принята к публикации: 18.10.2021

Дискуссия о российском повороте на Восток традиционно концентрируется вокруг вопросов политико-стратегического, геополитического и геоэкономического характера. Активно обсуждаются проблемы соотношения Востока и Запада во внешней политике России, трансформации незападного мира в контексте разнонаправленных международных изменений (Логика новой мироустроительной архитектоники ... 2021), перспективы развития российско-китайских отношений применительно к глобальному и региональному измерениям (Виноградов 2021), а также будущее различных других двусторонних треков (Торкунов, Стрельцов, Колдунова 2020; Савченко, Зуенко 2020).

Значимой проблемой концептуализации внешней политики России остаётся поиск оптимального баланса в условиях экономического и политического усиления Китая, с одной стороны, и продолжающейся деградации отношений России с ЕС и США, с другой (Тренин 2021), а также в целом в ситуации неопределённости направления реформирования глобального миропорядка (Барановский 2019). Наиболее полно эти проблемы проявляются на межгосударственном уровне, который зачастую и оказывается в сфере внимания аналитиков, в то время как межобщественные отношения, вопросы гуманитарных контактов, публичной, а в её рамках – научной и академической дипломатии, пока что находятся скорее на периферии размышлений о том, как сделать российскую внешнюю политику более диверсифицированной и не подверженной влиянию флуктуаций на её западном направлении.

Вместе с тем более активная академическая дипломатия, повышение количества представителей стран Азии, имеющих опыт обучения и научно-исследовательской работы в России или в кооперации с российскими учёными и одновременное расширение образовательных и научных контактов с азиатскими университетами, в которые могли бы быть вовлечены российские учёные и студенты, является залогом более успешного экономического сотрудничества, а в конечном итоге – и российской внешней политики на азиатском направлении в будущем. Как показывает практика, именно совместный образовательный и исследовательский опыт помогает справляться с этнопсихологическими барьерами, позволяет выработать стрессоустойчивость к культурным шокам и становится основой для дальнейшего успешного взаимодействия в политике, экономике или социо-гуманитарной сфере. Справедливо и обратное утверждение: без активного наращивания российского экономического присутствия в Азии, сложно ожидать роста востребованности специалистов, получивших образование в России и владеющих российскими технологиями.

Пандемия коронавируса нового типа создала уникальную ситуацию в сфере образования. В результате необходимости соблюдения карантинных мер университеты по всему миру были вынуждены переводить свои занятия в режим онлайн и вводить в практику учебного процесса всё новые и новые инструменты информационно-коммуникационных технологий. Подобная ситуация, с одной стороны, способствовала усилению информационного и образовательного

неравенства. Согласно данным ООН, проблемы с доступом к образованию в период пандемии испытали более чем 1,6 млрд учащихся в 190 странах мира¹. С другой стороны, пандемия подтолкнула многие высшие учебные заведения, в том числе в России, к поиску новых моделей образовательного процесса, в целом усилив уже наметившийся ход движения к цифровизации образования. В отличие от многих других сфер общественной жизни благодаря информационным технологиям международные исследовательские коллективы имели возможность не приостанавливать свою деятельность на период пандемии и находить новые формы коммуникации.

С учётом отмеченных аспектов в представленной статье даётся краткий анализ концептуальных оценок академической дипломатии, рассматривается динамика российских подходов к академической дипломатии, основные тенденции развития высшего образования в странах Азии и характеризуется современное состояние и перспективы образовательного сотрудничества России с азиатскими партнёрами. В ходе представленного анализа доказывается тезис о необходимости дополнить российскую политику в Азии более комплексной академической компонентой, учитывающей новейшие тенденции в области развития высшего образования и науки в целом и в Азии – в частности.

Концептуальные оценки международных практик в области академической дипломатии и интернационализации образования

Как отмечает американская исследовательница Нэнси Шоу во введении к последнему переизданию фундаментального коллективного труда по общественной дипломатии, несмотря на определённый прогресс в развитии исследовательского поля данного направления, оно всё ещё остаётся в тени магистральных теоретических исследований международных отношений, в значительной степени развивающихся в русле неорелизма (Show 2020: 3-4). Однако даже в этом комплексном исследовании тенденции развития академической дипломатии оказываются периферийными, а основное внимание уделяется проблемам культурной дипломатии, развития страновых образов и брендов, роли информационно-коммуникационных технологий в общественной дипломатии.

Вместе с тем изучение роли научно-образовательных обменов и грантовых программ в организации международного диалога и даже формировании траектории экономического и политического развития отдельных стран Азии действительно может пролить свет на закономерности закрепления внешнеполитических ориентаций целого ряда азиатских обществ. Так, например, после

¹ Education during COVID-19 and beyond. *UN Policy Brief*. August 2020. URL: https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/08/sg_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf (accessed 20.10.2021).

Второй мировой войны соединение традиционного востоковедения с социальными науками в целях разработки междисциплинарных подходов к изучению Азии приобрело особое значение для США и европейских стран в контексте bipolarного противостояния, в котором Азия занимала особое место. Известные примеры в этом плане даёт деятельность Фонда Рокфеллера и стипендиальная программа Фулбрайта в Японии. С 1950-х гг. благодаря американской финансовой поддержке в Японии был создан целый ряд исследовательских направлений в области социальных наук и прежде всего экономики, которые были призваны теоретически обосновать несостоятельность социалистических альтернатив для японского экономического развития².

В современной исследовательской литературе можно также найти целый ряд публикаций, акцентирующих внимание на отдельных примерах развития академической дипломатии, в особенности, применительно к США и европейским странам (Adam 2015; Yang 2015). Гораздо меньшее количество исследований посвящено российскому опыту академической дипломатии и, в особенности, в отношениях с незападными государствами. Данное обстоятельство объясняется тем, что наиболее прорывные и хорошо известные примеры академической дипломатии приходились на период холодной войны. Тогда основной задачей международных взаимодействий учёных виделось снижение остроты наиболее сложных проблем советско-американских отношений и сближение позиций двух антагонистов (Торкунов 2019). На это, в частности, были нацелены известные Дартмутские встречи советских (впоследствии российских) и американских учёных.

Активная интернационализация азиатских университетов, которая началась в конце XX в. сначала в Японии и новых индустриальных странах первой волны (Южной Корее, Сингапуре), а затем по мере экономического подъёма остальной части Восточной и Юго-Восточной Азии затронула Китай, Малайзию, Таиланд, Филиппины, Индонезию, создала совершенно иной ландшафт научных и образовательных процессов в Азии. Во многом благодаря образовательному и научному сотрудничеству был налажен диалог между китайскими и американскими учёными в период активного экономического подъёма Китая. Однако ориентация России в 1990-е гг. на сближение с Западом, попытки интеграции в общеевропейское пространство, в том числе за счёт сближения наших образовательных пространств, о чём подробнее будет сказано далее, не способствовали особо пристальному вниманию к развитию академической дипломатии в отношениях со странами Азии.

² Karashima M. *American Philanthropy and Social Science in Early Cold War Japan*. Paper presented for the international conference (IIAS and ISEAS) Framing 'Asian Studies': 18-20 November 2013 in Leiden, the Netherlands. P. 9.

Диверсификация российской внешней политики в начале этого века, качественное улучшение отношений с Китаем и рядом других стран Азии и попытки использования академической дипломатии для того, чтобы сформировать более нюансированное понимание позиций друг друга, в частности, по сложным вопросам российско-японских отношений активизировали российскую академическую дипломатию на азиатском направлении, что нашло отражение в ряде совместных публикаций (Российско-японские отношения ... 2015; A History of Russo-Japanese Relations... 2019). Тем не менее её масштабы и качественное наполнение пока что не позволяют говорить о том, что поворот к Азии в образовательной и академической дипломатии состоялись в полной мере.

Россия как объект и субъект академической дипломатии

Несмотря на существенные достижения в области образовательного сотрудничества с незападными странами в советский период, после распада bipolarной системы Россия на более чем два десятилетия оказалась в положении объекта академической дипломатии зарубежных стран, в особенности в том, что касалось перестройки образовательного процесс. Общий курс на активное сближение с западными странами, в том числе с Европейским союзом (ЕС) создавал ощущение естественной необходимости подключения к европейской интеграции в области образования. Благодаря Болонскому процессу, запущенному в 1999 г., это направление интеграции было открыто не только для стран-членов ЕС, но и для всех желающих государств. Таким образом, в 2003 г. Россия вошла в число участников этого процесса, а образовательное сотрудничество должно было стать составным элементом дальнейшего сближения России с Европой³. Как бы ни оценивалось присоединение России к Болонскому процессу в российском экспертном и образовательном сообществе, последовавшая за этим интенсификация образовательных контактов с европейскими университетами надолго закрепила Россию в орбите европейских образовательных процессов.

Одновременно растущая конкуренция на мировых образовательных рынках способствовала пониманию необходимости более активной интернационализации российских университетов и придания им артикулированной субъектности в области образовательной дипломатии. В начале этого десятилетия деятельность по интернационализации российских высших учебных заведений и продвижению ряда из них в международных образовательных рейтингах

³ Кортунов А.В. Россия и Болонский процесс – 20 лет спустя. *Сайт Российского совета по международным делам*. 23.07.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-bolonskiy-protsess-20-let-spustya/> (дата обращения 20.10.2021).

стала одним из направлений государственной политики в сфере образования. В мае 2013 г. был запущен так называемый «Проект 5–100», призванный обеспечить конкурентоспособность ведущих российских вузов в международной образовательной среде⁴. В мае 2017 г. президиум Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил паспорт проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования»⁵, нацеленного на усиление российских позиций на мировом образовательном рынке. В 2021 г. на смену «Проекту 5–100» пришла государственная программа «Приоритет 2030», скорректировавшая акценты в целевых показателях для лучших вузов, однако сохранившая в качестве одной из задач достижение международной конкурентоспособности⁶.

Таким образом, с точки зрения реализации государственной политики в области образовательной и академической дипломатии за последнее десятилетие произошла существенная трансформация. От реципиента зарубежных образовательных продуктов и моделей Россия перешла к реализации более проактивной стратегии на мировом образовательном рынке. Данный процесс, однако, сохранял определённую степень инерции. Так, по данным Федерального государственного автономного научного учреждения «Центр социологических исследований» (ФГАНУ «Социоцентр»), оператора Проекта повышения конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров «Проект 5–100»⁷ в 2018 г. большую часть (75,2%) иностранных студентов, проходящих обучение в российских университетах, составили представители стран СНГ, Балтии и Грузии⁸. При этом более половины российских абитуриентов, выбиравших обучение за рубежом, ориентировались на университеты Северной Америки и Западной Европы⁹.

Подъём азиатских университетов и основные тенденции развития высшего образования в Тихоокеанской Азии

Относительно незамеченным для многих российских абитуриентов, да и российского политико-экономического сообщества оказался быстрый и во

⁴ Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров. URL: <https://5top100.ru/about/more-about/> (дата обращения 20.10.2021).

⁵ Утверждён паспорт приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования». *Официальный сайт Правительства России*. URL <http://government.ru/projects/selection/653/28013/> (дата обращения 20.10.2021).

⁶ Приоритет 2030. URL: <https://priority2030.ru/about> (дата обращения 20.10.2021).

⁷ ФГАНУ «Социоцентр». URL: <https://sociocenter.info/ru> (дата обращения 20.10.2021).

⁸ Исследование показало, из каких стран студенты приезжают учиться в Россию. *РИА Новости*. URL: <https://na.ria.ru/20190514/1553468787.html> (дата обращения 20.10.2021).

⁹ Там же.

многих случаях качественный подъём азиатских вузов. В некоторых странах, как, например, в Южной Корее или Сингапуре, он произошёл в течение жизни всего лишь одного поколения, значительным образом изменил облик этих стран на мировом рынке образовательных услуг и качество государственного управления в этих странах¹⁰.

Страны Тихоокеанской Азии различались по их стартовым позициям и финансово-экономическим возможностям с точки зрения вложений в сферу образования и НИОКР. Однако все они стремились соответствовать критериям и показателям, определяемым основными международными рейтингами. К последним, в частности, относятся QS (составляется британской консалтинговой компании *Quacquarelli Symonds*), «Таймс» (рассчитывается британским изданием *Times Higher Education*), и ARWU (*Academic Ranking of World Universities*) (так называемый «Шанхайский рейтинг», разработанный в Шанхайском университете Цзяо Тун).

Упомянутые рейтинги различаются по методикам подсчёта. Так, например, «Шанхайский рейтинг» в отличие от двух других учитывает такой показатель, как количество нобелевских лауреатов в составе профессорско-преподавательского состава и среди выпускников университета. Однако к числу общих критериев во всех трёх рейтингах относятся такие универсальные показатели как качество преподавательского состава, уровень интернационализации университетов, качество исследований и преподавания. Согласно всем трём рейтингам азиатские университеты на протяжении последних лет демонстрировали и количественный, и качественный прогресс.

Долгосрочная стратегия повышения качества университетского образования во многих странах Азии и в особенности в её тихоокеанской части была увязана со стремлением нарастить человеческий капитал, необходимый для дальнейшего экономического развития. В этом региональном сегменте мира в последние годы осуществлялись масштабные вложения в образование, именно этот регион также представляет собой самый большой рынок образования в мире.

Согласно классификации ООН, сейчас в регионе расположены преимущественно страны и территории с очень высоким уровнем человеческого развития, страны с высоким и средним уровнем человеческого развития и незначительное число стран с низким уровнем человеческого развития (см. таблицу 1.).

¹⁰ Воскресенский А.Д. Воспитание тигров. *НГ-Сценарии*. 26.01.2010. URL: https://www.ng.ru/stsenarii/2010-01-26/14_asia.html (дата обращения 20.10.2021).

Таблица 1. Уровень человеческого развития в странах Тихоокеанской Азии
Table 1. The level of human development in the Pacific Asia countries

Страна	Индекс человеческого развития	Положение в рейтинге
<i>Очень высокий уровень человеческого развития</i>		
Гонконг (КНР)	0,939	4
Австралия	0,938	6
Сингапур	0,935	9
Новая Зеландия	0,921	14
Япония	0,915	19
Республика Корея	0,906	22
Бруней-Даруссалам	0,845	43
Россия	0,824	49
Малайзия	0,804	61
<i>Высокий уровень человеческого развития</i>		
Таиланд	0,765	77
КНР	0,758	85
Филиппины	0,712	106
Индонезия	0,707	111
<i>Средний уровень человеческого развития</i>		
Вьетнам	0,693	118
Лаос	0,604	140
Мьянма	0,584	145
Камбоджа	0,581	146

Источник: Human Development Report 2019. Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century. New York: United Nations Development Program. P. 300-303.

Существуют различные методики подсчёта человеческого капитала. Самая распространённая исходит из оценки количества лет, потраченных на получение образования, в возрастной группе от 25 до 64 лет. Необходимо, однако, учитывать и другие факторы, включая возможность получения образования на разных уровнях – дошкольном, среднем, высшем, а также качество образования. Дополнительной методикой в плане оценки качества человеческого капитала является также тестирование ПИЗА, реализующееся в рамках международной программы ОЭСР по оценке студентов на остаточные знания. В целом же большинство методик указывает на то, что увеличение количества людей, получивших высшее образование, и качество высшего образования имеют решающее значение для обеспечения стабильного экономического развития.

Стратегии наиболее успешных стран АТР (Японии, Южной Кореи) показывают, что эти страны ориентировались на то, чтобы создать систему преемственности в образовании (от уровня к уровню) и включать в орбиту высшего образования как можно больше абитуриентов без потери качества. Ещё одним значимым фактором стало привлечение в образование частных инвестиций. При этом, однако, далеко не все образовательные достижения азиатских стран обеспечивались исключительно внутренними силами. В процессе реализации

стратегии подъёма своих университетов они активно использовали региональные и международные возможности.

На протяжении последнего десятилетия рынок образования Тихоокеанской Азии характеризовался постоянным ростом мобильности студентов. По прогнозным оценкам, представленным до пандемии 2019-2020 гг., к 2025 г. на долю Азии должно было бы приходиться 70% спроса на мировом рынке образования, в то время как предполагалось, что мобильность студентов в мире вырастет до 7.6 млн человек с 1.8 в 2000 г. (*Globalization and Tertiary Education ... 2010*: 3). Подобные тенденции стали результирующей нескольких факторов, среди которых в первую очередь необходимо отметить длительный период экономического роста, структурные изменения в экономиках азиатских стран, демографические трансформации, а также стремление многих азиатских стран лучше подготовиться к вызовам новой технологической революции.

Основными центрами предоставления образовательных услуг для студентов из Азии традиционно оставались США, страны Европы и Австралия. Среди трёх упомянутых направлений Австралия особо отличается тем, что выстраивает стратегию своего экономического развития за счёт постоянного наращивания экспорта образовательных услуг¹¹. При этом на рынке образовательных услуг Тихоокеанской Азии постепенно закрепились и такие новые игроки как Сингапур и КНР.

При этом за последнее десятилетие произошёл значительный рост совместных образовательных программ стран Тихоокеанской Азии с зарубежными партнёрами, включая открытие там филиалов ведущих западных университетов, программы летних школ, краткосрочные программы, которые легко подстраивались под потребности рынка и потребителей. Параллельно происходил рост частных образовательных учреждений и частных вложений в образование, а также активное включение стран региона в международные исследовательские программы.

Учитывая сказанное, интересно отметить, что паспорт проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» указывал на конкуренцию со стороны западных и китайских образовательных учреждений, однако парадоксальным образом не принимал в расчёт специфику укрепления позиций на мировом образовательном рынке других азиатских стран¹².

¹¹ The Value of International Education to Australia. *Australian Government*. URL: <https://internationaleducation.gov.au/research/research-papers/Documents/ValueInternationalEd.pdf> (accessed 20.10.2021).

¹² Паспорт приоритетного проекта Развитие экспортного потенциала российской системы образования. *Официальный сайт Правительства России*. URL: <http://static.government.ru/media/files/DK0XerfvAnLv0vFKJ59ZeQTC7ycl5NHV.pdf> С. 18. (дата обращения 20.10.2021).

Образовательное сотрудничество России со странами Тихоокеанской Азии

Россия имеет давние традиции образовательного сотрудничества со странами Тихоокеанской Азии, в особенности входившими ранее в социалистический блок. В 1920-е гг. в Москве начали проходить обучение китайские студенты. В эти же годы в коминтерновских вузах приступили к занятиям вьетнамцы (Нгуен 2016: 44-46). После свержения режима Пол Пота в Камбодже несколько тысяч камбоджийцев получили образование в советских вузах, добившись впоследствии значительных карьерных успехов на государственной службе¹³. В биполярный период русский язык активно изучался в университетах КНР и Социалистической Республики Вьетнам.

После завершения холодной войны и по мере сокращения российского присутствия в Азии происходила также и переориентация упомянутых стран на отправку студентов в американские, австралийские и европейские вузы. В КНР подобная переориентация была также обусловлена ухудшением советско-китайских отношений после пограничного конфликта 1969 г., налаживанием отношений с США после установления дипломатических отношений в 1972 г. и началом в 1978 г. периода реформ и открытости.

Потеряв былую привлекательность для азиатских государств в качестве образовательного центра, Россия тем не менее сохранила некоторые конкурентные преимущества на данном направлении. В частности, абитуриентов из стран Тихоокеанской Азии (в особенности КНР, Южной Кореи, Вьетнама, Таиланда, Малайзии, Индонезии, Мьянмы) привлекали образовательные программы в области медицины, инженерных специальностей, ядерной энергетики, химии, гуманитарных направлений, предоставлявших возможности получения качественного, но недорогого по мировым расценкам, образования. Так, например, для тайландских абитуриентов, традиционно ориентировавшихся в первую очередь на США в вопросах получения образования за рубежом, российские образовательные программы в области медицины, химии и авиации представлялись привлекательными именно по причинам более низкой цены по сравнению с западными вузами. При этом, однако, по данным опроса, ежегодно проводимого Институтом исследований Юго-Восточной Азии среди экспертного сообщества всего региона, при ответе на вопрос о том, какую страну Вы бы выбрали для обучения своих детей в случае получения соответствующей стипендии, 29,7% респондентов отметили США, 19,9% – Великобританию, 13% – страны ЕС, 12,4% – Японию, 12,3% – Австралию, 4,7% – Новую Зеландию, 3,3% – Китай¹⁴.

¹³ Россия и Камбоджа договорились о взаимном признании дипломов и ученых степеней. *Новости сибирской науки*. URL: <http://www.sib-science.info/ru/fano/podpisali-21102019> (дата обращения 20.10.2021).

¹⁴ The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report. Singapore: ISEAS, 2021. P. 53.

Барьерами для более масштабного расширения экспорта российских образовательных услуг, как констатировалось и в рамках соответствующего национального проекта, оказывалась сложность освоения абитуриентами из стран Азии программ на русском языке, небольшая номенклатура программ на английском языке, низкая степень интернационализации российских образовательных программ.

Хорошим импульсом для развития образовательного сотрудничества с азиатскими странами стала деятельность Российской Федерации в многосторонних структурах, в рамках которых имелись образовательные треки (АТЭС, ШОС, БРИКС, диалоговое партнёрство с АСЕАН). Это направление позволило создать новые формы образовательного сотрудничества в формате сетевых университетов ШОС и БРИКС, запустить деятельность рабочей группы Россия – АСЕАН в области образования. Саммит АТЭС, прошедший в 2012 г. во Владивостоке, способствовал созданию в Приморье высоко интернационализованного университетского кластера на базе ДВФУ, ориентированного на взаимодействие в первую очередь со странами Азии. На двустороннем направлении уникальным явлением стало открытие в 2017 г. в Шэньчжэне (КНР) совместного российско-китайского университета (проект реализуется силами Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Пекинского политехнического института). В ряде российских вузов (МГИМО, НИУ ВШЭ, ДВФУ) были запущены совместные образовательные программы и программы двойных дипломов в партнёрстве с азиатскими университетами. Благодаря деятельности РФФИ в номенклатуре российских грантовых проектов появились отдельные направления сотрудничества с КНР и Вьетнамом.

Тем не менее, как представляется, этих мер пока что недостаточно для того, чтобы российский поворот на Восток приобрёл полноценное образовательное и академическое измерение. Во многом азиатские страны пока что рассматриваются как страны-доноры иностранных студентов для российских университетов, но не как системные исследовательские партнёры. Достаточно ограниченным по-прежнему остаётся не только экспорт российского образования в страны Азии, но и интернационализация российских преподавателей и исследователей, в то время как рынок высшего образования региона в ближайшем будущем будет нуждаться в увеличении высококвалифицированных преподавателей и исследователей, искать, которых, возможно, будут по-прежнему в американских, европейских или австралийских университетах. В результате российские конкурентные преимущества остаются пока сегментированными и требуют более активного наращивания.

* * *

Представленный анализ позволяет заключить, что Россия, несмотря на наметившуюся диверсификацию внешнеполитических и экономических связей со странами Азии, пока ещё недооценивает потенциал сотрудничества с ними

в образовательной и высокотехнологичной сфере. В свою очередь азиатские страны зачастую скептически воспринимают Россию как партнёра в области научно-исследовательского и образовательного сотрудничества. Приобретая в 1990-е и начале 2000-х гг. опыт международных партнёрств с университетами Европы и США, Россия довольно слабо включилась в научно-образовательную кооперацию в Азии. Между тем у многих азиатских государств уже имеется хорошо отработанный опыт сотрудничества как в регионе, так и за его пределами.

Как показывает практика, положительные изменения в области международного образовательного сотрудничества, в особенности с азиатскими партнёрами, требуют кропотливой и интенсивной работы, при том что отдача возможна только в долгосрочной перспективе. Точно так же негативные тренды в области образования могут быть не видимы в краткосрочном временном разрезе, но проявятся спустя десятилетия (как это произошло в случае взаимодействия с КНР и Вьетнамом).

Пандемия коронавируса нового типа стала вызовом для национальных систем образования, процессов студенческой мобильности и в особенности поставила под вопрос возможности университетов быстро перестроить международные образовательные программы, требующие серьёзной практической подготовки. Вместе с тем, возможно, что новые условия международной среды могут помочь России расширить инструментарий своей академической дипломатии на восточном направлении и разработать новые модели образовательного сотрудничества.

Безусловным фактом является также и то, что международное образовательное и академическое сотрудничество не существует в безвоздушном пространстве. Благоприятной средой для него может быть только активное экономическое взаимодействие на азиатском треке, позволяющее выпускникам российских вузов быть востребованными в своих странах.

Об авторах:

Андрей Анатольевич Байков – кандидат политических наук, доцент, проректор по научной работе, декан Факультета международных отношений МГИМО МИД России, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: a.baykov@inno.mgimo.ru

Екатерина Валерьевна Колдунова – кандидат политических наук, доцент, и.о. директора Центра АСЕАН, доцент кафедры востоковедения МГИМО МИД России, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: e.koldunova@inno.mgimo.ru

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-18-00142 «Многофакторный анализ "азиатского поворота" в российской внешней политике (достижения, проблемы, перспективы)».

UDC: 327.82
Received: June 20 2021
Accepted: October 18, 2021

Academic Diplomacy in Relations between Russia and Pacific Asia Countries

A.A. Baykov, E.V. Koldunova
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-7-21](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-7-21)

MGIMO University

Abstract: Analysts usually consider only strategic, geopolitical, or economic aspects of Russia's turn to the East. Humanitarian contacts and public diplomacy, including academic diplomacy, remain mainly on the periphery of research on the Asian vector of Russian foreign policy. Despite significant achievements in educational cooperation with non-Western countries during the Soviet period, after the end of the bipolar period, Russia turned to European academic diplomacy. To some extent, it helped Russia move forward in educational and research cooperation with the EU. However, it did not help remove all the stumbling blocks on Russia's way to internationalize its education and science. Alongside interaction with Asia, which became home to many world-class universities by the 20th and 21st centuries, Russia's cooperation with Europe has significantly lagged.

Nevertheless, as the current situation demonstrates, a more proactive Russian academic and educational diplomacy in Asia is essential for successful economic cooperation and a comprehensive Russian presence in Asia. The paper, therefore, seeks to analyze the dynamics of Russian approaches to educational diplomacy, based on the qualitative and quantitative assessments to scrutinize the main trends of the higher education development in Asia and to define the current state and prospects of Russia's educational cooperation with Pacific Asia. The paper argues that to be successful, Russia's turn to the East must have a better-developed educational component, which considers the newest trends of higher education development at the international level. These steps are essential for keeping Russian education competitive and implementing Russian foreign policy in the current circumstances.

Keywords: academic diplomacy, export of education, turn to the East, Russia, Asia, EU, human capital, internationalization of education

About the authors:

Andrey A. Baykov – PhD, Associate Professor, Vice Rector for Research Affairs, Dean, School of International Relations, MGIMO University, 76 Vernadskogo Ave., Moscow, Russia, 119454. E-mail: a.baykov@inno.mgimo.ru

Ekaterina V. Koldunova – PhD, Acting Director, ASEAN Centre, Associate Professor, Department of Asian and African Studies, MGIMO University, 76 Vernadskogo Ave., Moscow, Russia, 119454. E-mail: e.koldunova@inno.mgimo.ru

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflicts of interests.

Acknowledgements:

The research was carried out with the financial support of the Russian National Science Foundation within the framework of the grant project №19-18-00142 «Multifactor analysis of the "Asian turn" in Russian foreign policy (achievements, problems, prospects)».

References:

Adam T., Lerg Ch.A. 2015. Diplomacy on Campus: The Political Dimensions of Academic Exchange in the North Atlantic. *Journal of Transatlantic Studies*. 13(4). P. 299-310

Cherevko K.E., et al. 2019. *A History of Russo-Japanese Relations Over Two Centuries of Co-operation and Competition*. Ed. by Dmitry V. Streltsov and Nobuo Shimotomai. Leiden-Boston: Brill. 627 p.

Globalization and Tertiary Education in the Asia-Pacific: The Changing Nature of a Dynamic Market. 2010. Ed. by Christopher Findlay and William G. Tierney. Singapore: World Scientific. 320 p.

Show N. 2020. *Rethinking Public Diplomacy in the 2020s*. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge. 528 p.

Yang Y. 2015. Does the Academic Programme Work? The Jean Monnet Programme and European Union Public Diplomacy. *Journal of European Integration*. 37(6). P. 611-628.

Baranovskij V.G. 2019. Strukturnye izmeneniya global'nogo miroporjadka [Structural Changes in the Global World Order]. Gaman-Golutvina O.V., Nikitin A.I. (eds.) *Sovremennaja politicheskaja nauka. Metodologija* [The Modern Political Science. Methodology]. Moscow: Aspekt Press. P. 570-591. (In Russian)

Logika novoj miroustroitel'noj arhitektoniki i strategii derzhav [The Logic of New World-Contracting Architectonics and the Powers' Strategies]. 2021. Pod red. A.D. Voskresenskogo. Moscow: Strategicheskie izyskanija. 576 p. (In Russian)

Nguyen Thi Hong Bak Lien. 2016. Formirovanie i osobennosti v'etnamskij immigracii v SSSR [The Formation and Distinguish Features of the Vietnamese Migration to the USSR]. *Gaudeamus Igitur*. №3. P. 44-46. (In Russian)

Rossijsko-japonskie otnosheniya v formate parallel'noj istorii. 2015. [Russian-Japanese Relations in the Format of Parallel History]. Pod obshh. red. akad. A.V. Torkunova i prof. M.Iokibje. Moscow: MGIMO-University. 1000 p. (In Russian)

Savchenko A.E., Zuenko I.Yu. 2020. Dvizhushchiye sily rossiyskogo povorota na Vostok [The Driving Forces of Russia's Pivot to East]. *Comparative Politics Russia*. №1. P. 111-125 (In Russian)

Torkunov A.V. 2019. Diplomatiya akademicheskogo soobshhestva: proshloe i nastojashhee [Diplomacy of the Academic Community: Past and Present]. *World Economy and International Relations*. 63(9). P. 22-28 (In Russian)

Torkunov A.V., Streltsov D.V., Koldunova E.V. 2020. Rossijskij povorot na Vostok: dostizheniya, problemy, perspektivy [Russia's Pivot to the East: Achievements, Problems, and Prospects]. *Polis. Political Studies*. №5. P. 8-21 (In Russian)

Trenin D. 2021. *Novyj balans sil: Rossiya v poiskah vneshnepoliticheskogo ravnovesija* [The New Balance of Power: Russia in Search for the Foreign Policy Balancing]. Moscow: Al'pina Publisher. (In Russian)

Vinogradov A.V. 2021. Kitajskij proekt dlja Bol'shoj Evrazii. [China's Project for Greater Eurasia]. *International Trends*. 9(2(65)). P. 6-20. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Барановский В.Г. 2019. Структурные изменения глобального миропорядка. *Современная политическая наука. Методология*. Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. Москва: Аспект Пресс. С. 570-591.

Виноградов А.В. 2021. Китайский проект для Большой Евразии. *Международные процессы*. 9(2 65)). С. 6-20.

Логика новой мироустроительной архитектоники и стратегии держав. 2021. Под ред. А.Д. Воскресенского. Москва: Стратегические изыскания. 576 с.

Нгуен Тхи Хонг Бак Лиен. 2016. Формирование и особенности вьетнамский иммиграции в СССР. *Gaudeamus Igitur*. №3. С. 44-46.

Российско-японские отношения в формате параллельной истории. 2015. Под общ. ред. акад. А.В. Торкунова и проф. М.Июкибэ. Москва: МГИМО-Университет. 2014 с.

Савченко А.Е., Зуенко И.Ю. 2020. Движущие силы российского поворота на Восток. *Сравнительная политика*. 11(1). С.111-125.

Торкунов А.В. 2019. Дипломатия академического сообщества: прошлое и настоящее. *Мировая экономика и международные отношения*. 63(9). С.22-28.

Торкунов А.В., Стрельцов Д.В., Колдунова Е.В. 2020. Российский поворот на Восток: достижения, проблемы, перспективы. *Полис*. №5. С. 8-21

Тренин Д. 2021. *Новый баланс сил: Россия в поисках внешнеполитического равновесия*. Москва: Альпина Паблицер. 403 с.



Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитической деятельности

А.А. Варфоломеев, О.П. Иванов, И.В. Сурма, Ю.А. Трефилова

Дипломатическая академия МИД России

В статье представлены итоги проекта по исследованию системы экспертно-аналитической поддержки внешнеполитических решений. Первый этап проекта был посвящён анкетированию, а второй – интервьюированию практиков – сотрудников органов власти (руководителей и главных специалистов), которые участвуют в процессе подготовки и принятия внешнеполитических решений. Доклад содержит оценку практиками основных проблем в их взаимодействии с научным и экспертным сообществом, а также «желательный образ» такого взаимодействия.

Исследование проводилось в два этапа (I этап – в феврале – октябре 2020 г., II этап – в январе – августе 2021 г.): сначала в форме анкетирования (24 анонимные анкеты), после чего была проведена серия конфиденциальных интервью (ещё 24) для более точной интерпретации полученных данных. Участниками исследования стали практики – сотрудники федеральных органов исполнительной власти (МИД России и Россотрудничества; подразделений международного сотрудничества отраслевых министерств, агентств и служб); аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации (подразделений, обеспечивающих международное и межпарламентское сотрудничество). Все участники исследования замещают должности категории «руководители» или входят в группу главных специалистов, то есть имеют опыт принятия решений и/или участия в их непосредственной подготовке. Анкетирование и интервьюирование проводились на условиях сохранения анонимности респондентов. Исследование выполнено в рамках институционального и нормативно-правового походов.

Авторы отмечают, что ни сегодня, ни в перспективе материалы информационного характера не смогут заместить подлинную аналитику и экспертизу. Эта подмена тем более несостоятельна, поскольку в дальнейшем – в свете развития современных информационно-коммуникационных технологий, сетевых технологий и технологий искусственного интеллекта – обобщающая информационно-аналитическая работа первого уровня будет автоматизирована.

Ключевые слова: внешняя политика, экспертное сообщество, принятие внешнеполитических решений, мозговые центры, конкурентная экспертиза, стратегия национальной безопасности, новые вызовы и угрозы

УДК 327

Поступила в редакцию: 16.07.2021

Принята к публикации: 13.10.2021

Сегодня внешняя политика – это сфера деятельности с высоким уровнем специализации знаний и навыков. Выверенное внешнеполитическое решение не может быть принято без глубокого погружения в конкретные частные вопросы, оно требует временных и трудовых затрат. Потому лица, принимающие решения, стремятся беречь силы, проделывая часть пути при помощи и посредничестве «проводника» – эксперта. Для практиков это ещё и возможность в некоторой степени разделить ответственность, особенно по решениям, которые требуют публичного сопровождения. Помимо этого, практики заинтересованы в экспертах, чтобы преодолеть границы тоннельного аппаратного восприятия. Тем, кто подготавливает и принимает внешнеполитические решения, важен взгляд со стороны, равно как полезен навык экспертов по высокой степени обобщения информации, возможности выйти за рамки рутины – в чём самих практиков сдерживает ритм и режим их работы.

Настоящий материал подготовлен на основе результатов проведённого исследовательского проекта №20-011-00504, поддержанного РФФИ и нацеленного на получение оценок системы экспертно-аналитической поддержки выработки внешнеполитических решений со стороны органов власти, т.е. «заказчика» экспертно-аналитических материалов.

Исследование проводилось в два этапа (I этап – в феврале – октябре 2020 г., II этап – в январе – августе 2021 г.). В рамках первого этапа была разработана анкета (см. Приложение А) и было проведено анкетирование, на втором этапе состоялась серия интервью для более точной интерпретации полученных данных. Участниками исследования стали 24 практика – сотрудники федеральных органов исполнительной власти (МИД России и Россотрудничества; подразделений международного сотрудничества отраслевых министерств, агентств и служб); аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации (подразделений, обеспечивающих международное и межпарламентское сотрудничество). Все участники исследования замещают должности категории «руководители» или входят в группу главных специалистов, то есть имеют опыт принятия решений и/или участия в их непосредственной подготовке. Анкетирование и интервьюирование проводилось на условиях сохранения анонимности респондентов. В рамках исследования использовались децизионный метод, а также методы анкетирования и интервью.

Наиболее популярный в исследованиях международных отношений децизионный метод, используемый для изучения процесса принятия решений, его различных стадий и выработку его оптимальной структуры (Snyder, Bruck, Sapin 2002: 168; Сугак 2012), имеет много сторонников, которые представляют разные школы и направления. Например, О. Катюдаль концентрирует внимание, с одной стороны, на бюрократии как ключевой движущей силе в разработке и принятии конкретных решений, а с другой, – на высшем политическом руководстве (Catudal 1980: 16-18). Во втором случае бюрократия играет второстепенную роль, способствуя или же препятствуя продвижению инициатив лиц,

принимающих решения. Учёный подчёркивает хаотичность процесса принятия внешнеполитических решений, определяемых конкретной ситуацией и обусловленных механизмом выработки решений. Иными словами, в децизионном методе отмечается ключевая роль исполнительных органов власти и снижается степень влияния других ветвей власти, политических партий, групп лоббирования и средств массовой информации (Littoz-Monnet 2018).

Институциональный подход ориентирован на рассмотрение всех стадий принятия решений, опираясь на особенности механизма взаимодействия различных общественно-социальных и государственных институтов в рамках формальных норм (Rosenau 1971; Snyder, Bruck, Sapin 1962). Современные тенденции во внешнеполитической деятельности и дипломатии как государственного института подробно рассмотрены и представлены в работах Ф. Станцеля и других (Stanzel 2018a, 2018b; Rosenau 1971; Snyder, Bruck, Sapin 1962). В частности, исследователь отмечал, что развитие информационных технологий и социальных сетей меняет понимание дипломатической службы, в которую вовлекается всё большее количество участников, в числе которых представители общественного мнения. В связи с этим он подчёркивал необходимость для внешнеполитических ведомств занимать активную позицию по четырём направлениям. Во-первых, дипломатам необходимо балансировать интересы конкретного индивида и государства в целом, при этом приоритетными всегда считаются интересы государства. Во-вторых, информационные технологии должны применяться в дипломатической службе не в ущерб достижению конкретных целей и задач. В-третьих, при учёте интересов большого количества разнообразных внешнеполитических акторов необходимо оставаться верным принципу суверенитета государства. Наконец, необходимо предоставлять открытую площадку для общественности для участия в принятии политических решений.

Среди других подходов и теорий стоит отметить точку зрения о том, что процесс формирования и принятия внешнеполитических решений всегда находится в том или ином контексте: экономическом, культурном, политическом, социальном и т. п., формирующем определённую «окружающую среду» (Сугак 2012; Roobeek 1988: 5-6).

В действительности каждая из этих точек зрения может иметь место или сочетаться в зависимости от многих факторов и обстоятельств. Единого же рецепта относительно того, какой из центров силы важнее, дать на все времена невозможно (Furness, Snyder 1954).

Тем не менее в своем исследовании авторы использовали децизионный метод, который предполагает фокусирование внимания исследователей на рассмотрении процесса принятия внешнеполитических решений, и важно определить, какие переменные обусловили его принятие. В процессе реализации метода исследователи должны сконцентрироваться на четырёх ключевых моментах: центры принятия решений, процесс принятия решений, собственно само внешнеполитическое решение и, наконец, его реализация. Использование этого метода

предполагает также определение круга основных лиц, принимающих решения, а также оценки роли каждого из них. Так как в нашем исследовании речь идёт о важных внешнеполитических решениях, то соответственно внимание будет уделяться высшему политическому руководству страны (глава государства, его советники, министры и т.д.). Следует также учитывать, что каждый из обозначенных лиц имеет свой штат помощников, участвующих в процессе получения и обработки информации.

В целом в Российской Федерации выделяются четыре уровня разработки и принятия внешнеполитических решений: 1) высший стратегический уровень (Президент России, Администрация Президента и Управление Президента по внешней политике); 2) средний оперативный уровень (Правительство и министерства (включая МИД России), Совет Безопасности РФ, крупнейшие государственные корпорации); 3) исполнительный тактический уровень (посольства России за рубежом, Постоянное представительство РФ при ООН, специальные службы и т.д.); 4) вспомогательный научно-экспертный уровень сопровождения внешнеполитических решений (научно-экспертное сообщество, мозговые центры, информационные агентства и т.п.). Последний уровень является функционально важным, так как сопровождает и обслуживает все остальные.

Что представляет собой современная система внешнеполитической экспертизы в России? Как она трансформируется? Какие структуры включены в систему внешнеполитической экспертизы, какими характеристиками они обладают? Как осуществляется взаимодействие органов власти, ответственных за внешнеполитические решения, с экспертными организациями? Какую роль играет экспертиза и аналитика в принятии внешнеполитических решений на тактическом и оперативном уровнях? Каковы правовые основы функционирования системы внешнеполитической экспертизы в России? Какие нормативные требования накладывают ограничения на экспертно-аналитическое обеспечение внешней политики (доступ к информации и/или её обнародование, оформление отношений заказчика исполнителем, ответственность эксперта и т. п.). Вот краткий перечень вопросов, которые ставили перед собой авторы статьи при проведении исследования и которые помогают ответить на общий исследовательский вопрос – как улучшить взаимодействие органов власти и экспертного сообщества на внешнеполитическом треке.

Отметим, что экспертно-аналитическое сопровождение деятельности органов власти может быть внутренним и внешним. Выстраивание внутренней работы относится к области государственного управления, в то время как внешние экспертиза и аналитика – результат отношений со сторонними учреждениями и частными лицами. Такая деятельность сложнее, как с точки зрения её организации, так и ввиду особенностей самого государственного управления, в частности, значительных ограничений, налагаемых на распространение информации вне круга непосредственных участников данного процесса (например, во внешнеполитическом процессе). Тем не менее в России, как и в других стра-

нах, существует понимание, что ограничиваться исключительно «аппаратной» экспертизой и аналитикой нецелесообразно. Привлечение сторонних специалистов помогает объективизировать видение сложных внешнеполитических ситуаций и процессов.

Выделение особой роли экспертного и научного сообщества в подготовке внешнеполитических решений не является данью сегодняшнему дню. В России такое положение имеет давние традиции. За последние полвека можно выделить как минимум три этапа в развитии отечественной системы внешнеполитической экспертизы. Первый – до 1991-1992 гг. – период устойчивого планового взаимодействия органов внешних сношений с ограниченным кругом государственных учреждений (ведомственных и академических); в целом, единообразие подходов, методологии и форм результатов, представляемых «практикам».

Второй – начиная с 1992 г. – до середины 2000-х гг. – период деградации системы взаимодействия, существовавшей ранее, на фоне появления большого количества независимых экспертно-аналитических центров и площадок, спорадически привлекаемых (наряду со «старыми» структурами) к обсуждению отдельных вопросов внешнеполитической практики; вызревание ситуации «плюрализма внешнеполитической экспертизы», в том числе вследствие активного распространения заимствованных теорий международных отношений, методологии и технологий исследований; возникновение «новых стимулов» и их дальнейшее преобладание над существовавшей прежде безальтернативной детерминантой «государственных интересов»: мотивы повышения авторитета эксперта в международных кругах, получения проектного (грантового) финансирования, признания в качестве эксперта в СМИ и пр.

Третий – начиная с середины 2000-х гг. – период постепенно нарастающего внимания государства к экспертному и научному сообществу; создание флагманских институтов отечественной общественной дипломатии (Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова – 2010 г., Российский совет по международным делам – 2011 г.); введение определённых мер по сдерживанию зарубежного влияния на российские экспертные круги; усиление попыток «практиков» перевести работу с «аналитиками» на новый уровень предсказуемого системного взаимодействия.

Необходимо отметить, что конъюнктура третьего (в нашем описании) этапа была обусловлена не только новыми установками в российской внешней политике, отправной точкой для которых принято считать Мюнхенскую речь Президента Путина в феврале 2007 г., но – не в меньшей степени – характером изменений самих международных отношений. Беспрецедентно усилился фактор информационных технологий, а с ним – пропагандистские возможности прямого воздействия на общественные настроения в любой точке мира. Всё это привело к тому, что роль экспертов стала в значительной степени сводиться к участию в формировании и конструировании дискурса. В результате даже многие академические центры, следуя запросам рынка, начали дрейфовать в сто-

рону так называемых *talk tanks* (центров публичных дискуссий, занимающихся выносом на первое публичное обсуждение новых идей и предложений, пробросом «новых шаров»), а также *advocacy think tanks* (занимающихся, по сути, публичным сопровождением принимаемых внешнеполитических решений).

Более детально это было представлено в предыдущей статье авторов (Варфоломеев и др. 2020).

Действующая Концепция внешней политики Российской Федерации фиксирует правило: «При подготовке внешнеполитических решений федеральные органы исполнительной власти на постоянной основе взаимодействуют с [...] экспертным научным сообществом, [...] способствуя их участию в международном сотрудничестве. Широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует её эффективной реализации»¹.

Отсюда вопрос: как данное правило воплощается в жизнь? Как выглядит его реализация с точки зрения сегодняшнего «потребителя» экспертно-аналитических материалов? Ответ на эти вопросы может, с одной стороны, улучшить качество экспертно-аналитической деятельности, а с другой, определить главные критерии и требования к экспертизе, которые предъявляют основные участники современного процесса разработки и принятия внешнеполитических решений.

В рамках проведённого исследования мы обобщили ответы практиков и предложили интерпретацию того, как они оценивают текущее взаимодействие с экспертно-аналитическим сообществом и обозначили, каким видится «желательный образ» такого взаимодействия сегодня. Под «практиками» в данном случае мы будем иметь в виду сотрудников органов власти (прежде всего, руководителей и главных специалистов), которые участвуют в процессе подготовки и принятия внешнеполитических решений.

Оценка внешнеполитической экспертизы и аналитики

Позитивным аспектом является тот факт, что все без исключения респонденты, опрошенные в ходе исследования, сегодня используют экспертизу и аналитику в своей работе.

Казалось бы, это должно свидетельствовать о высоком уровне и качестве взаимодействия практиков с экспертным и научным сообществом на всех этапах выработки внешнеполитических решений. Однако ответы респондентов на смежные вопросы не позволяют подтвердить таких выводов.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.). URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCKB6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения 11.10.2021)

Во-первых, почти 20% опрошенных отмечают, что используют экспертно-аналитические материалы в своей работе без взаимодействия с самими экспертами и исследователями. Такие практики не выступают в роли заказчиков экспертно-аналитических документов и являются пассивными «потребителями» уже готовых материалов (публикаций, докладов, аналитических записок и т. п.). При этом они не вступают в непосредственное взаимодействие с авторами и, таким образом, не получают более детальной информации и более глубокого анализа материала. Фактически каждый пятый из опрошенных не выстраивает диалог с внешними экспертами, а они, в свою очередь, не получают никакой обратной связи и отзывов о подготовленных материалах. Такое положение дел снижает уровень эффективности взаимодействия аналитиков и практиков. В случае установления систематических предварительных консультаций и обратной связи эффективность подобного взаимодействия потенциально возрастёт.

Во-вторых, в ходе исследования подтвердилось, что для большого числа практиков эксперт – это совсем не обязательно исследователь или учёный. Для органов власти опция «привлечь эксперта» зачастую означает не обратиться за содействием к представителям академического сообщества, а задействовать «внутренние резервы»: привлечь к обсуждению вопроса представителей других структурных подразделений того же ведомства или обратиться с запросом в профильный орган власти. Изначально авторы исследования считали, что для практиков «эксперт» – это, в первую очередь, специалист, предлагающий взгляд на проблему со стороны. В действительности многие практики полагают, что «экспертизу», например, руководителю подразделения может предоставить руководитель другого подразделения, находящийся с ним на «параллельной» должности. При такой широкой трактовке «экспертное мнение» – это любое мнение специалиста, непосредственно не принимающего участия в выработке и принятии решения. Можно предположить, что здесь имеются в виду, в том числе, неформальные процедуры, свойственные современному неоинституциональному подходу, когда коллеги (бывшие однокурсники, товарищи по заграничным командировкам) общаются и советуются друг с другом по принципу «Что бы вы сделали на моём месте?» Не ставя целью оценку эффективности такой экспертизы, следует признать, что это безусловная данность существующей бюрократической культуры. В любом случае, это скорее *ad hoc* консультирование, чем системная экспертная работа.

В целом около трети опрошенных по умолчанию всегда предпочтут экспертизу внутри своего органа власти привлечению внешних экспертов. По разным причинам, начиная с банального, что внутренние специалисты уже в теме вопроса и больше в нём разбираются, до особого уровня конфиденциальности. Основной формой такой работы практики видят создание групп из представителей разных подразделений органа власти, в котором они работают. Фактически, это то, что в современном менеджменте называется «проектной командой матричного типа».

Приверженность практиков внутренней экспертизе подтверждается в различных ответах и комментариях. Так, все без исключения респонденты при возникновении вопроса, напрямую не относящегося к сфере своей компетенции, в первую очередь запросят профильный орган власти, а не экспертов-исследователей или научных работников. Таким образом, со слов респондентов подтверждается чёткий принцип обсуждения и подготовки внешнеполитических решений: в процесс вовлекается минимально необходимое (достаточное) количество участников и, как минимум, всё делается существенно быстрее. Это вполне объяснимо и оправданно с точки зрения контроля над распространением информации. Вместе с тем ответы некоторых респондентов подталкивают к выводу, что ограничение круга участников обсуждений в некоторой степени происходит по организационно-психологическому мотиву. Ряд практиков особо подчёркивают, что эксперты «не могут привлекаться к принятию решений», что их мнение «не влияет на само решение, а учитывается при его проработке, анализе ситуации, подготовке материалов» и т. д.

Участие в выработке внешнеполитических решений в значительной степени продолжает восприниматься как причастность к некому «сакральному занятию». По мнению многих практиков, допуск внешнего эксперта к этому делу должен осуществляться не по общему правилу, а лишь по крайней необходимости, в исключительных случаях. Один из респондентов открыто высказался, что «эксперты нужны для сопровождения уже принятых решений», сведя таким образом весь спектр возможных экспертных функций к обоснованию внешнеполитических практик, которые уже проводятся в жизнь (то, чем на Западе занимаются так называемые *Advocacy Think Tanks*). Это значит, что в рамках существующей бюрократической культуры, чтобы быть услышанными, внешние эксперты должны выстраивать своё участие в обсуждении исключительно с позиции «советника», без претензии – во всяком случае, публично – на роль «инфлюенсера». В противном случае это может вызвать определённую настороженность и неприятие со стороны лиц, принимающих решения.

Необходимо уточнить, на каком этапе (и с какой вероятностью) возникает потребность в привлечении внешнего эксперта. В ходе исследования участников попросили определить очерёдность их обращения для экспертной поддержки за пределы органа власти, в котором они работают. Для 30% практиков следующим шагом после запроса в профильный орган власти станет обращение в научные учреждения РАН и/или профильные вузы.

К третьему шагу – привлечению для профессиональной экспертизы независимых специалистов (не являющихся штатными сотрудниками государственных научных и образовательных учреждений) – готовы перейти лишь 18% участников исследования.

Отметим, что если первый шаг алгоритма по поиску экспертной поддержки – словно из неписанной инструкции (обращение в профильный орган власти), что соответствует неоинституциональному подходу, то дальше линия поведения

вариативна. Так, дальнейшие действия могут вообще не осуществляться: более половины собеседников готовы остановиться на первом шаге. Это могло бы означать, что информации и оценок, получаемых в межведомственной переписке, для них достаточно. Однако анкетирование свидетельствует об ином положении дел. Большинству практиков интересно мнение, транслируемое извне их органа власти. Это, однако, не предполагает, что они готовы прилагать усилия с целью получения сторонних оценок.

В ходе исследования у респондентов – представителей различных органов власти – уточняли, существуют ли подведомственные организации (вузы, исследовательские центры и т. д.) или специализированные структурные подразделения, которые занимаются подготовкой экспертно-аналитических материалов. Ожидаемо, большинство ответили положительно (более 80%). Тем не менее даже среди данной части опрошенных превалирует мнение (более 70% от этой подгруппы), что материалов, подготавливаемых специализированными подразделениями и подведомственными организациями, не вполне достаточно, и имеется потребность во взгляде на проблему со стороны.

В таком случае возникает вопрос: в чём причины того, что больше половины практиков, сталкиваясь сегодня с темами, выходящими за рамки их компетентности, даже при наличии интереса к независимому мнению, не обратятся за экспертной поддержкой вовне системы государственного управления? Интерпретация ответов, полученных в ходе исследования, позволяет объединить сдерживающие факторы в четыре большие группы: время и сроки; коммуникация; форма; содержание.

По результатам анализа мнений респондентов фактор времени стал основным камнем преткновения во взаимоотношениях практик-эксперт. Необходимо признать, что при формулировании начальных гипотез исследования подобное с трудом прогнозировалось. Тем не менее обобщение ответов позволяет утверждать следующее. Во-первых, изучение экспертно-аналитических материалов в тех форматах, в которых они в основном предлагаются практикам сегодня, с точки зрения последних, требует слишком больших временных затрат. Практики уверены, что «теоретик» не понимает, в каком ритме и режиме они работают. Данная проблема получает развитие в претензиях к форме экспертных материалов, о чём будет сказано ниже. Во-вторых, практики единодушны в том, что многие даже стоящие материалы попадают к ним несвоевременно, с запозданием, в том числе, когда решение уже принято и повлиять на его реализацию практически невозможно. В ситуациях выбора экспертная оценка нужна здесь и сейчас. Чтобы внести вклад в выработку решения, эксперт должен быть доступен для связи в любое время, как того требует динамично меняющаяся ситуация. Далек не всегда это так, с чем связана следующая группа факторов, сдерживающих эффективное взаимодействие «практик – эксперт».

Следующая группа факторов – проблемы с коммуникацией, нехватка культуры и технологий системного взаимодействия. Данный блок включает мно-

гие факторы, сдерживающие полноформатное взаимодействие «заказчика» и «исполнителя» экспертно-аналитических материалов. Можно предположить, что многие практики не обращаются к экспертам по той причине, что это «не принято», о чём говорилось выше. В бюрократической культуре выработки внешнеполитических решений изначально меньше опыта вовлечения в данный процесс внешних экспертов, чем, например, при решении проблем системы здравоохранения или сопровождения законотворческой деятельности. Это определено спецификой внешней политики, где преждевременное обнаружение даже малозначительной на первый взгляд информации может нанести серьёзный ущерб национальным интересам. Подобное положение дел неправомерно трактовать как слабую сторону. Это данность, которая, тем не менее, формирует культуру взаимоотношений практиков с внешними экспертами.

В ходе исследования один из респондентов отметил, что всегда, прежде чем запросить мнение экспертов-исследователей (вузы и/или институты РАН), он старается самостоятельно найти независимую экспертную оценку в открытых источниках. По нашему мнению, данный пример весьма показателен. Занимающий ответственный пост профессионал готов по мере необходимости принять функционал эксперта на себя, лишь бы избежать обращения за помощью во внешние инстанции.

Полагаем, практики охотнее шли бы на контакт, если бы имели в распоряжении набор простых технологий (алгоритмов) для запроса внешней экспертной оценки. Для этого нужно чётко понимать: а) к кому обратиться; б) через какой канал; в) какой результат предположительно можно получить. Сегодня для практиков основных технологий две: задействование личных связей или утомительная официальная переписка. Проиллюстрируем это на ответах двух респондентов. Первый, говоря о выборе эксперта для консультации по тому или иному вопросу, открыто заявляет, что обращается туда, где быстрее получит ответ, т. е. туда, где есть знакомые, с кем налажен оперативный канал связи. Второй заочно поддерживает такой подход, подчёркивая, что сегодня официальная (бумажная) переписка между экспертными центрами и ведомствами занимает слишком много времени, и в идеале нужно полностью переходить на электронную коммуникацию. Подробнее об этом пойдёт речь во второй части статьи.

Претензии к внешней стороне получаемых материалов повторялись у многих практиков-участников исследования. Как представляется, недостатки данного характера, отмечаемые «заказчиком», в каждом конкретном случае могут быть устранены «исполнителем» наиболее оперативно. Практики недовольны объёмными, громоздкими, переполненными излишней информацией материалами. В результате, чем объёмней представленный материал, тем меньше шансов, что он будет тщательно изучен лицом, принимающим решение, и найдёт практическое применение.

К сожалению, данное исследование показывает, что фундаментальные исследования в наше время у международных-практиков практически не вызы-

вают интерес, даже если такие материалы соответствуют профилю их деятельности. Лишь 10–15% респондентов отмечают востребованность научных трудов в своей работе (ожидаемо, что значительная часть из них прошли подготовку в аспирантуре и/или защитили диссертации на соискание учёной степени). Один из респондентов, принимающий участие в подготовке внешнеполитических материалов для высшего руководства, достаточно категорично констатировал: общие академические исследования в области политических процессов (например, интеграция/дезинтеграция на пространстве ЕС, демократы против республиканцев в США, будущее АСЕАН, внутренняя политика Южной Кореи и пр.) не имеют никакого веса при формировании сколь бы то ни было значимых материалов для лиц, принимающих решений.

Научный стиль с использованием специальной терминологии вызывает отторжение у подавляющего большинства респондентов (более 80% относятся к нему отрицательно). Излишний академизм материалов обусловлен очевидной профессиональной деформацией экспертов-теоретиков: подходы и стиль авторов формируются в ходе написания научных статей, монографий и диссертаций. Переориентироваться на «законы жанра», привычные для «заказчика», в этом отношении бывает сложно.

Практики и представители академического сообщества также расходятся в своём отношении к авторству и иным правам на интеллектуальную собственность. Один из респондентов справедливо отметил, что данный вопрос весьма важен, при том, что ему уделяется недостаточное внимание. Практики привыкли к тому, что результаты их интеллектуальной деятельности оказываются в условной «ведомственной копилке». Они используются вышестоящим руководством и органом власти в целом как некое общее достояние – без указания авторства. С исследователями ситуация иная. Сотрудники образовательных и научных организаций, по большей части, знакомы с правовой категорией «служебное произведение». Однако для них обращение к нормам о служебном произведении не влечёт лишения права на авторство². Многие исследователи не готовы перейти в разряд «писателей-призраков», стать безвестными экспертами, чьё имя и авторский вклад навсегда останутся в тени. Вопрос профессионального признания для них весьма важен. При этом практики исходят из того, что они получают право на использование подготовленных для них экспертно-аналитических материалов по своему усмотрению.

Определённая ясность в этом вопросе должна появиться после уточнения статуса результатов интеллектуальной деятельности, созданных при выполне-

² Статья 1295 Гражданского кодекса Российской Федерации «Служебное произведение» (извлечения):

- Авторские права на произведение науки, литературы или искусства, созданное в пределах, установленных для работника (автора) трудовых обязанностей (служебное произведение), принадлежат автору.

- Исключительное право на служебное произведение принадлежит работодателю, если трудовым или гражданско-правовым договором между работодателем и автором не предусмотрено иное.

нии государственного задания (законопроект находится на рассмотрении в Федеральном Собрании)³. Однако новые положения – в случае принятия – будут распространяться только на экспертно-аналитическую деятельность, которая финансируется из государственного бюджета.

Тем не менее существует как объективная, так и субъективная неудовлетворённость практиков внешними экспертами. Во-первых, отсутствие квалифицированных экспертов по интересующим заказчика темам, во-вторых, низкое качество подготавливаемых материалов, в-третьих, их оторванность от реального положения дел и недостаточная актуальность – вот основные причины, по которым практики отказываются от привлечения внешних экспертов. Претензии к качеству не требуют каких-либо пояснений. Так же сложно содержательно комментировать общее заключение одного из респондентов о «деградации уровня экспертного сообщества». А вот проблемы «оторванности экспертно-аналитических материалов от реальной жизни» обойти вниманием не получится.

Отталкиваясь от собственного практического опыта, мы предполагали, что оторванность экспертно-аналитических материалов от жизни проявляется, в первую очередь, в их умозрительности. Исследователи почти никогда не владеют тем объёмом фактического материала, который доступен практикам. Применительно к внешней политике речь идёт об информации ограниченного распространения, к которой у большинства исследователей нет допуска, служебных знаний и представлений (понимания «внутренней кухни» выработки и принятия решений), доступа к оперативной информации в режиме реального времени. В общении с респондентами-практиками эта гипотеза нашла полное подтверждение.

Вместе с тем один из респондентов обратил внимание на ещё одно проявление оторванности исследователей от той системы координат, в которой существуют практики. Собеседник указал, что «на внешнеполитическом треке критически важно увязывать проводимый анализ с политическими и экономическими потребностями России». По его заключению, в настоящее время такая работа в большинстве «думающих центров» проводится без учёта состояния экономической и политической ситуации в России, потребностей в инвестициях в различных отраслях экономики, положения в промышленности, санкций третьих государств, особенностей законодательной системы. Иными словами, исследователь в большинстве случаев делает заключение и даёт рекомендации по рассматриваемому вопросу, как если бы события развивались в закрытой системе, вакууме, игнорируя связи со средой и приоритеты развития.

Действительно, для исследователя получение нового знания или его обобщение имеет самостоятельную безотносительную ценность. Но для практика

³ Проект статьи 1240 Гражданского кодекса Российской Федерации «Результат интеллектуальной деятельности, созданный при выполнении государственного или муниципального контракта (законопроект № 47538–6/11).

такая ценность появляется лишь в случае соотнесения получаемых знаний с выработкой решений и реальной внешнеполитической деятельностью. Всё тот же респондент с сожалением отмечает, что ему чаще всего приходится сталкиваться с абсолютно оторванной от реалий аналитикой по конкретной стране или региону – без сопряжения потребностей России и рассматриваемой страны/региона.

Представление практиков об экспертно-аналитическом сопровождении принятия внешнеполитических решений

Экспертно-аналитическая поддержка внешнеполитических решений – это сложная многоуровневая система с большим количеством участников и разнохарактерными связями между ними. Взаимодействие здесь осуществляется всеми возможными способами: по вертикали, горизонтали и сетевым образом. Так, связи элементов системы могут основываться на административно-директивных указаниях учредителя подведомственной организации. Другой вариант – нормативно-правовое регулирование по трудовому праву, когда коллектив экспертов подготавливает экспертно-аналитические материалы в рамках своих должностных обязанностей. Ещё один вариант регулирования – договорной, в рамках гражданско-правовых отношений. Существуют и неофициальные схемы, о чём говорилось выше: частная инициатива, личные договорённости.

Требования к «исполнителю», а также формы осуществления взаимодействия, определяются исходя из специфики конкретной задачи и ситуации, в которой она решается. В этой части статьи мы поговорим о том, какими практики хотели бы видеть взаимодействие с экспертным и научным сообществом.

Начнём с факторов, которые определяют выбор эксперта. Отталкиваясь от них, можно говорить об образе «идеального» советника и консультанта для лиц, принимающих внешнеполитические решения.

Исследование показало, что почти на равных привлечение внешнего эксперта обуславливают три фактора:

- его личный авторитет или авторитет организации (бренд), к которой он принадлежит,
- своевременность подготовки материалов,
- объективность и независимость.

Каждый из трёх упомянутых факторов был отмечен респондентами в диапазоне 65–75%. При этом последний фактор был важен для наибольшего количества собеседников, что требует комментариев.

Практики-участники исследования неоднократно отмечали, что они ждут от эксперта взгляд на проблему, отличный от стандартного бюрократического. На вопрос о том, в каких случаях необходима экспертная поддержка (можно было назвать несколько вариантов), участники исследования ответили следую-

щим образом: когда нужна консультация по прецеденту или сложному вопросу (почти половина ответов); при появлении пограничных или узкоспециализированных вопросов (около 40%). В случаях, когда решение конкретного вопроса для практиков кажется очевидным, они, скорее всего, не будут обращаться за внешней экспертной поддержкой. Взгляд на проблему со стороны нужен в ситуации неопределённости, когда «правильный ответ» не лежит на поверхности, и для выбора оптимальной линии поведения требуется плюрализм оценок, мнений, предложений. Отсюда следует важный вывод: если лица, подготавливающие и принимающие внешнеполитические решения, обращаются за консультацией к эксперту, тот не должен пытаться угадать настроение «заказчика» и предлагать ожидаемый ответ. Наоборот, в ситуации неопределённости заказчик ждёт нестандартных, неожиданных для себя, возможно даже парадоксальных оценок и суждений. «Карманная», по выражению одного из собеседников, экспертиза при выработке новых внешнеполитических решений имеет минимальную ценность (отметим, это не относится к экспертному сопровождению решений уже принятых).

Ряд опрошенных обращали принципиальное внимание на необходимость формирования между экспертными центрами здоровой конкурентной среды.

Представитель одного из отраслевых министерств, рассуждая об идеальной схеме взаимодействия практиков с экспертами, предположил, что единственное реальное условие высокого качества аналитического продукта – его свободное обращение на рынке. По его мнению, стимул к разработке качественного продукта появляется, если сформирован конкурентный рынок, и на этом рынке существует достаточно широкий спрос на аналитические продукты. Если же все решения принимаются узкими бюрократическими группами, и их обсуждение не востребовано, рынка нет – есть лишь потребность этих узких бюрократических групп в «исполнителях», которые будут документально оформлять решения, принимаемые в этих группах. «...практики готовы к плюрализму и конкуренции взглядов на этапе выработки нового решения, до его принятия. Но вряд ли после того, как эта отсечка уже пройдена».

О необходимости поддерживать конкуренцию косвенно говорили и другие респонденты. Так, один из собеседников указал, что на фоне обилия материалов, основанных на либерально-идеалистических подходах, ему не хватает взглядов и оценок консервативного характера.

Как представляется, вопрос о конкуренции экспертов и экспертных центров в области внешней политики не так прост. Вряд ли здесь можно выбрать и ввести в действие на безальтернативной основе одну универсальную схему взаимодействия (условный «свободный рынок» или, наоборот, «плановая экономика»).

Как мы уже отмечали, практики готовы к плюрализму и конкуренции взглядов на этапе выработки нового решения, до его принятия. Но вряд ли после того, как эта отсечка уже пройдена.

Кроме того, нельзя игнорировать специфику внешнеполитической сферы, которая априори не может быть столь же открытой, как, например, саморегулируемый рынок бухгалтерских услуг. Как показало исследование, практики расходятся в своём отношении даже по такому вопросу, как привлечение к экспертным обсуждениям зарубежных специалистов (включая представителей стран СНГ). Одни полагают, что это способствует выходу из «зашоренности» по отдельным вопросам. Другие высказывают диаметрально противоположную точку зрения, подчёркивая, что использовать аналитические материалы, подготовленные при участии зарубежных экспертов, можно лишь в исключительных случаях.

Завершая тему формирования конкурентной среды, обратим внимание на географию отечественной экспертизы. Одной из задач исследования было картирование организаций, которые признаются международниками-практиками в качестве участников системы обсуждения и выработки внешнеполитических решений. Представителей органов власти просили назвать научные и экспертные центры, с которыми они взаимодействуют. Среди ответов не было ни одной организации, расположенной вне Москвы.

В академической среде известно, что, к примеру, на Дальнем Востоке есть сильные центры и авторитетные эксперты по Китаю, Японии и другим странам АТР, в то время как в Санкт-Петербурге однозначно представлены исследования Скандинавии. Однако для практиков всё экспертное пространство за пределами столицы остаётся вне сферы взаимодействия. Его потенциал может быть известен, но при обсуждении и подготовке внешнеполитических решений он не задействуется. А это отвечало бы интересам практиков по усилению здоровой конкуренции экспертных площадок.

Как представляется, существующая централизация экспертизы инерционна. Во многом она обусловлена «привычкой» – тем, что выше мы назвали культурой взаимодействия практика с исследователем.

Содействовать вовлечению региональных центров в экспертную поддержку внешней политики могут современные коммуникационные технологии. Дистанционная работа в период пандемии показала, что многие каналы взаимодействия легко становятся сетевыми. Это относится и к форматам прикладного анализа: «мозговым штурмам», форсайт-сессиям, ситуационным анализам и т.п.

Однако для работы по сетевому принципу необходимы интеграторы – экспертные организации или специализированные подразделения непосредственно в органах власти, которые могут взять на себя коммуникационную и организационную функции.

Организационно и содержательно интеграторы должны выполнять тот функционал, который в силу загруженности избыточен для лиц, принимающих решения: создавать для практиков каталоги экспертов и экспертных центров по конкретным вопросам; запускать и поддерживать технологические решения

(включая онлайн-каналы) для публичного и закрытого взаимодействия между «заказчиками» экспертизы и «исполнителями»; заниматься мониторингом обратной связи и многое другое.

Так, при МИД России действует Научно-исследовательский центр информатики (НИЦИ). Это головная организация по созданию, эксплуатации и развитию Информационной системы по внешнеполитическим вопросам (ИС ВПВ), которая по ряду показателей является уникальным комплексом программно-технических средств и информационных технологий. Однако ИС ВПВ не рассчитана на интеграцию экспертных суждений и вообще «внешнего взгляда».

Также необходимо отметить, что любая инфосистема – не более чем оболочка. Наполнить её содержанием может только эксперт, либо практик, принимающий на себя роль эксперта. Это, однако, потенциально снижает качество работы, поскольку отвлекает практика от основных обязанностей. Так, один из участников исследования отметил, что «часто самому приходится обращаться к интернету для уточнения информации. Нужна статистика, анализ законопроектов и законодательства, международных и двусторонних соглашений».

Как мы указывали в первой части доклада, серьёзным фактором, сдерживающим восприятие экспертно-аналитических материалов, является их форма. Лишь единицы отмечают, что внешняя сторона и стиль материалов для них безразличны, если автор компетентен и строго следует логике. Что же хочет видеть большая часть практиков? Самое распространённое предпочтение (более 40% ответов) – материалы официально-делового стиля, а конкретнее – оформленные по подобию и с использованием языка межведомственной переписки, к которому практики привыкают за время карьеры. Чуть менее 40% опрошенных выбирают форму изложения, понятную любому неспециалисту. Один из респондентов уточняет, что это «корректный язык, без использования узкоспециальной терминологии, с обязательными сравнительными и историческими сопоставлениями». Практики выступают против искусственного «обналичивания» текста. Говоря простыми словами, форма текста должна позволять взять его в работу сразу, например, использовать без существенной правки как основу для внутри- и межведомственных справочно-информационных материалов.

В идеале предназначение материала должно быть известно эксперту-автору изначально. Одно дело – готовить аналитику, которая станет для практиков «фоновым знанием», поможет сформировать общее представление о том или ином вопросе, заложит своеобразную систему координат. Другое дело, когда экспертный материал носит позиционный характер, становится тезисами к переговорам или служит для формулирования международно-правового заключения.

До настоящего момента мы не делили экспертно-аналитическую деятельность на виды. Однако это целесообразно сделать, когда мы говорим об основных моделях взаимодействия «заказчика» и «исполнителя». Ответы практиков

позволяют выделить две основные модели, которые описывают их представления об эффективном сотрудничестве с внешними экспертами. Каждая из них соотносится с классическим разделением экспертно-аналитической деятельности, собственно, на аналитику и экспертизу.

Первая модель связана с плановым взаимодействием «заказчика» и «исполнителя». Почти 60% участников исследования отметили, что заинтересованы в периодической поддержке со стороны экспертов. Более 40% указывают, что такая поддержка в их работе требуется всегда, так как является неотъемлемой частью процесса выработки решений.

Потребности в постоянной интеллектуальной подпитке обеспечиваются аналитикой⁴. Она необходима, например, для осуществления средне- и долгосрочного внешнеполитического планирования; выработки идей определения приоритетов сотрудничества на перспективу. Это те самые случаи, когда внешний взгляд необходим для нахождения нетривиальных предложений и решений. Эксперт здесь выступает в роли советника. Именно аналитика, а не разовая экспертиза, связана с самым сложным элементом процесса подготовки внешнеполитических решений – прогнозированием. Отметим, что в ходе исследования многие практики подчёркивали, что прогностические элементы – это не просто желательная, но обязательная часть аналитических материалов.

Интеллектуальная поддержка лиц, принимающих решения, которая проводится на регулярной основе, принимает классические формы: это ведомственный план-заказ на подготовку аналитических записок, создание при органе власти научно-консультативных советов (НКС; либо иных совещательных органов с участием исследователей, общественных деятелей, отставных практиков и т.п.), включение представителей научного сообщества в постоянно действующие экспертные органы при международных организациях, а также других институтах многостороннего и двустороннего сотрудничества.

Плановая аналитическая работа очень трудозатратна, потому что представляет собой новаторскую деятельность, связанную с продуцированием новых знаний и смыслов (во всяком случае, так должно быть). Однако трудозатраты могут и должны распределяться во времени, а также между исполнителями. Этому помогает привязка планов работы к календарю внешнеполитических событий, например, к графику визитов высшего и высокого уровня, которые готовятся на протяжении нескольких месяцев. Обратная сторона долгосрочности – то, что практикам нужно постоянно «подогревать» вовлечённость

⁴ Аналитика относится к решению сложных, ещё не решённых проблем (а не задач) на системном уровне, когда существующих знаний недостаточно, или они исчерпали себя. При этом может происходить уточнение целей, выявление проблем, мешающих эти цели достичь, а также осуществляется генерацией новых идей для решения выявленных проблем. Аналитика решает стратегические проблемы, актуальные в среднесрочном и долгосрочном периодах. В этом смысле, стратегические решения, предлагаемые аналитиками, подчиняют себе оперативно-тактические решения, предлагаемые экспертами. См. подробнее: (Рыжов 2018).

внешних экспертов. Обычно для этого используются традиционные каналы коммуникации, использование которых отнимает много времени: официальная переписка, оформление госзадания, проведение периодических совещаний и заседаний НКС.

Другая модель взаимодействия – привлечения «исполнителей» для проведения экспертизы⁵ (включая экспресс-экспертизу). В области внешней политики экспертиза проводится *ad hoc* – в каждом конкретном случае, разово, в привязке к конкретному кейсу. Половина участников исследования отметили, что такой тип экспертной поддержки однозначно востребован в их работе.

В данном случае эксперт выступает в роли консультанта. Причиной для проведения экспертизы, в частности, может стать появление правового прецедента или отраслевого вопроса, предполагающего наличие специальных знаний. В рабочем процессе подобные ситуации часто становятся «стоп-линиями». Их нельзя обойти и найти решение самостоятельно, без консультации с экспертом, зачастую невозможно. Требуются оперативные решения. В существующей бюрократической культуре самое простое из них, как мы уже отмечали – обратиться в профильный орган власти. Почему не к внешнему эксперту? Причин несколько. Во-первых, если практик сталкивается с прецедентом, ему необходимо прилагать усилия и тратить время на поиск соответствующего специалиста. Во-вторых, даже если специалист по профилю известен, необходимо его замотивировать, а речь идёт о внеплановой ситуации. Стимулов, кроме личных связей, в распоряжении практика может просто не быть.

В целом многие претензии практиков к «теоретикам», которые описаны в первой части статьи, вызваны негативным опытом именно разового, а не планового взаимодействия. Это запоминающиеся для практиков моменты, когда ответ на вопрос необходимо получить здесь и сейчас – иначе останавливаются следующие фазы выработки внешнеполитического решения. А ответ получается (если вообще получается) несвоевременно или в неприемлемой форме.

Скорректировать недостатки в оперативном взаимодействии помогают новые технологии. В современных условиях внешнеполитическая экспертиза может основываться только на современных информационных технологиях. Необходимо создавать сети экспертов по предметным областям (предметные и тематические пулы, в т.ч. онлайн), формировать экспертные площадки в виде закрытых форумов или мессенджеров с ограниченным доступом, наделять отдельные организации (например, подведомственные) функционалом агрегаторов экспертных мнений, о чём шла речь выше. В противном случае при стол-

⁵ Экспертиза – исследование объекта, проекта, проблемы, проводимое экспертом, компетентным в рассматриваемой предметной области. Экспертиза имеет вид формализованной процедуры решения задачи выбора и оценки чего-либо с применением принятых регламентов и критериев. Экспертиза решает оперативно-тактические и ситуационные задачи, актуальные в текущее время. См. подробнее: (Рыжов 2018).

кновения с необходимостью привлечь дополнительные ресурсы у практиков остаётся только один инструмент поддержки: обращаться в профильный орган власти. Конечно, пытаться заменить мнение профессионала из соответствующего ведомства консультацией внешнего эксперта было бы наивно. Но дополнить и подкрепить необходимо.

Разобранные модели взаимодействия «практиков» и «исполнителей» не являются взаимоисключающими. В одной и той же ситуации может требоваться как аналитика, так и экспертиза. Точно так же один и тот же специалист может привлекаться органом власти как на плановой основе, так и для консультации в конкретном случае.

Исследование показало, что практикам могут быть интересны и гибридные формы экспертно-аналитической поддержки. Например, как отметил один из респондентов, регулярные (один – два раза в неделю) краткие экспресс-анализы и прогнозы могут быть полезным вспомогательным инструментом в работе, способствующим определению круга приоритетных задач и разработке методов их решения.

Гибридные формы актуальны и для организации сотрудничества практиков с экспертами. В ходе исследования участников спрашивали о предпочтительном формате экспертно-аналитического взаимодействия. Наибольшую поддержку (почти 40%) получило такое организационно-управленческое решение, как формирование экспертной группы внутри органа власти с включением в неё внешних экспертов. Полученный результат тем более интересен, что такое решение не предлагалось респондентам – они формулировали его сами.

Любой формат экспертно-аналитической поддержки требует ресурсного подкрепления. Вопрос, который нельзя проигнорировать – стимулирование внешних экспертов к сотрудничеству с практиками. Многие участники исследования напрямую сталкивались с тем, что эксперты стараются избегать интеллектуального «волонтёрства». Как же можно повысить мотивацию экспертов, чтобы они стремились соответствовать всем тем многочисленным требованиям, которые предъявляет к ним потенциальный «заказчик»?

Стандартный ответ, который повторялся многими респондентами – необходимость финансирования внешней экспертной деятельности. Речь идёт о том, чтобы предусматривать в бюджете государственного органа средства на проведение «внешних» научных исследований и экспертизы (аутсорсинг). По поводу этого простого решения можно выделить ряд конкретных предложений.

В бюджете ряда органов власти, участвующих в выработке и реализации единой внешнеполитической линии нашей страны, средства на экспертно-аналитическую (или информационно-аналитическую) деятельность ежегодно закладываются. Однако правила бюджетной дисциплины накладывают серьёзные ограничения на то, как орган власти может распоряжаться этими средствами. Поэтому техническое увеличение объёмов финансирования само по себе не станет поводом к развитию системы внешнеполитической экспертизы. Увеличение

объёмов рынка не повлечёт автоматического усиления конкуренции экспертных центров и повышения качества «продукта» – экспертно-аналитических материалов.

Во-первых, сдерживающим фактором являются правила госзакупок. Почти 60% практиков-участников исследования отметили, что действующие правила выступают барьером для привлечения внешних экспертов. Особой критике по объективным причинам подверглись сроки проведения процедур (отметили более 60% респондентов) и проблемы с формулированием критериев (отметили более 40% респондентов). Даже если лица, принимающие решения, готовы привлечь внешних экспертов, выйти «с заказом на рынок» для них чрезвычайно сложно. В силу сказанного, для тех органов власти, чьи бюджеты имеют хотя бы небольшие средства на экспертно-аналитическую деятельность, самое простое организационное решение – передать их подведомственным учреждениям (вузам, исследовательским центрам) через процедуру государственного задания. Заказчик сам оформляет требования к исполнителю и контролирует результат на выходе. В ряде случаев такая система работает весьма эффективно и без сбоев. В отдельных ситуациях с меньшим успехом, так как представитель одного из отраслевых ведомств отметил, что содержание на бюджете лишает экспертные институты стимулов к разработке качественного продукта в принципе.

Во-вторых, средства, имеющиеся у органов власти на экспертно-аналитическую деятельность, по общему правилу расходуются на плановую аналитику в ущерб экспертизе. Такой подход закономерен, с административно-финансовой точки зрения. Потребности в экспресс-экспертизе на бюджетный период невозможно точно спрогнозировать: казусы и прецеденты, требующие привлечения специалиста-эксперта со стороны, возникают спорадически. В итоге, как мы отмечали выше, при возникновении чрезвычайного вопроса практик остаётся без ресурса для организации внеплановой экспертной поддержки. На оперативно-тактическом уровне проблему можно решать двумя способами: формированием резервных фондов или возможностью корректировки планов на экспертно-аналитическую деятельность внутри бюджетного периода. Что касается стратегического подхода к проблеме финансирования, требуется системный пересмотр самой базы взаимодействия, включая его нормативные и административно-организационные основы.

Часть практиков готовы предложить экспертам непрямые материальные стимулы, например участие в мероприятиях, в том числе за рубежом. Как представляется, это простое решение, выгодное всем сторонам. Многие международные организации (системы ООН, Совет Европы, АСЕАН) финансируют экспертное представительство в постоянных органах или экспертную работу на разовой основе. Таким образом, могут быть найдены решения сразу в двух направлениях: обеспечение представительства нашей страны на втором треке и повышение мотивации экспертов, в сотрудничестве с которыми имеют заинтересованность.

Ещё одно предложение по стимулированию экспертного обеспечения практической деятельности – формировать и развивать систему взаимных стажировок на основании двусторонних соглашений о сотрудничестве между органом власти и экспертной организацией. В таком формате можно увидеть элементы «принципа вращающихся дверей» – взаимообогащении сообществ практиков и экспертов. В современных реалиях стажировки могут иметь вид прикомандирования и быть привязаны к каким-либо конкретным событиям. Например, стажировка экспертов в органе власти может проводиться в интересах обеспечения председательства в международной организации или содержательной подготовки иного крупного мероприятия. Для практика в экспертной организации – с целью написания и защиты диссертации. Стажировка может стать и промежуточным периодом между этапами карьеры практика, например, между длительной загранкомандировкой и работой в центральном аппарате органа власти.

Как отмечалось выше, многие практики осознают, что для эксперта важно признание результатов его интеллектуальной деятельности. Практики, особенно руководители, могут помочь эксперту создать имя, сформировать личный профессиональный бренд. Повышение авторитета экспертов, с которыми сотрудничают практики, выгодно последним – как в отечественном, так и международном публичном пространстве. Это переход от роли эксперта, участвующего только в подготовке внешнеполитического решения, к роли эксперта, вовлечённого также в сопровождение его реализации.

В настоящее время наблюдается беспрецедентный рост возможностей прямого воздействия на общественные настроения в любой точке мира.

Как следствие, роль экспертов зачастую стала сводиться к участию в формировании дискурса. Даже академические центры, следуя запросам рынка, начали дрейфовать в сторону так называемых *Talk Tanks*⁶, а также упоминавшихся *Advocacy Think Tanks*⁷.

Прикладная аналитика и экспертиза, рассчитанная не на широкое потребление, а исключительно на узкий круг профессионалов, стала растворяться во всё возрастающем объёме «публицистики», к которой склоняет авторов современный информационно-коммуникационный детерминизм.

Однако ни сегодня, ни в перспективе материалы чисто информационного толка, с низким уровнем обобщений, лишённые рекомендаций и прогнозов, основанные на общих знаниях, не смогут заместить подлинную аналитику и экспертизу. Эта подмена тем более несостоятельна, поскольку в дальнейшем – в

⁶ Talk Tanks – центр публичных дискуссий, занимающихся выносом на первое публичное обсуждение новых идей и предложений, пробросом «новых шаров».

⁷ Advocacy Think Tanks – аналитические центры, которые занимаются публичным сопровождением принимаемых внешнеполитических решений.

свете развития технологий искусственного интеллекта – обобщающая информационно-аналитическая работа первого уровня будет механизирована. Если эксперты переориентируются со стратегического и тактического уровней анализа на оперативный, уже в скором времени они будут конкурировать с машинными технологиями и проигрывают, а их способности и навыки девальвируются.

В наши дни уже отпала необходимость физически, «руками» обрабатывать прессу. Сегодня такая работа автоматизируется. Более того, она стала экстерриториальной: проанализировать, например, недельную болгароязычную прессу в сети можно за несколько минут, находясь в любой точке земного шара – вовсе не обязательно в самой Болгарии. Автоматизированный поиск и анализ по ключевым параметрам уже победили механическую работу человека. В течение 5–10 ближайших лет мощные интеллектуальные системы полностью заменят аналитиков на этапе первичной обработки информации, находящейся в свободном сетевом доступе.

Аналитики будут вынуждены в большей степени обращаться к информационным технологиям и системам. Это машинная обработка больших объёмов статистических данных (например, для анализа экономического, военного, человеческого потенциала страны или региона в динамике), машинные переводы, интеллектуальный анализ гигантских корпусов иноязычных текстов и многое другое.

Подготовка материалов информационного и справочного характера перейдёт в зону ответственности ИТ-помощников (возможно даже с персонализированным интерфейсом, например – Алиса или Siri). В поле «человеческой» аналитики останется то, что требует творческого подхода, нахождения нестандартных решений, развязок, а также общая постановка задач и стратегическое планирование.

Экспертно-аналитическую деятельность ждут большие перемены. Тем важнее понимать, какой мы хотим видеть её в новых условиях – с учётом интересов развития государства и общества.

Об авторах:

Об авторах:

Антон Александрович Варфоломеев – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Олег Петрович Иванов – доктор политических наук, профессор, проректор по научной работе Дипломатической академии МИД России. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Иван Викторович Сурма – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного управления во внешнеполитической деятельности Дипломатической академии МИД России, членкорреспондент РАЕН. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Юлия Александровна Трефилова – кандидат политических наук, старший научный сотрудник, руководитель Управления научно-координационной работы Дипломатической академии МИД России, эксперт РСМД. 119034, Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1.

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00504.

UDC: 327
Received: July 16, 2021
Accepted: October 13, 2021

Expert-analytical Support of Foreign Policy Activities

A.A. Varfolomeev, O.P. Ivanov, I.V. Surma, Y.A. Trefilova
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-22-48](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-22-48)

Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry

Abstract: The article presents the final results of the project studying the system of expert and analytical support for foreign policy decisions. The project is devoted to conducting a survey and a set of interviews with employees of government bodies (leaders and chief specialists) who are involved in the process of preparing and making foreign policy decisions. The article contains the officials' assessment of the main challenges when interacting with the scientific and expert community, as well as a "desired image" of such interaction. The study was held in two stages (stage I - in February-October 2020, stage II-in January-August 2021) in the form of a survey with a set of follow-up interviews for a more detailed interpretation of the data obtained. The interviewees included 24 employees of federal executive bodies (the Ministry of Foreign Affairs of Russia and Rossotrudnichestvo; departments of international cooperation of line ministries, agencies and services); offices of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation (departments providing international and inter-parliamentary cooperation). All participants of the study are in positions of the "managers" category or are part of the group of "chief specialists", that is, they have experience in decision-making process and/or in elaborating them. The survey and interviews were anonymous. The research is within structural-functional, institutional and regulatory approaches. The authors note that informational materials with low level of generalization and lacking recommendations and forecasts will never replace genuine analytics and expertise. Given the development of artificial intelligence, generalizing information will be automatized. As a result, expertise has to be of better quality.

Keywords: foreign policy, expert community, foreign policy decision making, think tanks, competitive expertise, national security strategy, new challenges and threats

About the authors:

Anton A. Varfolomeev – Candidate of Political Science, senior researcher at the Institute of current international problems of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Oleg P. Ivanov – Doctor of Political Science, Professor, Vice-rector for research, the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry., Ostogenka, 53/2, st. 1., Moscow, Russia, 119034.
E-mail: Direct.lamp@dipacademy.ru

Ivan V. Surma – candidate of economic Sciences, head of the Department of public administration in foreign policy of the diplomatic Academy of the Russian foreign Ministry, corresponding member of the Russian Academy of Sciences. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Yulia A. Trefilova – Candidate of Political Sciences, senior researcher, head of the Department of scientific coordination of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. Ostogenka, 53/2, st. 1, Moscow, Russia, 119034.

Conflict of interests:

Authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00504.

References:

Bruck H. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. H. Bruck, B. Sapin, R.Snyder. New York: Palgrave Macmillan. 186 p.

Catudal H. 1980. *Kennedy and the Berlin Wall Crisis. A Case Study in U.S. Decision-Making*. Berlin: Berlin-Verlag. P. 16-18.

Furness E., Snyder R. 1954. *American Foreign Policy and Decision Making*. New York.

Littoz-Monnet A. 2018. *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*. Published December 3, 2018 by Routledge. 246 p.

Roobeek A. 1988. The Forgotten Dimension in the Technological Race. *After the Crisis. Current Research on Capital and Strategy*. Amsterdam. P. 5-6.

Rosenau J. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York.

Snyder R., Bruck H., Sapin B. 1962. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York.

Snyder R., Bruck H., Sapin B., Valerie M.Hudson. 2002. *Foreign Policy Decision Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan. 186 p.

Stanzel V. 2018a. New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century. *SWP Research Paper*. №11. 12.11.2018. 69 p.

Stanzel V. 2018b. Diplomacia Digital 2.0: Trends and Resistance. *Revista Mexicana de Política*. №113. P. 35-52.

Varfolomeev A.A., Ivanov O.P., Surma I.V., Trefilova Yu.A. 2020. Rossijskaya sistema vneshnepoliticheskoy ekspertizy [Russian System of Foreign Policy Expertise]. *MGIMO Review of International Relations*. 13(5). P. 266-292. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292 (In Russian)

Ryzhov V.A. 2018. Analitika i ekspertiza v informacionnom obshchestve [Analytics and Expertise in the Information Society]. *Economic strategies*. №2. P. 140-155 (In Russian)

Sugak O.A. 2012. Process prinyatiya vneshnepoliticheskikh reshenij SSHA [The Process of Making US Foreign Policy Decisions]. *Young Scientist*. 7(42). P. 214-217 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Варфоломеев А.А., Иванов О.П., Сурма И.В., Трефилова Ю.В. 2020. Российская система внешнеполитической экспертизы. *Вестник МГИМО-Университета*. 13(5). С. 266-292. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-266-292.

Рыжов В.А. 2018. Аналитика и экспертиза в информационном обществе. *Экономические стратегии*. №2. С. 140-155.

Сугак О.А. 2012. Процесс принятия внешнеполитических решений США. *Молодой учёный*. 7(42). С. 214-217.

ПРИЛОЖЕНИЕ А
Конфиденциально

Анкета

«Исследование системы экспертно-аналитической поддержки подготовки и принятия внешнеполитических решений»

Дата анкетирования:

Ветвь власти, которую представляете:
законодательная/исполнительная

1. Используйте ли Вы экспертную аналитику в Вашей работе?
 - o Да
 - o Нет
2. Какой тип экспертной поддержки наиболее востребован в Вашей работе?

Разовая экспресс-аналитика	Периодическая (плановая) аналитика	Фундаментальные исследования
o	o	o

3. Взаимодействуете ли Вы с научно-экспертным сообществом при подготовке и принятии решений?
 - o Да (см. вопрос 4)
 - o Нет (см. вопрос 5)

4. Если «Да», укажите, с какими научными и экспертными институтами / центрами Вы взаимодействуете?

5. Если «Нет», то почему? (возможны несколько вариантов)
 - o Отсутствие квалифицированных экспертов по интересующим Вас вопросам
 - o Низкое качество подготавливаемых материалов

- Оторванность материалов от реального положения дел, их недостаточная актуальность и невозможность применить их на практике
 - Сроки подготовки материалов
 - Другое (просьба указать)
6. В каких случаях Вам требуется экспертная поддержка по интересующим Вас темам? (просьба выбрать 1-2 варианта)
- Всегда, это неотъемлемая часть работы
 - Для обоснования уже принятых решений, их «продвижения»
 - При появлении смежных/пограничных или узкоспециализированных вопросов
 - Когда нужна консультация по прецеденту или сложному вопросу
 - Свой вариант (опишите кратко)
7. Имеются ли у представляемого Вами органа власти подведомственные организации/структурные подразделения, которые занимаются подготовкой экспертно-аналитических материалов?
- Нет (если **нет**, просьба перейти к вопросу **10**)
 - Да (в таком случае укажите, пожалуйста, к какому типу относятся эти организации – вуз, структурное подразделение, научное учреждение, экспертный центр и т.д.)
8. Достаточно ли Вам той экспертно-аналитической поддержки, которую оказывают организации при Вашем органе власти?
- Да, материалов, которые они готовят, в целом, достаточно
 - Нет, есть потребность во «внешнем взгляде» на проблему со стороны
9. При потребности в экспертной оценке ситуации/материалов, не относящихся непосредственно к сфере Вашей компетенции, что будет предпочтительным? (если Вы выбираете несколько вариантов, пронумеруйте их в порядке очерёдности обращения цифрами 1, 2 и т.д.)
- Обратиться за разъяснением/позицией в профильный орган власти
 - Обратиться в научную организацию (учреждения РАН, вузы)
 - Привлечь независимых экспертов
 - Свой вариант (опишите кратко)
10. Чем Вы руководствуетесь при выборе экспертизы, что для Вас важнее? (можно отметить несколько вариантов ответа)
- Авторитет эксперта/организации, которым Вы доверяете
 - Объективность и независимость
 - Своевременность
 - Форма и стиль изложения
 - Свой вариант (опишите кратко)
-
11. Какая форма изложения для экспертно-аналитических материалов предпочтительней?
- Научный стиль, с использованием специальной терминологии
 - Официально-деловой стиль (язык межведомственной переписки)
 - Понятный любому неспециалисту
 - Свой вариант (опишите кратко)

12. Как Вы считаете, современная система госзакупок позволяет реализовать требуемую экспертизу?

- o Да
- o Нет

13. В случае если существующая система госзакупок не устраивает, укажите кратко, что конкретно:

- o сроки проведения процедур
- o ограничения по сумме заказа
- o отсутствие возможности сформулировать четкие критерии

14. При необходимости экспертно-аналитической поддержки Вы будете привлекать внешних экспертов (аутсорс) либо будете формировать экспертную группу в составе своего органа?

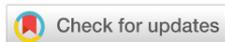
15. Будем благодарны за Ваши возможные комментарии по теме, не затронутые в вопросах анкеты, например:

- o Как необходимо развивать экспертизу научному сообществу?
- o Что следует улучшить во взаимодействии представляемого Вами органа власти с экспертными сообществом?

Напишите несколько предложений, как улучшить взаимодействие с экспертным сообществом

Содержание ответов не подлежит обнародованию и будет использоваться в обобщённом виде.

Благодарим за Ваше время!



Попытка перестроить мир «по-американски»

А.Д. Богатуров

Журнал «Международные процессы»

Внешняя политика США при администрации Трампа вызвала неоднозначную реакцию международного сообщества. Одни страны поддержали её, другие восприняли критически. Д. Трампу удавалось выстраивать гибкие отношения с законодательной ветвью власти, игнорируя при возможности или смиряясь при необходимости с мнением демократического большинства в нижней палате Конгресса. Пандемия коронавируса существенно ограничила возможности администрации проводить гибкую политику и в целом негативно повлияла на восприятие США в мире. Во главу угла своей внешнеполитической деятельности администрация Трампа поставила интересы американского капитала, подчинив им, в частности, свои отношения с ЕС, Канадой и Латинской Америкой. Отношения Вашингтона с Москвой находились в прямой зависимости от урегулирования кризиса на Украине в треугольнике между Россией, Европой и США. Во многом нерешёнными остаются американско-российские проблемы в вопросах военного разоружения. Несмотря на все усилия со стороны администрации Трампа, сложными остаются отношения США со странами Латинской Америкой, Ближнего Востока и Персидского залива. Сохраняется нерешённой проблема реформирования ООН и Совета Безопасности, структура которого остаётся «трёхполюсной» особенно при голосовании по наиболее чувствительным вопросам. В своей внешней политике США разделяют Европу на три части: на Западную, Восточную и на Россию с Беларусью. Эти Европы по-разному воспринимают политику Вашингтона. Увеличение национальной мощи и обеспечение глобального лидерства были основными приоритетами республиканской администрации. Выбранные способы реализации этих приоритетов оказались противоречивы и зачастую неприятно неожиданными для союзников США. Часть из них выбрали выжидательную позицию, другие стали готовиться к худшему, а третьи постарались адаптироваться к политике Трампа, посчитав, что она отражает долгосрочные изменения в роли США в мире и не зависит от партийной принадлежности или личности президента. В итоге политика республиканцев оказалась неудачной. Новым президентом США был избран Д. Байден.

Ключевые слова: внешняя политика Д. Трампа, «три Европы», военное разоружение, треугольник мировой политики, национальная мощь, Д. Байден

УДК 327

Поступила в редакцию: 25.03.2021 г.

Принята к публикации: 10.10.2021 г.

Скандал вокруг протестов американских радикалов, захвативших одну из частей Капитолия 6 января 2021 г., вызвал бурную реакцию как внутри страны, так и за её пределами. «Крайние сторонники» Дональда Трампа стремились помешать конгрессменам официально провозгласить победу Джо Байдена после подсчёта голосов выборщиков. Спустя несколько часов спецназ освободил Капитолий от радикалов. В тот же день появились вести о трёх убитых среди нападавших, а на следующий – последовали отставки пятерых высокопоставленных сотрудников: главы полиции Капитолия, старшего директора по России и европейским делам Совета национальной безопасности при Белом доме и ряда министров в администрации президента. Несмотря на «сбой», 7 января Капитолий принял решение о победе Байдена на выборах в ноябре 2020 года¹.

Захват Капитолия несколько заслонил проблему пандемии вируса в начале 2020 г., которая до этого заполняла мировые информационные каналы. Мир в целом довольно нервно отреагировал на COVID-19, заняв вначале выжидательную позицию, а затем попробовав «нейтрализовать» вирус с помощью вакцины, впрочем, пока безуспешно. Можно удивляться «спокойной» реакции России, взвешенной – Китая, нервной и противоречивой со стороны стран НАТО и других союзников США. В России 6 декабря 2020 г. началась вакцинация против COVID-19 препаратом, разработанным Институтом эпидемиологии и микробиологии имени Н.Ф. Гамалеи. Вакцина была направлена в Аргентину, а также в ОАЭ, Боливию, Сербию, Алжир и Конго. Аналогичные кампании по вакцинации начались в США, Канаде, Британии, Израиле, ЕС и Китае – борьба с пандемией перешла в 2021 год.

Трамп так и не смог повернуть страну на путь ускоренного, более эффективного движения к значимым целям, сместив все акценты на усиление прежде всего национальных приоритетов США. Пандемия, думаю, сделает политику США ещё более непредсказуемой даже при демократе Байдене.

Взлёт национальной мощи

Что более ценно – демократия или республиканизм? Этот вопрос поставил своей политикой президент Трамп. В его ближайший круг входили вице-президент Майкл Пенс, государственный секретарь Майкл Помпео и министр обороны Марк Эспер (с июля 2019 г.). Среди них Пенс был наиболее гибкий человек, всегда готовый прийти на помощь президенту. Он умел договариваться и с конгрессменами (контроль над нижней палатой у демократов), и с сенаторами, председателем палаты которых он по должности являлся.

¹ Химшиашвили П., Набережнов Г., Тадтаев Г. Последствия беспорядков в Конгрессе для Трампа. Главное. 8 января 2021. РБК. <https://www.rbc.ru/politics/08/01/2021/5ff619219a794727da8c2961> (дата обращения 14.10.2021)

Основной задачей для республиканской администрации было решение приоритетных задач для американского национального капитала – ориентированного преимущественно на северные районы континента (прежде всего Канады) и трансатлантический регион (Британия и ЕС), а также отказ от уступок, которые сделал Барак Обама, будучи президентом США. С. Брукс и У. Уолфорт описали концептуальное ядро большой стратегии США, которое определяло американскую внешнюю политику в ходе холодной войны и после её окончания следующим образом: «Три взаимосвязанные цели – управление сферой безопасности, содействие экономической глобализации и поддержание институционального сотрудничества по ключевым проблемам – и набор аргументов в пользу центральной роли обязательств США в области безопасности для достижения этих целей» (Brooks, Wohlforth 2016: 80). Настало время пересмотреть это смысловое ядро и лозунг «Америка – прежде всего» стал, по сути, новой большой стратегией США.

На формирование внешней политики республиканской администрации влияли следующие факторы. *Во-первых*, в Соединённых Штатах развернулась межпартийная война по вопросу легитимности президента Трампа. Демократическая партия добивалась импичмента президента даже после того, как он проиграл президентские выборы, желая выразить своё отношение к захвату Капитолия сторонниками Трампа. Но у демократов ничего не получилось.

Во-вторых, пандемия стала тревожить избирателей, они видели прямую опасность своей жизни. Кто победит «смертельную опасность» – республиканцы или демократы, сплотившие силы вокруг сенатора Байдена? Наблюдатели извне проявляли осторожность, демонстрируя лояльность и республиканцам, и демократам, публично дистанцируясь от межпартийной борьбы. Публичную поддержку старались не проявлять.

Имели значение и выборы в Сенат. Они совпали с президентскими выборами в ноябре 2020 г. и принесли некоторый успех демократам, учитывая, что вице-президентом и председателем сената *по должности* стала демократка Камала Харрис. В соответствии с Конституцией республиканец Пенс ушёл в отставку с должности вице-президента, что ухудшило расстановку сил в Сенате для его партии.

В апреле 2020 г. пандемия нарушила весь политический ландшафт. Она приводила то к подъёму рейтинга Трампа, то в итоге к его падению к концу года. Постепенно в стране возникла хроническая *паника* от пандемии, овладевшая во второй половине 2020 г. избирателями и сказавшаяся на итогах выборов. В конце 2019 г. проблема коронавируса зародилась в Китае. Она перекинулась в Испанию, Италию, Францию, Германию, США, Британию, Иран, Южную Корею, а также в страны Америки. 11 марта 2020 г. в мире была объявлена пандемия COVID-19. США, вышедшие к марту 2020 г. на первое место в мире среди пострадавших от коронавируса, «отгородились барьером» от стран Европы – кроме Британии – введением запрета на авиаперелёты и въезд иным способом.

Большинство европейских государств стали вводить ограничения на поездки в пределах и за пределы ЕС.

Россия старалась взять под контроль эпидемиологическую угрозу, исходящую из окружающего мира, прежде всего из Европы и Азии. Ограничения были введены на туристические поездки сначала из Китая, а в последствии из Турции, а также ограничения на обмен с другими странами. Ситуация ухудшилась, создав угрозу для общения между народами. С февраля 2020 г. пандемия COVID-19 изменила обстановку в мире и заставила страны выделять ассигнования на преодоление ущерба от новой болезни, пока лекарство ещё не было найдено. Президенты России и США созванивались в апреле 2020 г. и обсуждали проблему замораживания добычи нефти с учётом пандемии. Усилия по разработке вакцины предпринимались многими странами: Россией, Китаем, США, Италией, Испанией, Францией, Германией и Британией.

В-третьих, в 2017–2020 гг. в США утвердилась позиция в отношении национального капитала: добиться американской монополии в области национальной энергетики (нефть, газ, сланец), стабилизировать рынок рабочей силы внутри США, отстаивать национальные интересы в отношениях с Европой, Китаем, Юго-Восточной Азией и Ближним Востоком. Переломить наметившийся «застой» и создать перспективы роста и укрепления *мощи* национальной экономики Соединённых Штатов – лозунг развития, который республиканцы записали в свой актив. Они уверяли, что их политика будет способствовать дальнейшим прорывам в наукоёмких, космических, высокотехнологичных и других отраслях промышленности.

Указанные выше факторы объясняют нюансы американской политики в отношениях с Латинской Америкой, объединённой Европой, всплеск раздражения и активности в отношениях с НАТО, на фоне которого контрастом смотрятся замершие в ожидании Прибалтика, Украина и Грузия. Трамп «...фактически пытается исправить неблагоприятные для Америки результаты действий своих предшественников», – констатировала Т.А. Шаклеина (Шаклеина 2019: 101). Германия продолжала отстаивать свои экономические интересы, налаживая сотрудничество с Россией, а Франция в лице Эммануэля Макрона высказала «неудовольствие» НАТО и американской политикой.

В конце января – начале февраля 2020 г. (после неуспеха поднятой демократами кампании «дискредитации Трампа») наметилась активизация американской дипломатии. Госсекретарь на три дня отправился в Киев² и Минск, а потом в Казахстан и Узбекистан. Задача была в том, чтобы оживить это направление внешней политики США, дать понять, что Соединённые Штаты подтверждают общую неизменность своей политики, в том числе в вопросе о «принадлежно-

² В мае 2019 г. Мари Йованович, американский посол в Украине, покинула свой пост по личному требованию президента Трампа, обвинившего её в нелояльности.

сти Крыма». Политика республиканцев по этому вопросу не отличалась от политики демократов: обе партии настаивают на неизменности «территориальных границ» Украины.

В-четвёртых, проблема значения Китая для экономического развития США вызвала тревогу американцев в контексте трений в отношении торгово-экономических соглашений 2019 г.³ Малоизученный аспект связи между США и КНР – это «американские китайцы», которые во многом стали опорной точкой роста экономической силы США, особенно на западном побережье. Американо-китайский финансовый ресурс имеет важное значение для усиления влияния США. Вашингтон вынужден проявлять смекалку, чтобы понять, где и как Америка может и дальше использовать американских китайцев для «воздействия» на КНР, но и учитывать возможность того, что в КНР свою очередь может использовать этот же ресурс для *обратного* влияния на США.

В-пятых, испорченные с 2014 г. отношения с Россией вызывали тревогу у американских политиков. Эти отношения были практически до предела испорченными ещё при демократах в связи с украинским кризисом 2014 г. Позиция Украины в отношении России и напряжённость на южных и восточных границах Киева (2014–2019) оказали негативный эффект на американо-российские отношения. После прихода к власти В. А. Зеленского связи с Москвой стали «менее конфликтными», но дипломатических отношений между Россией и Украиной по-прежнему не было – по вине Киева. Американская сторона вела себя в этом вопросе осторожно, не допуская резких отклонений от установленного курса.

Администрации Трампа фактически «унаследовала» установки курса Обамы в отношениях с Россией, прежде всего в вопросах ядерных и иных вооружений. Но теперь речь шла о «выхолащивании» двусторонних соглашений, а также о пересмотре некоторых соглашений, затрагивающих соотношение сил между Россией и США. Надо было, по мысли республиканцев, избавиться от ограничений в области ядерного, космического и обычных вооружений. Республиканцы добивались полной свободы рук.

5 февраля 2020 г. в Вашингтоне помощник президента США по безопасности Роберт О'Брайен заявил, что США готовы были начать переговоры с Россией по контролю над вооружениями и ядерным вопросам. Известно, что Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ — СНВ-3) был подписан в 2010 г. и должен был действовать до февраля 2021 г. Но с приходом к власти администрации Байдена этот вопрос срочно обсудили с Москвой и договор продлили до 2026 г.

Посол США в Москве Джон Салливан 15 марта 2020 г. заявил, что на уровне предварительных консультаций обсуждался вопрос о проведении в Нью-Йорке

³ Подробно освещено в статье (Труш 2020).

встречи глав пяти ядерных государств. У США была идея «осовременить» договор СНВ-3 и пригласить на российско-американские переговоры Китай. Россия в принципе была не против этого, но считала, что предварительно об этом с Китаем *должны договориться США*. Пандемия заставила «отложить этот вопрос».

В апреле этого года планировалось начать двусторонние переговоры о Договоре о нераспространении ядерного оружия. СНВ-3 выполняется обеими сторонами, а его срок истекает в феврале 2021 г. Россия выступает за продление этого договора, США соглашается на переговоры об этом. Договор может быть продлён ещё на пять лет, но об этом стороны должны предварительно договориться (Виноградов, Салицкий, Семенова 2019).

Республиканская идея вовлечения Китая в российско-американские переговоры о пересмотре соглашений и ревизии того или иного направления в сфере контроля над вооружениями была одной из целей американской политики. Реакция КНР сначала была негативной (2019 г.). В этом случае США планировали продолжать развивать новейшие виды вооружений без ограничений, обеспечивая своё общемировое лидерство в этой сфере. В начале 2020 г. США заявили о том, что через десять лет ядерные запасы Китая удвоятся⁴.

В середине апреля 2020 г. состоялась телефонная беседа между С.В. Лавровым и М. Помпео о стратегической стабильности, в ходе которой представитель США заявил, что Соединённые Штаты поддержат идею проведения трёхсторонних переговоров, если Китай примет в них участие⁵.

В целом, дипломатия США выступает за сохранение свободы рук в обеспечении своей национальной безопасности.

Венесуэла и Афганистан

Латинская Америка не осталась без должного внимания со стороны администрации Трампа. В 2017 г. Мексика и страны Центральной Америки столкнулись с «новой» миграционной политикой США, которая при всем её радикализме не смогла ограничить незаконную иммиграцию из стран Латинской Америки⁶. В 2018 г. протяжённость «пограничной стены» составила 1078 км, при общей длине границы с Мексикой — 3145 км. Несмотря на активную позицию администрации, ей не удалось убедить конгрессменов в необходимости продолжить финансирование строительства стены. В сентябре 2019 г. соответствующий законопроект был заблокирован.

⁴ США хотят привлечь КНР к переговорам с Россией по ядерным вооружениям. *РИА Новости*. 22 января 2020. URL: <https://ria.ru/20200122/1563703097.html> (дата обращения 14.10.2021)

⁵ Помпео и Лавров провели телефонный разговор. *RT*. 17 апреля 2020. URL: <https://russian.rt.com/world/news/738484-pompeo-lavrov-telefonnyi-razgovor> (дата обращения 14.10.2021)

⁶ Ежегодный поток нелегально прибывших в США из стран Латинской Америки составляют около 500 тыс. чел.

Не просто шло дело с нормализацией отношений с Венесуэлой. В январе 2019 г. после некоторых колебаний США признали президентом страны спикера парламента Хуана Гуайдо, принявшего титул «исполняющего обязанности» президента Венесуэлы. В ответ президент Николас Мадуро заявил о разрыве дипломатических отношений с США, объявил о высылке американских официальных представителей⁷. Но американцы отказались это сделать, заявив, что США не признали президента Мадуро главой венесуэльского государства по итогам выборов 2018 г.

Правительство России признаёт Мадуро законным президентом Венесуэлы (60,7% голосовавших на выборах), а США с января 2019 г. – «самолегитимным» президентом главу парламента Гуайдо. С решением США о признании солидаризировались Аргентина и Бразилия, а также ряд малых государств. В парламенте *противпрезидентская* оппозиционная партия «Круглый стол демократического единства» имеет большинство – 109 депутатов, а *пропрезидентская* Единая социалистическая партия Венесуэлы – только 52 депутата. С учётом политики США ситуация в стране остаётся шаткой, но все-таки устойчивой.

Вызывает беспокойство регион Ближнего Востока – Иран, Ирак, Саудовская Аравия и Сирия. Политика в нём во многом определяется «деликатными» отношениями США с Турцией, союзницей по НАТО. Региональные противоречия обострились, с одной стороны, в связи с попыткой США увеличить своё военное присутствие в Ираке, с другой стороны, в связи с убийством на *иракской* территории в январе 2020 г. генерала *иранской* армии К. Сулеймани⁸.

Европейские союзники (Франция, Германия, Британия и другие) не были полностью согласны с политикой США в отношении Ирана и пытались найти компромиссный вариант, который бы учёл позицию Брюсселя и намерения Тегерана относительно ядерного оружия. США, напротив, стремились «зажать» Иран и заставить его изменить политику в этом вопросе. Россия и Китай по этому вопросу склоняются к поддержке позиции ЕС и осуждают Вашингтон, отстаивая право каждого государства выстраивать «нормальные» отношения с Тегераном.

29 февраля 2020 г. в столице Катара г. Дохе было подписано соглашение между официальными органами США и афганским движением «Талибан»⁹. Россия считает эту группировку террористической. Соглашение предусматривало вывод американских войск в течение четырнадцати месяцев с территории страны, а талибы обещали дать гарантии неиспользования афганской территории для

⁷ США отказали Венесуэле в разрыве дипломатических отношений. *РИА*. 29 января 2019. URL: <https://ria.ru/20190124/1549829227.html> (дата обращения 14.10.2021)

⁸ Выполнял на территории Ирака задание иранского военного командования.

⁹ Террористическая организация, запрещённая в России.

нападения на войска США. Американские силы составляли 13 тыс. чел. и их вывод начался в марте 2020 г.¹⁰ и завершился в августе 2021 г. при Байдене.

Пресса намекала на существование «секретных протоколов» к соглашению, в которых США декларировали свою поддержку движению «Талибан». США заключили соглашение с «оппозиционной группировкой», которая контролировала в тот момент треть территории страны. Другая треть была подчинена правительству Афганистана. Существует напряжённость, нарушаемая стычками сторонников «Талибан» и правительственными войсками. Последняя треть афганской территории занимали нейтральные силы.

«Наступательный тон» соглашения, нежелание талибов идти на компромиссы породили разные оценки политики США в Афганистане.

Российский аспект

В конце первого десятилетия нового века активизировалась дискуссия российских и американских политиков по поводу глобальных вооружений и их соотношения уже в трёхстороннем формате (США и Россия, но с прибавлением Китая). Американцев раздражает нежелание КНР идти на согласованные меры по сдерживанию глобальных вооружений с учётом возросших возможностей Китая.

Двусторонние российско-американские договорённости 1970-1990-х гг. казались бы пройденными. Выйти на новый уровень вооружений, в том числе космических, с позиций соотношения сил в околоземном пространстве; решать проблемы безопасности с точки зрения усиления позиций Китая – задача, сформулированная военными политиками в Пентагоне. Впервые сформулированные в конце 2000-х гг., эти задачи не утратили актуальности и к началу 2020-х.

Данная политика была сформулирована республиканским госсекретарём К. Райс (2005–2009) при президенте Дж. Буше-мл., а с апреля 2018 г. стала проводиться М. Помпео и реализовываться министром обороны Эспером. Президент Трамп озвучил американское видение политики насторожённости в отношении «более сильного Китая», что усиливало крен против России – «не дать ей сделать то, что она хочет». Это отражало американский взгляд на фактическое соотношение потенциалов государств в международных отношениях и количество средств, которые они тратят на достижение своих целей (Lake 2009: 57).

Тогда Маршалл Биллингсли, специальный представитель США по контролю над вооружениями, заявил, что он хочет, чтобы КНР приняла участие в переговорах о контроле над вооружениями СНВ-3. Представитель МИД КНР

¹⁰ Мильченко А. Война окончена: США подписали мир с талибами. *Газета.ru*. 29 февраля. https://www.gazeta.ru/politics/2020/02/29_a_12983149.shtml (дата обращения 14.10.2021)

Хуа Чуньин заявила, что Китай не может принимать участие в американо-российских переговорах. США пытаются втянуть КНР в диалог Вашингтона с Москвой – такой был смысл китайских комментариев. Переговоры в Вене провели замминистра иностранных дел России С.А. Рябков и М. Биллингсли¹¹.

В самом деле, Китай в отношении США и России не делает каких-нибудь «заигрывающих», «приглашающих к обсуждению новой сферы сотрудничества» заявлений. Он независим и повышает свой авторитет, наблюдая и добиваясь переговорного решения проблем в области китайско-американской торговли. Если ситуация становится напряжённой, он делает ряд осторожных заявлений, которые обозреватели могут оценить как «пророссийские», но воздерживается от антиамериканских. Китай осторожен и предпочитает оставаться «неприсоединившейся» державой в конфликтных вопросах между Россией и США.

Во второй половине 2010-х гг. мир стал трёхсторонним: в ядерных вопросах это Запад (США, Британия и Франция – открыто говоря, это «один центр»), Россия и Китай. Франция, правда, занимает позицию по региональным аспектам политики НАТО, которая часто отличается от позиции США и Британии, но атомные вопросы стоят весьма дорого и позволяют ей в этом случае *преодолевать различия* между западными странами.

Китай, видимо, придерживается иной точки зрения и предпочёл бы «двухполюсный» (биполярный) мир, где он занял бы второе место¹². Есть точка зрения, согласно которой ситуация двойной биполярности вполне реальна: военно-политической (США – Россия) и экономико-политической (США – Китай)¹³. Решения, надо полагать, будут найдены в компромиссе между тремя державами.

Россия, насколько я понимаю, склонна к несколько иной точке зрения, заключающейся в формировании «коллективной воли» всех ядерных держав. «Коллективное мнение пятёрки», по-видимому, есть устраивающее Москву решение, притом, что мнение каждого члена не гарантировано. Но пока, думается, всё решается методом «треугольника», где единый голос получается путём сложения трёх голосов: первого – мнения «свободных либеральных стран» (США, Британии и Франции), второго – России и третьего – Китая.

Конечно, не все страны мира довольны таким раскладом. Их интересы «игнорируются», поэтому они требуют расширить «клуб голосующих» с предоставлением права решающего голоса каждому (Кортунов 2019). Россия прислу-

¹¹ Спецпредставитель Трампа сделает заявление о переговорах с РФ в Вене. 22 июня 2020. *News.ru* <https://news.ru/usa/specpredstavitel-trampa-sdelает-zayavlenie-o-peregovorah-s-rf-v-vene/> (дата обращения 14.10.2021)

¹² Гарбузов В.Д. 2019. Две биполярности полицентричного мира. *Независимая газета*. 22 декабря 2019.

¹³ Слово «биполярность» оригинально интерпретировал автор комментария: «Эксперт не исключил “биполярность” на рынке технологий из-за конкуренции США и Китая». *Взгляд*. 9 декабря 2020. <https://vz.ru/news/2020/12/9/1074895.html?from=special> (дата обращения 14.10.2021). См. также: Бордачев Т.В. 2020. Биполярное расстройство. Какие риски несет миру переход к новой биполярной системе. *Профиль*. 1 апреля 2020.

шивается к ним и пытается усилить роль «двадцатки», что коррелирует с идеей «реформы ООН» (Дегтерев 2020).

Более отвлечённый взгляд на международные проблемы, уводящий в теоретическую сторону, демонстрируют Цыганковы (Цыганков, Цыганков 2019). Они обсуждают эволюцию общемировых представлений о будущем мира. Главный вопрос – будет Россия играть по правилам ООН или повернёт в сторону нарушений и активизирует натиск на западные позиции.

Ключевой вопрос для Китая – как продолжить усиливаться, сохраняя поддержку и понимание со стороны окружающих стран и не попадая ни в одну из многих дипломатических ловушек (Богатуров 2019). Китай не опирается в этом вопросе ни на кого конкретно, строит политику, исходя из своих интересов и как бы *приглашая* партнёров обдумать последствия. Политика сложная, не оставляющая выбора для остальных ядерных держав. Приоритет для Китая на сегодня – не позволить экономическим отношениям с США окончательно дать «трещину». США реагируют на политику Китая осторожно, учитывая фактор «американских китайцев», но давление на Пекин будет постепенно усиливаться.

Москва в это время делает акцент на политике отрыва от «европейского окружения» и ищет варианты «азиатско-европейского» сотрудничества за счёт улучшения связей с Беларусью, Казахстаном, Китаем, Монголией, Узбекистаном, Киргизией, Туркменией, Индией и Пакистаном. Новая и довольно сложная повестка для Москвы на международной арене на третью декаду XXI века – обростать *азиатско-европейским* окружением (Шаклеина 2020: 38).

Три Европы

С точки зрения современных американских международников, в Старом свете можно выделить «три Европы»: 1) Британия с 2021 г., не связанная внешнеполитическими соображениями с «континентальной Европой» и имеющая долгие, британо-американо-канадские трансатлантические отношения; 2) ЕС – старая «шестёрка» – Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург, 21 европейское государство, плюс Украина, стремящаяся войти в ЕС, и Грузия; 3) наконец, не вошедшие в ЕС страны Европы – Россия и Беларусь.

Британия, стремившаяся преодолеть противоречия с администрацией Трампа, в январе 2021 г. с облегчением покинула «единую Европу» и испытывает надежды в связи с победой Байдена на президентских выборах в США. ЕС, прежде всего, Франция и Германия, сказали «нет» американским экономическим «ультиматумам»¹⁴. Они втягивают в свою орбиту Украину и Грузию

¹⁴ Девяткина М. США поставили ультиматум для Европы в «торговой войне». *rbc.ru*. 28 апреля 2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/28/04/2018/5ae4bf0e9a7947eb290b0b6f> (дата обращения 14.10.2021); Орловский А. Обратный эффект: Европа отказалась выполнять американский ультиматум. *politikus.ru* 23 мая 2018. URL: <https://politikus.ru/events/107848-obratnyy-effekt-evropa-otkazalas-vypolnyat-amerikanskiy-ultimatum.html> (дата обращения 14.10.2021)

и увлекают остальные страны на путь поиска новых решений за счёт Африки и Азии.

Россия, повернувшаяся к Востоку – Азии, и Беларусь, которая заявляет, что она проводит самостоятельный курс в Европе и в Азии. Европейское направление не отбросишь полностью, а увеличить азиатское составляющее – задача внешней политики Москвы. Очевидно, это *три разные* политики на европейском континенте, требующие в 2021 г. от американцев «демократического» осмысления.

В Вашингтоне понимают *многослойность* Европы и пытаются, с одной стороны, сблизить через НАТО и комплекс американо-европейских торгово-экономических отношений политику Британии и ЕС в отношении России с американскими целями. С другой – не дать противоречиям с Францией и Германией (российско-германский проект «Северный поток – 2») увести обе страны слишком далеко в сторону от американского курса в отношении НАТО на крайнем рубеже восточных границ. У США есть союзники в лице трёх прибалтийских государств и Польши.

Задача американцев состоит в том, чтобы попытаться сблизиться с Британией под девизом воскрешения «особых» отношений. Сделать это можно, играя на росте внутриевропейских противоречиях, связанных с намерением Лондона уклониться от солидарности с материковой Европой, а именно с Германией, Францией, Италией и Венгрией которые ищут развития отношений с Россией.

США, в отличие от ЕС, предпочитают видеть европейскую Москву «отдельно от Сибири» и «азиатскую Сибирь отдельно от нынешней государственной столицы». Китай видит и Сибирь, и европейскую Россию в едином государстве – в настоящий момент (Воскресенский 2019). Такое ощущение складывается на основе изучения «доверительных обзоров» зарубежных обозревателей. Нельзя принимать подобные высказывания на веру, но можно брать их в качестве иллюстраций возможных сценариев отдалённого и *сомнительного* будущего.

При президенте Обаме (2009–2016) внешняя политика США, с одной стороны, опиралась на прочность союзных отношений с Канадой, ЕС, Японией и Латинской Америкой, с другой стороны, была направлена на «смену режимов» по всему миру. В 2016 г. нормализовались отношения с «постреволюционной» Кубой. С КНР отношения оставались «стабильными» и даже процветали. Только с Россией всё оказалось сложнее, усилия сторон не давали импульса к повышению благоприятного внимания друг к другу¹⁵, противоречивые моменты множились, пока в 2014 г. не достигли апогея.

При Трампе в 2017–2020 гг. изменились подходы США к обеспечению международных условий усиления американской экономической *мощи*. Ради обе-

¹⁵ В 2008–2016 гг. сыграли роль представители американских женщин относительно принятия решений в странах бывшего СССР. Потом эта тенденция в США усилилась. См.: (Системная история... 2019: 260).

спечения национальных экономических интересов президент готов был открыто идти против интересов европейских союзников: Европа – это важно, но не ценой *любых* уступок.

Заявления Трампа строились в духе патриотических призывов военного времени. «Младшим партнёрам» по НАТО предоставлялся «выбор» – либо они отдаляются, либо присоединяются к победному маршу США и вкладываются в общую победу *каждой* страной, включая Польшу и страны Балтии. «То, что мы сейчас переживаем, — это смерть мозга НАТО», – откровенно заявил Макрон в интервью *The Economist*. По его словам, Европа стоит «на краю пропасти», и ей необходимо начать думать о себе в стратегическом плане как о геополитической державе; в противном случае мы «больше не будем контролировать свою судьбу»¹⁶. В США такие заявления восприняли как нарушение *неписанных* «союзнических обязательств».

В конце второго десятилетия XXI в. США стремились обеспечить укрепление своего экономического могущества под видом поддержания «мирового порядка». Некоторые американские союзники на европейском континенте успели за это время начать разворачиваться в сторону Африки и Азии. США явно не хотели этого допускать. В результате в стане европейских союзников обнаруживаются противоречия, разделяющие их на два фланга: Франция, Германия, Италия не хотят «спешить», а Польша, страны Прибалтики, Румыния стремятся, наоборот, усилить свою политическую зависимость от США.

Ухудшение отношений США с Москвой мешало европейско-украинскому сближению и полному «поглощению» Украины. Американцы были заинтересованы почувствовать в этом перетягивании Украины. Республиканцы полагали, что использование Киева в своих интересах позволит легче маневрировать на европейско-российском направлении.

Ухудшение отношений Турции с НАТО осложнили политику Западного альянса в черноморском регионе. Этому способствовало «выправление» российско-турецких отношений благодаря открытию в январе 2020 г. газового «Турецкого потока», который сделал возможным продолжение «Балканского потока», соединяющего российскую Анапу по дну Чёрного моря с Турцией, а оттуда – с Болгарией и Сербией «в обход» Украины.

Россия занимает в отношении Вашингтона позицию «напряжённого наблюдения». Москва пытается хотя бы *прозондировать* шансы для улучшения отношений с США, дать возможность «выпустить пар». С точки зрения России, отношения с НАТО – «фронт» наметившегося охлаждения в разных частях Европы.

¹⁶ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*. 07.10.2019. URL: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (accessed 14.10.2021)

Калининградская область, будучи полуэксклавом, окружена членами НАТО. Взаимодействие приграничных территорий, принадлежащих *разным* государствам, неизбежна, но приемлема лишь до той поры, пока не ведёт к росту центробежности и отколу единой российской территории. В этом сюжете важное значение имеет политика Литвы, позиция США, ЕС и Британии.

Либеральные идеи «мирового общества» и «демократического государства» развиты в США не хуже, чем в Европе, но кое в чём европейские мыслители продвинулись дальше американцев. Курс на создание системы отношений, выстраиваемой ради благополучия «американской нации» (American people), подразумевает переосмысление идеи либеральной свободы как свободы «себе и для себя». Президент делает Америку сильнее, но «...опасность заключается в том, что Соединённые Штаты чувствуют себя вправе применять любые инструменты, включая наиболее рискованные» (Караганов 2020: 23). Главным в этой идеологической конструкции оказывается уверенность в превосходстве американского мессианизма, всё прочее – «второстепенно». До Трампа у американцев в XX–XXI вв. не было такого выраженного *патриотизма*.

Но пандемия всё перемешала и привела к выборам 2020 г., которые закончились победой демократа Байдена. Это означает, что в стране сложились условия для *ревизии* политики, проводившейся в 2017–2020 гг.

* * *

Состояние российско-американских отношений оценивается в России как «печальное». Начиная с 2014 г. США методично разрушали их, перечеркнув положительный опыт, накопленный за десятилетия. Администрация Трампа стремилась к тому, чтобы утвердить американское лидерство в мировой политике – иметь возможность навязывать свой вариант решений международных проблем и их практическую реализацию посредством прямого («жёсткая», *контактная* сила принуждения) или непрямого влияния («мягкая», *бесконтактная*, «электронная», информационная сила).

Москву, как представляется, беспокоит отсутствие признаков движения американских политиков в направлении улучшения двусторонних российско-американских отношений. Независимо от этого, следует обдумать и предложить версии положительных сдвигов в мышлении сторон, способствующих улучшению двусторонних отношений. Пандемия, конечно, осложняет прогнозы. Приход к власти демократов создаёт определённые ожидания, но для раскрытия этой темы необходима отдельная статья.

Об авторе:

Алексей Демосфенович Богатуров – доктор политических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, председатель редакционной коллегии журнала «Международные процессы».
E-mail: alebog@obraforum.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 327

Received: March 25, 2021

Accepted: October 10, 2021

An Attempt to Rebuild the World "in the American Way"

A.D. Bogaturov

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-49-64](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-49-64)

International Trends Journal.

Abstract: Trump's foreign policy was controversial, resulting in division into its supporters and adversaries both at national and international levels. Donald Trump managed to be flexible in relations with the Legislative, ignoring the democratic majority in the House of Representatives. However, it was possible only before the Covid-19 pandemic. Donald Trump's foreign policy prioritized American capital that determined US relations with the EU, Canada, and Latin America. As for relations with Russia, they were defined by the Ukrainian crisis. Disarmament is still a cornerstone in Russian American relations. The US has complicated relations with countries in Latin America, the Middle East, and the Persian Gulf despite all efforts. The UN's reform and the Security Council, where the three great powers primarily make decisions, are still questioned. The US divides Europe into three parts; Western Europe, Eastern Europe, and Russia with Belarus. These Europes have different views on US foreign policy. Republican administration aimed at the expansion of the national power and provision of global leadership. However, the implementation methods were questionable and led to some unpleasant consequences for the US allies. Some of them decided to wait, some prepared for the worst, some tried to adapt to Trump's policy since it reflected the long-term changes of the US standing in the world regardless of the party or the president. As a result, such policy led to the defeat of the Republicans and brought Joe Biden to power.

Keywords: D. Trump's foreign policy, "three Europes", military disarmament, the triangle of world politics, national power, D. Biden

About the author:

Alexey D. Bogaturov – Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Chairman of the editorial Board of the journal "International Processes".
E-mail: alebog@obraforum.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Brooks S.G., Wohlforth W.C. 2016. *America Abroad. The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.

Ikenberry J.G. 2014. The Logic of Order: Westphalia, Liberalism, and the Evolution of International Order in the Modern Era. *Power, Order, and Change in World Politics*. Ed. By G. John Ikenberry. Cambridge: Cambridge University Press. P. 83–106.

Lake D.A. 2009. *Hierarchy in international Relations*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Power, Order, and Change in World Politics. 2014. Ed. by G. John Ikenberry. Cambridge: Cambridge University Press.

Bogaturov A.D. 2019. Kitajskij ugol v mirosistemnom upravlenii [The Chinese Angle in the World-System Management]. *Polis*. №5. P. 96–118. DOI: 10.17976/jpps/2019.05.07 (In Russian)

Vinogradov A.O., Salickij A.I., Semenova N.K. 2019. Amerikano-kitajskaya ekonomicheskaya konfrontaciya: ideologiya, hronologiya, znachenie [Us-China Economic Confrontation: Ideology, Chronology, Meaning]. *Vestnik RISI. Mezhdunarodnye otnosheniya*. 19(1). P. 35–46. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-35-46 (In Russian)

Voskresenskij A.D. 2019. Realizaciya «kitajskoj mechty» v period «epohi Si Czin'pina»: chto ozhidat' Rossii? [Realization of the "Chinese Dream" in Xi Jinping's Era: What Should Russia Expect?]. *ME i MO*. №10. P. 5–16. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-5-16 (In Russian)

Degterev D.A. 2020. Mnogopolyarnost' ili novaya bipolyarnost'? [Multipolarity or a "New Bipolarity"?]. *RSMD. Analitika i kommentarii*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mnogopolyarnost-ili-novaya-bipolyarnost/> (In Russian)

Karaganov S.A. 2020. Novye idei dlya sebya i mira [New Ideas for Yourself and the World]. *Rossiya v global'noj politike*. №2. P. 21–32. (In Russian)

Kortunov A.V. 2019. Mezhdru policentrizmom i bipolyarnost'yu: o rossijskih narrativah evolyucii miroporjadka [Between Polycentrism and Bipolarity: about Russian Narratives]. *Rabochaya tetrad'*. № 52 (In Russian)

Sistemnaya istoriya mezhdunarodnyh otnoshenij. Opyat' razdelenyj mir. 1980-2018 [A Systematic History of International Relations. A Divided World again. 1980-2018]. 2019. Pod red. Bogaturova A.D. Moscow: Yurajt. (In Russian)

Trush S.M. 2020. Rossiya – SSHA – Kitaj: rezony i riski rossijsko-kitajskogo voennogo sbliženiya [Russia – USA – China: Reasons and Risks of Russian-Chinese Military Rapprochement]. *SSHA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. №3. P. 5–24. DOI: 10.31857/S268667300008591-0 (In Russian)

Cyganov A.P., Cyganov P.A. 2019. Teoriya mezhdunarodnyh otnoshenij i obraz zhe-laemogo zavtra [Theory of International Relations and the Image of the Desired Tomorrow]. *Mezhdunarodnye processy*. 17(2(57)). P. 8–18. DOI: 10.17994/IT.2019.17.2.57.1 (In Russian)

Shakleina T.A. 2019. Politicheskaya situaciya v Vashingtone. Posledstviya dlya mirovogo porjadka i Rossii [Political Situation in Washington. Implications for World Order and Russia]. *Vestnik MGLU. Obshchestvennye nauki*. 1(834). Moscow: FGBOU VO MGLU. P. 95–108. (In Russian)

Shakleina T.A. 2020. «Dilemma Ameriki» v formirovanii sovremennogo mirovogo porjadka. Rezul'taty dejstvij SSHA i formirovanie «evrazijskogo centra» [American Dilemma" in The Forging of a New World Order]. *Mezhdunarodnye processy*. №4. P. 36-48. DOI: 10.17994/IT.2019.17.4.59.3 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Богатуров А.Д. 2019. Китайский угол в миросистемном управлении. *Полис*. №5. С. 96–118. DOI: 10.17976/jpps/2019.05.07

Виноградов А. О., Салицкий А.И., Семенова Н. К. 2019. Американо-китайская экономическая конфронтация: идеология, хронология, значение. *Вестник РИСИ. Международные отношения*. 19(1). С. 35–46. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-35-46

Воскресенский А. Д. 2019. Реализация «китайской мечты» в период «эпохи Си Цзиньпина»: что ожидать России? *Мировая экономика и международные отношения*. №10. С. 5–16. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-5-16

Дегтерев Д.А. 2020. Многополярность или новая биполярность? *РСМД. Аналитика и комментарии*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mnogopolyarnost-ili-novaya-bipolyarnost/>

Караганов С.А. 2020. Новые идеи для себя и мира. *Россия в глобальной политике*. №2. Март-апрель. 5 марта 2020. С. 21-32.

Кортунов А.В. 2019. Между полицентризмом и биполярностью: о российских нарративах эволюции миропорядка. *Рабочая тетрадь*, № 52

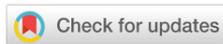
Системная история международных отношений. Опять разделенный мир. 1980-2018. 2019. Под ред. Богатурова А.Д. Москва: Юрайт.

Труш С.М. 2020. Россия – США – Китай: резоны и риски российско-китайского военного сближения. – *США и Канада: экономика, политика, культура*. №3. С. 5-24. DOI: 10.31857/S268667300008591-0

Цыганков А.П., Цыганков П.А. 2019. Теория международных отношений и образ желаемого завтра. *Международные процессы*. 17(2(57)). С. 8–18. DOI: 10.17994/IT.2019.17.2.57.1

Шаклеина Т.А. 2019. Политическая ситуация в Вашингтоне. Последствия для мирового порядка и России. *Вестник МГЛУ. Общественные науки*. 1(834). Москва: ФГБОУ ВО МГЛУ. С. 95-108.

Шаклеина Т.А. 2020. «Дилемма Америки» в формировании современного мирового порядка. Результаты действий США и формирование «евразийского центра». *Международные процессы*. №4. С. 36-48. DOI: 10.17994/IT.2019.17.4.59.3



Соотношение трансрегионализации и глобализации в мировой политике

Д.А. Кузнецов

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Исследование трансрегионализма принадлежит к числу наиболее актуальных направлений международно-политического анализа. Трансрегионализация стала объективной реальностью мировой политики: государства и региональные объединения используют трансрегиональные форматы взаимодействия для реализации собственных и коллективных интересов; трансрегиональный уровень формирует собственную систему взаимосвязей, увязывая функциональные интересы широчайшего круга включённых акторов с географическими характеристиками регионов. При этом особенно в период активизации противоположных мегатрендам современности процессов – изоляционизма и дезинтеграции, встаёт теоретическая проблема соотношения трансрегионализма и глобализации: если эти процессы однонаправленные, то трансрегионализм можно рассматривать как этап глобализации, если же они противоречат другу, то трансрегионализация способствует формированию новых разделительных линий.

В статье на основе эмпирического опыта выделены кооперационный и конкурентный типы трансрегионализма. Автор утверждает, что усиление в процессе трансрегионализма функциональных связей даёт основание рассматривать трансрегионализм как адаптивный вариант глобализации «по интересам» и «по возможностям». Данный феномен стал возможен в результате содействия мегатрендов – глобализации, интеграции и демократизации, одновременно способствуя их усилению. Интенсификация межрегиональных связей приводит к углублению глобализации, распространению интеграции на более высоких уровнях международного взаимодействия, повышению активности государств и негосударственных акторов в глобальном управлении, то есть к углублению демократизации мировой политики. В настоящее время продолжается формирование масштабных трансрегиональных объединений разной степени конвергенции, опирающихся на собственные политико-институциональные и социально-экономические модели развития и сотрудничества, а всё усложняющаяся трансрегиональная архитектура мира фактически приводит к полицентризации международной системы.

Ключевые слова: трансрегионализм, регионализация, глобализация, изоляционизм, мировая политика, мегатренды

УДК 327

Поступила в редакцию: 30.01.2021

Принята к публикации: 15.09.2021

На фоне продолжающихся трансформаций современной системы международных отношений и политической организации мира, которые посредством своего структурного влияния приводят и к нарастанию нестабильности на уровне национальных государств, дискуссии о глобализации и её контртренде – изоляционализме (деглобализации) – не только не утихают, но и приобретают новые смыслы. В периоды обострения экзогенных по отношению к международно-политическим отношениям вызовов – таких, как глобальный экономический кризис, новые, гибридные виды противоборства, пандемии и прочих, схожих по масштабам своего влияния на мировую политику – усиливается и сложное соотношение глобализации и изоляционизма, оказывающее глубокое воздействие на неконсолидированную систему международных отношений.

Одной из тенденций, которая зародилась в начале XXI в. и продолжает развиваться в настоящее время, выступает трансрегионализация – формирование крупных международных межрегиональных, в той или иной мере институционализированных, кластеров, втягивающих в орбиту взаимодействий как отдельные государства, так и региональные объединения. Углубление межрегиональных связей по линиям ЕС – АСЕАН, ЕС – Меркосур, ЕАЭС – АСЕАН, продвижение администрацией Барака Обамы проектов Транстихоокеанского партнёрства (ТТП) и Трансатлантического торгового и инвестиционного партнёрства (ТТИП) – впрочем, как и обещание Джо Байдена вернуться к ним в своей внешней политике, развитие инициативы «БРИКС-плюс», выдвижение масштабных инициатив «Пояса и пути» и «Индо-Пацифики» свидетельствуют о новом характере трансрегиональных взаимодействий в нынешнем веке (Börzel, Risse 2016).

С одной стороны, глобализация, понимаемая как укрепление взаимосвязанности и взаимозависимости мира в результате наращивания транснациональных потоков, стала средой, сформировавшей саму возможность умножения и углубления трансрегионализма. С другой стороны, воздействие трансрегионализма на глобализацию представляется далеко неоднозначным.

В самом деле, усиление мегатрендов глобализации, интеграции и демократизации (Лебедева 2019) способствовало появлению трансрегионализма: именно они сформировали благоприятную для его зарождения среду. Во-первых, в результате глобализации на фоне расширения транснациональных потоков, развития логистики и новых технологий трансрегиональные связи получили физические условия для развития данного феномена. Во-вторых, распространение и плюрализация интеграционных практик сформировали конструктивный опыт международного институционализованного взаимодействия в различных областях с подключением к ним негосударственных акторов, что оказывало демонстрационный эффект в различных региональных подсистемах мира. В-третьих, демократизация мировой политики укрепила практику институционализации переговорных площадок и породила для малых и средних

государств саму возможность относительно равноправного участия в глобальном управлении. В таком контексте и в условиях данной среды появление и распространение трансрегиональных практик должно было стать делом времени (Лебедева, Кузнецов 2019: 73). Вместе с тем, если зарождение трансрегионализма пришлось на период усиления глобализации, то его активное распространение происходит в последние годы параллельно с нарастанием дискурса об откате от глобализации. Цель настоящей статьи – показать, каким образом трансрегионализм воздействует на глобализацию, и к каким потенциальным последствиям может привести его развитие. Данная цель может быть достигнута через вскрытие новейших тенденций, связанных с развитием трансрегионализма, проиллюстрированных на отдельных кейсах, а также попытку их соотнесения с глобализацией.

Отсутствие консенсуса по поводу соотношения трансрегионализма с глобализацией свидетельствует о новом этапе дискуссии о совпадающей или разновекторной направленности глобализации и регионализации, которая возникла на рубеже XX и XXI вв. (Voskressenski 2017). Представляется, что это связано с новизной самого феномена, не дающего пока достаточного эмпирического материала.

Для ответа на вопрос о соотношении глобализации и трансрегионализации необходимо отметить несколько важных особенностей, связанных с развитием трансрегионализма на современном этапе.

Во-первых, трансрегионализм продолжает существовать преимущественно в форме «проектов» и «инициатив», что свидетельствует как о сложности согласования консенсусных моделей кооперации, так и об осторожном подходе государств к участию в формировании столь масштабных общих пространств.

Во-вторых, трансрегионализм остаётся эффективным инструментом внешней политики государств и региональных объединений, позволяя им обеспечивать свои глобальные интересы, преодолевать региональные ограничители роста, находить своё место в международном разделении труда и мировой экономике в целом, гарантировать им большую активность в глобальном управлении. С одной стороны, это позволяет сделать вывод о том, что трансрегионализм является скорее «конструктом», новой формой кооперации, продвигаемой глобальными, региональными и субрегиональными лидерами. С другой стороны, увеличение числа трансрегиональных объединений и появление новых проектов может свидетельствовать о трансрегионализации как тенденции, которая через «демонстрационный эффект» захватывает новые регионы.

В целом, несмотря на относительно новую природу рассматриваемого феномена, можно говорить о нескольких этапах его становления. На первом этапе (последняя четверть XX столетия) подобный формат взаимодействий начинает отработываться. Прежде всего, это относится к опыту сотрудничества в рамках «Большой семёрки». Однако в условиях хозяйственно-экономической и острой политико-идеологической разобщённости мира о данной Группе можно

говорить лишь как о квазитрансрегиональной (Rajasree 2015). На втором этапе, который начинается с бурным ростом глобализации, происходит активизация межрегиональных связей и трансрегиональных ассоциаций. Межрегиональные связи (ЕС – Меркосур, ЕС – АСЕАН) усиливаются в процессе становления глобальной триады мировой экономики (Roloff 2001), а соответственно и в связи с попытками центров этой триады усилить своё присутствие в периферийных регионах мира. Трансрегиональные ассоциации, форумы, клубы консолидируются по функциональному принципу различного видения треков мирового политического и экономического развития в условиях усиления транснационализации и необходимости для влиятельных государств (как великих, так и региональных и «срединных» держав) вписываться в новую архитектуру (ИБСА, БРИКС, МИКТА). Наконец, на третьем этапе происходит становление наиболее сложного, сетевого по своей природе типа трансрегиональных связей, отражённого в проектах ТТП, ТТИП, «Большой Евразии», «БРИКС-плюс», «Пояса и пути» и «Индо-Пацифики», которые втягивают в себя как отдельные государства, так и интеграционные блоки и группы государств из разных региональных подсистем. Именно на данном этапе – этапе современных международных отношений – происходит признание потенциальной эффективности трансрегионализма как инструмента внешней политики и его активное внедрение во внешнеполитические стратегии влиятельных государств. В результате наслоений трансрегиональной мозаики была запущена и конкуренция проектов.

Ранее экономисты Ричард Балдвин и Дэни Хаймович отмечали, что регионализм столкнулся с «эффектом домино» (Baldwin 2008), приведшим к его повсеместному распространению, причём качество распространяющихся региональных практик (то есть углубление интеграции) уступало количеству вновь и вновь заключаемых соглашений (чаще всего не преодолевающих стандартов зон свободной торговли). Подобная логика развития в настоящее время характерна для трансрегионализации. Ещё сильнее выраженный эффект домино возникает тогда, когда потенциальный конкурент или противник формирует собственную (транс)региональную систему (чем, например, обуславливается противостояние структурообразующих государств АТР – США, Китая, Индии и Японии) в продвигаемых ими трансрегиональных проектах (Тзо 2016).

В-третьих, развитие трансрегионализма на современном этапе позволяет исследователям перейти к уточнению понятийного аппарата за счёт дифференциации феномена и отличать понятия «трансрегионализация» и «трансрегионализм». Аналогично понятиям «регионализация» и «регионализм», под первым понимается объективный процесс роста взаимозависимости и увеличение потоков различного типа между региональными подсистемами в рамках глобальной системы международных отношений; под вторым – целенаправленная политика государств (прежде всего, крупных международных игроков, включая великие и региональные державы), направленная на регионостроительство функционального характера на трансрегиональном уровне. Если первый про-

цесс протекает преимущественно произвольно, будучи обусловленным средой глобализации, усилением технологических связей и совершенствованием логистических цепочек, то второй термин отражает растущий интерес влиятельных мировых игроков к усилению своей глобальной роли, преодолению региональных ограничителей роста и влияния, а также решению внутренних проблем через использование инструмента трансрегионального сотрудничества (Кузнецов 2020). Проекция национальных интересов крупных международных игроков на масштабные политические пространства может приводить – и уже приводит – к конкуренции проектов будущего мироустройства и моделей экономической интеграции.

Ещё одна важная особенность, которая вытекает из вышесказанного, заключается в том, что в трансрегионализме обнаруживается диалектика его природы, носящей двоякий характер: 1) *кооперационный*, если речь идёт о формировании объединений, нацеленных на расширение, интеграцию, конструктивное взаимодействие с другими ассоциациями преимущественно на основе совпадающих интересов, и 2) *конкурентный*, который рождается из-за столкновения интересов трансрегиональных объединений, способных вызвать конфликты и сформировать новые линии размежевания в мировой политике, или развивается по причине столкновения альтернативных, неспособных к конвергенции трансрегиональных моделей (политических, экономических и других) в контексте конкуренции за главенствующую модель глобального управления.

Кроме того, наряду с уже указанными типами, в настоящее время возможно формирование «перекрёстного трансрегионализма» (Mattheis, Litsegård 2018), когда одно или несколько государств одновременно становятся участниками различных трансрегиональных инициатив или переговоров (например, Бразилия в БРИКС и ИБСА или страны НАФТА в переговорах о ТТП и проекте Индо-Пацифики; экономист Борис Хейфец называет такие государства «страны-мосты» (Хейфец 2016)). В литературе о региональных объединениях такая усложняющаяся конфигурация получила название «миски спагетти» (*spaghetti bowl* (Majluf 2004)), подобная ситуация наблюдается и с наложением трансрегиональных объединений, что, как показывает практика, становится возможным не только в кооперационных форматах трансрегионализма, но и в конкурентных. Особенно ярко перекрёстный трансрегионализм проявляет себя в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где «пересекаются» многие региональные и трансрегиональные объединения и проекты, а сам макрорегион в растущей степени характеризуется конкуренцией, новым балансом сил, стимулируемым борьбой ключевых государств АТР за лидерство в процессе регионостроительства (Братерский 2016).

Особую остроту конкуренция трансрегиональных проектов приобретает в Евразии и особенно в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Президентство Барака Обамы ознаменовалось зарождением и активным продвижением двух масштабных инициатив на стратегически важных для США направлениях – в

АТР и в Северной Атлантике. Первая получила наименование «Транстихоокеанское партнёрство» (ТТП) и втягивала в орбиту взаимодействия не только традиционных партнёров по НАФТА (ныне USMCA) – Канаду и Мексику, не только традиционных союзников США (Японию, Австралию, Новую Зеландию), но и часть государств Латинской Америки и Юго-Восточной Азии. Для последних американский проект означал доступ на крупные рынки и к новым технологиям, а сверх того упорядочивание сложившейся сети двусторонних зон свободной торговли в регионе (Voskressenski, Koller 2019). Вторая инициатива – «Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнёрство» (ТТИП) – это попытка установить новую смычку между США и Европейским союзом через создание зоны свободной торговли. Посредством обоих проектов США стремились обеспечить себе геэкономические выгоды как через усиление западоцентричных моделей интеграции, так и благодаря углублению, в основном по американским правилам, сотрудничества с традиционными партнёрами. Легче переговоры продвигались в ТТП (соглашение было подписано в 2013 г.), сложнее – с Евросоюзом, который, сознавая серьёзность потенциальных угроз, тормозил обсуждение финального текста соглашения (Hamilton 2014). Вместе с повышением интеграционной активности данные проекты приводили к появлению новых разделительных линий, в большей степени в АТР. Потенциальный ущерб от ТТП своим экономическим и политическим интересам в регионе усмотрел не только Китай (Sangeeta 2015), но и другие государства, которые традиционно выступали за реализацию глобальных торговых инициатив и опасались размывания международного торгового режима, опирающегося на деятельность Всемирной торговой организации (ВТО)¹. Действительно, проекты ТТП и ТТИП были нацелены на создание «нового золотого стандарта» мировой торговли на принципах ВТО+ (дальнейшее углубление интеграции, снижение тарифных и нетарифных барьеров) и ВТО-Экстра (включение в регулирование сфер, не охваченных ВТО, таких как интеллектуальная собственность, права занятых, новые санитарные нормы и пр.) (Mattheis, Litsegård 2018). Слова Б. Обамы о том, что таким образом создаются правила игры, по которым должны играть все остальные экономики, по сути, подчёркивали это намерение².

Успехи в реализации проекта ТТП побудили Китай разработать собственный проект «стягивания» Евразии - инициативу «Пояса и пути» (или «Один пояс – один путь»). Данная инициатива позиционировалась как гибкая, открытая и инклюзивная интеграция, опирающаяся не на жёсткое юридическое

¹ Лавров С.В. Американский проект ТТП может обесценить принципы ВТО. *PIA Новостям*. 20.05.2015. URL: <https://ria.ru/20150520/1065498830.html> (дата обращения: 17.10.2021).

² Obama B. The TPP Would Let America, not China, Lead the Way on Global Trade. *The Washington Post*. 02.05.2016. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html (accessed 17.10.2021)

регулирование наднационального характера, а на взаимовыгодное сетевое партнёрство для упорядочивания торговых потоков, строительства новой инфраструктуры, обеспечении логистических цепочек и т.д. (Киреева 2018: 71). Такое видение «соразвития» огромного евразийского пространства выглядело привлекательнее для государств континента, прежде всего, для развивающихся стран. Кроме того, идея гибкого, в том числе и юридически, открытого к «сотворчеству» проекта создала возможности для подключения к нему государств Европы, Африки и Латинской Америки (Лузянин, Афонасьева 2017). И хотя данный проект не смог (и объективно не мог) завоевать поддержки всех евразийских государств (в стороне остались, например, Индия и Япония), он превратился в один из самых масштабных и перспективных в истории. Китайская инициатива предлагала взаимовыгодные партнёрства в дву- и многостороннем формате, и вместе с тем соответствовала ключевым внешнеполитическим задачам самой Китайской Народной Республики: становление в качестве одного из лидеров мирового развития, обеспечение собственной «мягкой силы», безопасности и эффективности торговых путей, усиление на море (строительство и увеличение мощностей портов), развитие собственных малоразвитых территорий. Неслучайно инициатива «Пояса и пути» стала интегрированной частью внешнеполитической стратегии Коммунистической партии Китая.

Кроме того, «Пояс и путь» стал платформой для проработки других сопряжённых проектов. Речь идёт не только об идее сопряжения Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и «Пояса и пути», но и о российском видении «Большой Евразии» – кооперационного формата интеграции евразийского пространства, основанного на сложном сетевом взаимодействии государств и региональных интеграционных объединений (Королёв, Шумкова 2018).

Торможение ТТП из-за изоляционистской политики Дональда Трампа на фоне успехов в продвижении «Пояса и пути» создало определённый вакуум влияния в АТР: с одной стороны, усилилось влияние Китая, особенно на его старых партнёров, с другой – наблюдалось ослабление позиций США, оставивших своих партнёров без институциональной поддержки. Возвышение Китая привело к выдвижению инициативы «Индо-Пацифика», одной из ипостасей которого является «Четвёрка индо-тихоокеанских демократий» (Quad – США, Индия, Япония и Австралия), имеющей потенциал стать осью нового объединения, основанного на политико-экономическом развитии свободного рыночного типа (Воскресенский 2018) и нацеленного на сдерживание Китая. Различные государства региона по-разному видят будущее «Индо-Пацифики». Конкуренция за конструирование нового региона обусловлена несовместимостью китаецентричного «Пояса и пути», асеаноцентричных проектов, семантической игрой США (фактический отказ Д. Трампа от использования термина «Азиатско-тихоокеанский регион» взамен «Индо-Пацифики»), а также балансирующим видением региона со стороны Японии и более эксклюзивными проектами Индии.

В ноябре 2020 г. в Азии было заключено соглашение о создании крупнейшей в мире зоны свободной торговли – Всеобъемлющего регионального экономического партнёрства (ВРЭП), охватывающего более 2 млрд потребителей, с объёмом ВВП, равным 32% общемирового³. Несмотря на то, что данное объединение считается «асеаноцентричным» (поскольку его идеологическим и техническим драйвером выступает Ассоциация стран Юго-Восточной Азии), ясно, что основную роль в нём будет играть Китай.

Учитывая свой фактический и желаемый международный статус, Россия также включилась в конструирование региона, продвигая проект «Большой Евразии». В настоящее время, как и многие другие проекты, «Большая Евразия» скорее постулирует общие принципы, нежели предлагает конкретное видение трансрегиональной интеграции. Однако ясно, что для того, чтобы создавать правила игры, а не просто принимать чужие правила, России необходимо более активное участие в процессе регионостроительства. Кроме того, проект «Большой Евразии» действительно инклюзивен по своей сути, а это означает, что он может стать объединяющим для формирования большого трансрегионального пространства.

Как мы показали, в АТР реализуются трансрегиональные проекты, основанные на национальных и региональных предпочтениях государств-участников, а также на традиционных противоречиях и идеологической конкуренции по поводу будущих треков национального, регионального и глобального развития.

Этот пример показывает, что решение вопроса о соотношении трансрегионализма с глобализацией имеет не только теоретическое, но также важное политическое и практическое значение. С одной стороны, трансрегионализм мог бы стать аргументом в руках сторонников глобализации в их споре с адептами регионализации о том, что трансрегионализм демонстрирует следующую за регионализмом стадию институционализированного взаимодействия на более высоком уровне, а соответственно, свидетельствует и о том, что регионализация не противоречит логике глобализации. С другой стороны, трансрегионализм может рассматриваться не только как инструмент влиятельных держав по установлению нового вида контроля над масштабными пространствами, но и как процесс, формирующий новые линии размежевания по политическому, экономическому и идеологическому принципу. Представляется, что и первый, и второй ответ были бы слишком простыми в попытке объяснить влияние данного феномена на мирополитическое развитие.

В зарождении и развитии данной проблематики действительно можно усмотреть усиление «регионального» в международных отношениях. В отличие от «старой» дискуссии о глобализации и регионализации, в данном случае речь

³ ASEAN и партнёры подписали соглашение о создании крупнейшей в мире зоны свободной торговли. ТАСС., 15.11.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10005211> (дата обращения: 17.10.2021)

идёт о формировании функциональных регионов, о том, что путём развития и трансрегиональных сетей глобализация продолжает размывать очертания классической территориальной и иерархической дифференциации мира, характерной для Вестфальской системы (Albert, Buzan, Zürn 2013). Усиление функциональной дифференциации создаёт среду для формирования многоуровневой и сложной системы международных взаимодействий и усложняет сетевой формат глобального управления.

Связь функциональной природы трансрегионализма с его региональными характеристиками может варьировать от кейса к кейсу. Так, например, БРИКС сформирован *региональными* лидерами (в ряде случаев – глобальными, что не снимает с них и регионального лидерства), объединёнными общими взглядами на пути реформирования, прежде всего, мировой экономической системы. Как и в случае БРИКС, страны МИКТА объединились с целью преодоления региональных ограничителей роста. «Государству-континенту» Бразилии в экономическом и политическом смысле стало «тесно» в региональных границах, для Китая и России участие в трансрегиональных ассоциациях даёт возможность усилить глобальное влияние, ослабив факторы, сдерживающие развитие связей с соседними государствами. Для ЮАР, Индии, Республики Корея, Турции, Индонезии, Мексики или Австралии участие в трансрегиональных объединениях – по сути, единственная возможность быть услышанными в международных организациях и форумах, обеспечить себе причастность к глобальному управлению. ТТИП – это проект консолидации торговых и прочих отношений между макрорегионами – Европой и Северной Америкой. ТТП предлагал связать географические регионы через экономическое и технологическое партнёрство, а «Пояс и путь» – связать отдельные географические регионы на основе китайских интересов. Межрегиональные связи ЕС–АСЕАН и ЕС–Меркосур, по своей сути, есть попытка формирования связей между стянутыми в тех или иных институционализированных и организационных формах региональными государствами (Кузнецов 2020: 176).

Однако это не означает, что в результате происходит замена «национального» или «глобального» региональными взаимодействиями: трансрегионализм, через усиление функциональной дифференциации мира, может свидетельствовать лишь о новом этапе глобализации, её адаптации к определённым, в том числе и национальным, особенностям развития. Трансрегионализм, что доказывают приведённые выше примеры, может означать попытку управлять глобализацией в отдельных макро- и трансрегиональных кластерах на основании правил, норм и ценностей, разделяемых отдельными участниками международных отношений.

Как известно, тенденции редко развиваются прямолинейно, и обычно проходят фазы нарастания и фазы откатов (Лебедева 2019). В сложном мире международной анархии, где сосуществуют и взаимодействуют разные типы «современности» – премодерна, модерна и постмодерна, определяющие и характер

международного взаимодействия (Харкевич 2017), глобализация не может протекать лишь в сторону углубления. Становление глобального мира, объединённого общими практиками, нормами и ценностями, не произошло и вряд ли произойдёт. Вместе с тем в последние годы наблюдается усиление контртрендов, то есть возобладала фаза откатов от глобализации, интеграции и демократизации мировой политики, примерами чего являются нарастание изоляционистской политики, в том числе в США, дезинтеграционные процессы (как в Европе, так и в других регионах – в Латинской Америке, на постсоветском пространстве), эрозия многосторонних институтов и распространение практики односторонних действий. Приобретение трансрегионализмом конкурентной природы пришлось именно на данный период. Это позволяет заключить, что инструмент создания трансрегиональных объединений был использован ведущими государствами для усиления конкурентоспособности и влияния в мировой политике.

Однако, как продемонстрировал предыдущий этап развития трансрегионализации, сам феномен, обусловленный содействием глобализации-интеграции-демократизации, скорее является однонаправленным с глобализацией и не ведёт к её «расколу». В данном феномене можно усмотреть лишь адаптивный вариант глобализации, управляемой в различных трансрегиональных пространствах, сформированных функционально – «по интересам» и «по возможностям».

В самой конкуренции трансрегиональных проектов нет политической остроты и несовместимости, свидетельство чему – формирование «перекрёстного трансрегионализма», а также его кооперационных форм (ВРЭП частично решает проблему «миски спагетти» в АТР). Трансрегионализация на современном этапе отражает проблему неприменимости одних и тех же «рецептов» глобальной и интеграционной активности, которые предлагают как лидеры Запада, так и представители незападного мира. Трансрегионализм даёт не только механизм ограничения невыгодных или носящих деструктивный характер эффектов и треков глобализации, но и создаёт условия для генерации собственных моделей развития. На трансрегиональный уровень выносятся, таким образом, наиболее консенсусные, отработанные и доказавшие свою эффективность практики, которые в перспективе имеют потенциал стать глобальными.

Развитие трансрегионализма как относительно нового феномена мировой политики порождает тезисы об «альтернативной глобализации»⁴, хотя речь, вероятно, идёт не об альтернативности объективному мегатренду, а об управлении им и направлении его в конструктивное для того или иного пространства русло, об отборе в трансрегиональных комплексах практик, инструментов и механизмов для последующей реализации глобальной повестки.

⁴ Лисоволик Я. БРИКС-плюс: альтернативная глобализация? *Валдайские записки*. № 69, 2017. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/22124/> (дата обращения: 17.10.2021)

В период пандемии COVID-19 усиливаются дискуссии о постпандемическом мире, сценариях и факторах его развития⁵, обсуждается вопрос о судьбе трансрегиональных проектов и самой глобализации. Но уже очевидно, что пандемия привела лишь к частичной ренационализации мировой политики (Громыко 2020) и относительному закрытию границ. Актуализируется роль высоких технологий и коммуникационных систем, безопасной логистики и т.д. Мировой экономике потребуется задействовать «резервные» механизмы для оживления торговли, поставок, производств, усиления людских потоков и возобновления транспортной активности. Одним из таких инструментов и является трансрегионализм.

Ещё одна, сопряжённая с предыдущей, проблема касается структуры международной системы. В последнее время появляется много работ о вероятном становлении «новой биполярности», которая будет опираться на противостояние Китая и США⁶. В такой дискуссии трансрегионализм можно трактовать как проявление нарастающей конкуренции между двумя полюсами, свидетельство нового блокового противостояния. Однако представляется, что для понимания сущности трансрегионализации лучше всего подходит концепция «мультиплексного мира» (*multiplex world*) (Acharya 2017) известного регионоведа Амитава Ачарии – мира множества центров силы и влияния, многоакторности, сложной взаимозависимости, многоуровневого управления, в котором сосуществуют разные типы «современности» и конкурирующие модели мироустройства. Концепция трансрегионализма укладывается в такое понимание консолидации полицентричного миропорядка, представляя собой и отдельный уровень связей, и новые центры влияния, и конкуренцию моделей глобального управления (Kharkevich 2016).

Таким образом, трансрегионализация приводит к формированию крупных функциональных объединений разной степени конвергенции, опирающихся на собственные политико-институциональные и/или социально-экономические модели развития и сотрудничества, способных превратиться в центры мировой политики, выступающие в качестве относительно интегрированных элементов многоуровневой сети глобального управления и принимающие по отношению друг к другу как кооперационный, так и конкурирующий характер. В случае преобладания конкуренции в больших трансрегиональных кластерах может проявиться временный негативный эффект на развитие макрорегиона-

⁵ Торкунов А.В. Есть четыре сценария развития событий после пандемии. ТАСС. 19.05.2020. URL: <https://tass.ru/interviews/8503897> (дата обращения: 17.10.2021); Лукьянов Ф. Мир после пандемии: всё меняется, но ничего нового. Российский совет по международным делам. 28.06.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/mir-posle-pandemii-vsye-menyetsya-no-nichego-novogo/> (дата обращения: 17.10.2021)

⁶ Дегтерев Д. Многополярность или «новая биполярность»? Российский совет по международным делам. 16.01.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mnogopolyarnost-ili-novaya-bipolyarnost/> (дата обращения: 17.10.2021)

лизации, может формироваться конкурентная среда, снижающая глобализационную активность. Но в долгосрочной перспективе трансрегионализм лишь адаптирует глобализацию к отдельным регионам, отработывая наиболее конкурентоспособные практики международного взаимодействия, регионального и глобального управления, дальнейшие треки глобализации. Трансрегионализация заключается в распространении практики формирования функциональных регионов и связывании функциональных и географических характеристик региона. Данный процесс исторически стал возможен в результате одновременного усиления трендов глобализации, интеграции и демократизации, в последующем оказывая поддерживающий характер для данных мегатрендов даже в периоды из ослабления. Усложняющаяся трансрегиональная архитектура закрепляет условия для роста и консолидации новых региональных и глобальных государств-лидеров, усиливая полицентричный характер международной системы.

Об авторе:

Денис Андреевич Кузнецов – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры мировых политических процессов, сотрудник Центра комплексного китаеведения и региональных проектов, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 119454, Россия, Москва, Проспект Вернадского 76.
E-mail: kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru.

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31168 «Глобализация и деглобализация (изоляциялизм) как два вектора политического развития мира»

UDC: 327
Received: January 30, 2021
Accepted: September 15, 2021

Transregionalization in the Context of Globalization

D.A. Kuznetsov
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-65-80](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-65-80)

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO)

Abstract: Transregionalization has already become a powerful trend in world politics. States and regional associations employ transregional initiatives to realize their own and collective interests. This new level of international interaction embraces a wide range of actors and fosters interconnectedness based on geographical proximity but shared functional preferences. Given the opposition between isolationism and disintegration, there is a problem of the relation between transregionalization and globalization. If the processes are unidirectional, then transregionalization is a stage of globalization. If they contradict each other, transregionalization facilitates the creation of new dividing lines.

Considering several cases of megaprojects, especially in the Asia-Pacific, the article substantiates the typology of transregionalization, emphasizing its cooperative (inclusive and aimed at global integration) and competitive form (mostly exclusive and impossible to converge with other projects). The author stresses that strengthening functional ties makes transregionalization an adaptive version of globalization driven by common interests and shared views of future global development paths. Intensification of transregional relations is likely to stimulate globalization and integration practices and the participation of state and non-state actors in global governance.

In today's world politics, transregionalization exists mainly in the form of projects and initiatives. This signifies both difficulties in reaching consensus on further cooperation and conservative states' policy towards participating in such large-scale associations. However, the very emergence of transregional associations with varying degrees of convergence and institutionalization, promoting specific institutional and economic development and cooperation patterns, strengthens multipolarity of the international system.

Keywords: transregionalism, globalization, regionalization, isolationism, international relations, megatrends

About the author:

Denis A. Kuznetsov – Candidate of Political Science, Senior Lecturer at the Department for World Politics, Researcher at the Center for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454.
E-mail: kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The article was prepared within the framework of the project "Globalization and deglobalization (isolationism) as two vectors of the political development of the world", RFBR and EISR grant № 20-011-31168.

References:

- Acharya. A. 2017. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*. №3. P. 271-228. DOI: 10.1017/S089267941700020X
- Albert M., Buzan B., Zürn M. 2013. Introduction: Differentiation Theory and International Relations. *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*. Ed. by Mathias Albert, Barry Buzan and Michael Zürn. Cambridge University Press. P. 1-24.
- Baldwin R.R., Jaimovich D. 2008. Are Free Trade Agreements Contagious? *NBER Working Paper*. №16084. P. 1-16.
- Börzel T., Risse T. (eds). 2016. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press. 677 p. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001
- Hamilton D.S. 2014. America's Mega-Regional Trade Diplomacy: Comparing TPP and TTIP. *The International Spectator*. 49(1). P. 81-97. DOI: 10.1080/03932729.2014.877223
- Kharkevich M.V. 2016. The Critical Experience of Russia in Global Governance. *Russian Politics and Law*. 54(5-6). P. 461-476. DOI: 10.1080/10611940.2016.1296307
- Majluf L.A. 2004. Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the "New Regionalism". *Policy Issues in International Trade and Commodities*, Study Series. №27. UNCTAD: New York. 34 p.
- Mattheis F., Litsegård A. 2018. *Interregionalism across the Atlantic Space*. United Nations University Series on Regionalism. Springer International Publishing. 186 p.
- Rajasree K.R. 2015. The Evolution of Transregional Cooperation: A Case Study of Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC). *Online International Interdisciplinary Research Journal*. №5. P. 287-299.
- Roloff R. 2001. *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: das Interregionale Konzert und die Ökonomische Dimension Internationaler Politik*. Paderborn: München. 359 p.
- Sangeeta K. 2015. *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations between the EU and the USA. Caught between Myth and Reality?* CIDOB, Barcelona. 212 p.
- Tso C. 2016. China's About-face to the TPP: Economic and Security Accounts Compared. *Journal of Contemporary China*. №25. P. 613-627. DOI: 10.1080/10670564.2015.1132960
- Voskressenski A.D. 2017. *Non-Western Theories of International Relations: Conceptualizing World-Regional Studies*. Springer Global (Europe-America): Palgrave Macmillan. 271 p.
- Voskressenski A.D., Koller B. (ed). 2019. *The Regional World Order: Transregionalism, Regional Integration, and Regional Projects across Europe and Asia*. London – New York, Lexington Books. 242 p.
- Braterskii M.V. 2016. Novaia mnogopoliarnost': torgovlia i finansy v XXI veke [New Multipolarity: Trade and Finance in the 21 Century]. *Aktual'nye problemy Evropy*. №1. P. 81-95. (In Russian)
- Gromyko A. 2020. Koronavirus kak faktor mirovoi politiki [Coronavirus as a Factor in World Politics]. *Nauchno-analiticheskii vestnik instituta Evropy RAN*. 2(14). P. 4-12. (In Russian)
- Kharkevich M.V. 2017. Regional'noe upravlenie: opyt postroeniia mnogourovnevoi modeli sravnitel'nogo regionalizma [Regional Governance: Experience of Building a Multilevel Model of Comparative Regionalism]. *Politiia*. 2(85). P. 129-145. (In Russian)
- Kheifets B. 2016. Transregionalizatsiia global'nogo ekonomicheskogo prostranstva [Transregionalization of the Global Economic Space]. *Obshchestvo i ekonomika*. №6. P. 19-43. (In Russian)

Kireeva A.A. 2018. «Initsiativa poiasa i puti»: sodержanie, tseli, znachenie [“Belt and Road Initiative”: Content, Goals, Meaning]. *Comparative Politics Russia*. 9(3). P. 61-74. (In Russian) DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-3-61-74

Korolev A.S., Shumkova V.A. 2018. Politicheskie instituty Bol'shoi Evrazii: vyvody dlia Rossii [Political Institutions of Greater Eurasia: Conclusions for Russia]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii*. 13(3). P. 70-81. (In Russian) DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-04

Kuznetsov D.A. 2020. *Fenomen mezhdunarodnogo transregionalizma i ego vliianie na sovremennye miropoliticheskie protsessy* [The Phenomenon of International Transregionalism and Its Impact on Modern World Political Processes]. Ph.D. diss. Moscow: MGIMO University. 217 p. (In Russian)

Lebedeva M. 2019. Sovremennye megatrendy mirovoi politiki [Modern Megatrends in World Politics]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*. №9. P. 29-37. (In Russian) DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37

Lebedeva M.M., Kuznetsov D.A. 2019. Transregionalizm – novyi fenomen mirovoi politiki [Transregionalism as a New Phenomenon of World Politics]. *Polis. Politicheskie issledovaniia*. №5. P. 71-84. (In Russian) DOI: 10.17976/jpps/2019.05.06

Luzianin S.G., Afonas'eva A.V. 2017. Odin poias, odin put' – politicheskie i ekonomicheskie izmereniia [One Belt, One Road - Political and Economic Dimensions]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. №40. P. 5-14. (In Russian) DOI: 10.17223/19988648/40/1

Vokressenski A.D. 2018. Novye tikhookeanskie strategii: vozmozhnost' ili real'nost'? Vliianie «kitaiskogo faktora» na obstanovku v Evrazii i Aziatsko-Tikhookeanskom regione [New Pacific Strategies: Opportunity or Reality? The Influence of the “Chinese Factor” on the Situation in Eurasia and the Asia-Pacific Region]. *Comparative Politics Russia*. 9(3). P. 128-145. (In Russian) DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-3-128-145

Литература на русском языке:

Братерский М.В. 2016. Новая многополярность: торговля и финансы в XXI веке. *Актуальные проблемы Европы*. №1. С. 81-95.

Воскресенский А.Д. 2018. Новые тихоокеанские стратегии: возможность или реальность? Влияние «китайского фактора» на обстановку в Евразии и Азиатско-Тихоокеанском регионе. *Сравнительная политика*. 9(3). С. 128-145. DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-3-128-145

Громько А. 2020. Коронавирус как фактор мировой политики. *Научно-аналитический вестник института Европы РАН*. 2(14). С. 4-12.

Киреева А.А. 2018. «Инициатива пояса и пути»: содержание, цели, значение. *Сравнительная политика*. 9(3). С. 61-74. DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-3-61-74

Королев А.С., Шумкова В.А. 2018. Политические институты Большой Евразии: выводы для России. *Вестник международных организаций*. 13(3). С. 70-81. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-04

Кузнецов Д.А. 2020. *Феномен международного трансрегионализма и его влияние на современные мирополитические процессы*. Дисс. канд. полит. наук. Москва, МГИМО МИД России. 217 с.

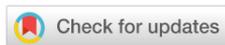
Лебедева М. 2019. Современные мегатренды мировой политики. *Мировая экономика и международные отношения*. №9. С. 29-37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37

Лебедева М.М., Кузнецов Д.А. 2019. Трансрегионализм – новый феномен мировой политики. *Полис. Политические исследования*. №5. С. 71-84. DOI: 10.17976/jpps/2019.05.06

Лузянин С.Г., Афонасьева А.В. 2017. Один пояс, один путь – политические и экономические измерения. *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. №40. С. 5-14. DOI: 10.17223/19988648/40/1

Харкевич М.В. 2017. Региональное управление: опыт построения многоуровневой модели сравнительного регионализма. *Полития*. 2(85). С. 129-145.

Хейфец Б. 2016. Трансрегионализация глобального экономического пространства. *Общество и экономика*. №6. С. 19-43.



Русскоязычное население в странах дальнего зарубежья

С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная, Г.Н. Очирова

Институт демографических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук
Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Привлечение соотечественников, проживающих за рубежом, к сотрудничеству и репатриации стратегически важно в условиях продолжающейся депопуляции России. Однако многослойное определение категории соотечественника создаёт размытые границы, в результате чего довольно проблематично объективно оценить численность соотечественников, проживающих за рубежом. Данная работа посвящена исследованию социально-демографической структуры русскоязычного населения, проживающего в странах дальнего зарубежья. С целью оценки численности русскоязычного населения в странах дальнего зарубежья, определения основных эмиграционных каналов и географии расселения проанализированы статистические данные Росстат, ООН, Евростат, ОЭСР и национальных служб статистики зарубежных стран. В работе представлены результаты экспертного опроса МИД РФ, посольств РФ и представительств Россотрудничества в зарубежных странах. Полученные результаты свидетельствуют о неоднородной структуре русскоговорящих сообществ, в том числе соотечественников, по причинам эмиграции, социально-экономическому положению, степени интеграции в принимающее общество, возрастно-половому и этническому составам, географии расселения. Однако анализ государственной политики в отношении соотечественников показал, что она направлена лишь на лица, которые так или иначе уже проявляют интерес к России, состоя в русскоговорящих организациях и участвуя в различных мероприятиях, посвящённых памятным датам в истории России. Тем не менее, очевидно, что необходима работа и с русскоязычным населением за рубежом, людьми, которые являются обладателями особого культурного капитала, но по тем или иным причинам не интегрированы в русскоязычные организации за рубежом. Кроме этого, необходимо иметь в виду, что молодые когорты легче адаптируются и интегрируются в принимающее общество вследствие процесса становления ценностно-нормативной системы, поэтому крайне важно не допустить утрату культурного капитала у русскоговорящей молодёжи за рубежом. В связи с этим необходимо разработать и имплементировать более дифференцированный подход к привлечению и взаимодействию с русскоязычным населением.

УДК 325

Поступила в редакцию: 10.02.2021

Принята к публикации: 11.10.2021

Ключевые слова: соотечественники; русскоязычное население; российская диаспора; эмиграция; государственная поддержка соотечественников; государственная политика в отношении соотечественников за рубежом

В связи с продолжающимся процессом депопуляции крайне важным является использование и привлечение ресурса русскоязычного населения и соотечественников, проживающих за рубежом и сохраняющих духовную, культурную, религиозную, политическую и экономическую связь с Россией, к сотрудничеству и возвращению на историческую Родину. По данным ООН, Россия входит топ стран по размеру диаспоры, проживающей за границей, – 10,5 млн чел. в 2019 г., уступая только Индии, Мексике и Китаю¹. В свою очередь, по оценке Россотрудничества, численность российских соотечественников за рубежом составляет примерно 30 млн², из которых около 6 млн – молодёжь (Зерчанинова, Никитина 2019). Необходимо отметить, что подобный разрыв в оценке диаспоры связан с методологией учёта. ООН включает в диаспору лиц по их месту рождения, в то время как Россотрудничество использует более широкую трактовку, включая не только граждан России и лиц, рожденных в РФ, а также выходцев из РСФСР и СССР и их потомков.

В основе политики взаимодействия с российскими соотечественниками с целью создания единой идентичности (Dysart 2021) и консолидации разрозненной русской нации за рубежом лежит концепция русского мира, которая зиждется на трёх столпах: русский язык, общая историческая память и православие (Kallas 2016). Формирование русского мира за рубежом связано, как минимум, с пятью волнами эмиграции из Российской империи, СССР и современной России, которые отличались по масштабу и направлению, этническому и религиозному составу, причинам и факторам эмиграции (Рязанцев 2016). В связи с этим ряд учёных считают неуместным использование термина «русская диаспора». Так, например, С.В. Рязанцев (Рязанцев 2016) считает наиболее подходящим вариантом термин «русскоговорящие сообщества», включая в него не только представителей русской диаспоры, но и лиц, владеющих русским языком, но не являющихся этническими русскими.

Однако признание русского языка родным или владение им не является основанием для признания лица соотечественником в соответствии с действующим законодательством. Так, согласно Федеральному закону от 24 мая 1999 года

¹ International migrant stock 2019: Graphs. *The UN Department of Economic and Social Affairs*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.asp?3g3> (accessed 22.10.2021).

² Поддержка соотечественников за рубежом. *Россотрудничество*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rs.gov.ru/ru/activities/5> (дата обращения 22.10.2021).

№ 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», помимо граждан России, проживающих за рубежом, соотечественниками признаются:

– «лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией; лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

– лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства»³.

В соответствии с вышеуказанной нормой права основанием признания лица соотечественником является либо гражданская, либо этническая принадлежность. Кроме того, пункт о лицах, сделавших «свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией», ставит в основу определения субъективный фактор.

Тем не менее после развала СССР значительную интегрирующую роль как раз-таки играет феномен русскоязычности (Герасимова 2019). По данным Государственного института русского языка имени А.С. Пушкина, 258 млн чел. владеет русским языком⁴, при этом 190 млн используют его на ежедневной основе⁵. К тому же мигрантов из постсоветских стран, как правило, идентифицируют как «русских», несмотря на их гражданство и этническую принадлежность (Рязанцев 2016).

Подобное многослойное определение категории соотечественника создает размытые границы, в результате чего довольно проблематично объективно оценить численность таких лиц, проживающих за рубежом. Сверх того, это осложнено процессами ассимиляции и интеграции в принимающее общество.

Кроме этого, в российской науке на современном этапе в большей степени уделяется внимание проблемам иммиграции в Россию, нежели эмиграции.

³ Ст. 1, ч. 3. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон РФ от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013). 1999. *Собрание законодательства РФ*. 31 мая. № 22. Ст. 2670.

⁴ Индекс положения русского языка в мире. *Государственный институт русского языка имени А.С. Пушкина*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pushkin.institute/news/index1.pdf> (дата обращения 22.10.2021).

⁵ Рынок русскоязычного ТВ в Европе стремительно меняется. *BusinessStat*. [Электронный ресурс]. URL: https://businessstat.ru/analytics/russian_ip_tv_in_evrope/ (дата обращения 22.10.2021).

онным процессам и формированию русскоговорящих сообществ за рубежом (Ростовская, Гневашева, Очирова 2020: 107).

В рамках данного исследования проанализированы статистические данные Росстата, МВД, ООН, Евростат, ОЭСР и национальных служб статистики зарубежных стран и определены основные каналы формирования русскоговорящих сообществ в странах дальнего зарубежья. На основе анализа результатов экспертного опроса МИД РФ, посольств РФ и представительств Россотрудничества в зарубежных странах и зарубежной статистики авторы попытались выявить социально-демографическую структуру русскоговорящего населения дальнего зарубежья.

Особенности статистического учёта эмиграции из России

Данные о масштабах и направлениях эмиграции из Российской Федерации представляются несколькими источниками. Основным источником информации служат данные Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ, которое ведёт регистрационный учёт выбывших граждан России за рубеж на постоянное место жительства. В сводном виде данные ежегодно публикуются Росстатом в сборнике «Численность и миграция населения Российской Федерации».

До 2011 г. в статистику Росстат не попадали выбывшие трудовые и образовательные мигранты. После изменений в правилах учёта иностранных граждан в РФ в 2011 г. статистика учитывает лиц, зарегистрированных по месту пребывания на срок от девяти месяцев и более. Кроме того, происходит автоматическое снятие с учёта иностранных граждан, чей срок регистрации формально истёк. Это привело к значительным искажениям статистики об эмиграционных потоках. Так, сопоставление данных о выбывших за рубеж до 2010 г. и с 2012 г. указывают на резкий рост числа выбывших, что, однако вовсе не указывает на стремительно растущую эмиграцию, а лишь является отголоском изменений, внесённых в статистический учёт иностранных граждан в РФ.

Поэтому для очищения соответствующей статистики следует, во-первых, использовать только сведения, относящиеся к выбывшим гражданам Российской Федерации, а не к общему количеству выбывших за рубеж, а также привлекать данные статистических служб государств, в которые выезжали граждане Российской Федерации.

Ярким свидетельством порчи статистики за счёт включения в неё трудовых мигрантов является следующий пример. По старым правилам учёта мигрантов в 2010 г. из России в Республику Узбекистан выбыло 834 чел., в то время как по новым правилам – в 2011 г. выехало уже 2207 чел., в 2014 г. – вовсе 94 173 чел. Разумеется, Узбекистан не является основным пунктом назначения эмиграции российских граждан. Дополнительным фактором неопределённости является то, что в конечном итоге даже не вполне ясно, покидали ли эти граждане Рос-

сию, или же просто срок их регистрации истек. Кроме того, необходимо понимать, что в статистику эмиграции попадают только граждане России, которые снялись с регистрационного учёта, что является необязательной процедурой при переезде в другую страну.

Подобные статистические казусы в отношении учёта эмиграции из России привели к тому, что традиционный список стран эмиграции из России стал внешне выглядеть совершенно иначе. Так, если в 2010 г. основными направлениями выбытия были Казахстан, Украина, Германия, Беларусь и США, то к 2014 г. миграционный отток был в такие страны как Узбекистан, Таджикистан, Украина, Армения и Китай. В конечном итоге список стран-реципиентов мигрантов из России стал, по сути, зеркальным отражением списка стран-доноров трудовых мигрантов для России. В связи с этим, оценка реальных векторов эмиграции населения из России должна происходить в соответствии со следующими принципами: 1) среди всех выбывших за рубеж учитывать исключительно граждан Российской Федерации; 2) особое внимание в анализе уделять традиционным странам эмиграции россиян и сопоставлять масштабы эмиграции до 2010 г. включительно с масштабами после изменений 2011 г. с учётом первого пункта; 3) сопоставлять данные о численности выбывших россиян в определённые страны со статистикой въезда из России в них.

Сведения о трудовой эмиграции граждан РФ за рубеж также можно найти на основе материалов, публикуемых Министерством труда и социальной защиты РФ, а также Федеральной миграционной службой РФ до 2016 г., а в настоящее время – ГУВМ МВД РФ. Сведения в сводном виде публикуются в статистическом сборнике Росстата «Труд и занятость в России» в разделе «Движение работников организаций, использование рабочего времени, трудовая миграция». Стоит отметить, что статистика учитывает трудовую миграцию граждан России исключительно через официальные каналы – фирмы, имеющие право (лицензию) на трудоустройство за рубежом, а граждане, самостоятельно трудоустроившиеся через неофициальные каналы (социальные сети, интернет), не отражены в статистике. В связи с этим происходит существенный недоучёт выбывших граждан России за рубеж с целью работы. Таким образом, масштабы трудовой эмиграции из России значительно занижены в официальной статистике.

Иным источником информации о численности российских эмигрантов служат сведения Министерства иностранных дел РФ на основе регистраций в российских дипломатических представительствах или консульских учреждениях временно или постоянно проживающих российских граждан за рубежом. Однако консульства не обладают сведениями обо всех гражданах России, находящихся и проживающих в конкретном иностранном государстве, ввиду добровольной постановки на консульский учёт. По оценкам представителей консульских учреждений РФ, только 10-15% российских граждан регистрируются в загранучреждениях. Например, согласно данным, опубликованным на официальном сайте МИД РФ, более 2 млн российских граждан, находящихся

за пределами территории Российской Федерации, поставлены на консульский учет в 2019 г.⁶

Важным ресурсом является официальная статистика принимающих стран на основе данных о выданных визах, видов на жительство, регистраций, сведений о зачислении иностранных граждан университетами. В сводном виде на международном уровне данные обобщаются Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН и ОЭСР. В более систематизированном виде, но ограниченной выборки стран, сведения публикуются в ежегодном докладе ОЭСР *International Migration Outlook* (Обзор международной миграции). В данном документе имеются сведения о ежегодных иммиграционных потоках в страны ОЭСР по странам исхода; ежегодной динамике численности граждан России, проживающих в странах ОЭСР; ежегодной динамике численности граждан России, натурализованных в странах ОЭСР; численности лиц, родившихся на территории РФ, но проживающих в странах ОЭСР. Однако не по всем странам ОЭСР имеются полные данные. Так, например, данные о прибытии в США, Канаду, Австралию, Великобританию граждан России не отражены в опубликованной статистике ОЭСР ввиду их незначительной доли в общем иммиграционном потоке в данные страны. Тем не менее в масштабах российской эмиграции эта доля существенна.

Подводя итог, следует отметить, что, несмотря на достаточно большое количество источников информации по многим странам мира, в которых проживают постоянно граждане России, достаточно сложно составить однозначное представление об их точной численности ввиду неполных данных принимающих стран, которые демонстрируют более высокие показатели эмиграции из России, и искажений отечественной статистики за счёт включения в них сведений о трудовых мигрантах из зарубежных стран.

Основные каналы формирования русскоговорящих сообществ в странах дальнего зарубежья

Формирование русскоговорящих сообществ за рубежом связано как минимум с пятью волнами эмиграции из Российской империи, СССР, России и постсоветских стран, которые отличаются по мотивам, направлениям и размерам потоков (Denisenko 2020). Основанием образованию русскоговорящих сообществ за рубежом послужила первая массовая волна – белая, также известная как «антибольшевистская» эмиграция, вызванная революцией и Гражданской войной (Голотик и др. 2002).

⁶ Статистика зарегистрированных российских граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации. Консульский департамент МИД России. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kdmid.ru/opendata/MIDR_3/view.aspx (дата обращения 22.10.2021).

В новейшей же истории России можно выделить три волны:

1. С 1991 г. по 1998 г. – характеризуется в большей степени вынужденной миграцией и репатриацией, а также развитием брачной миграции и процессов усыновления/удочерения российских детей иностранцами.

2. С 1998 г. по 2008 г. – активизация миграции бизнесменов и олигархов, трудовой и образовательной миграции, продолжающаяся брачная миграция и усыновление российских детей.

3. С 2008 г. по настоящее время – наряду с временной трудовой миграцией характерна активизация выезда на постоянное место жительства, также усиливается инвестиционная миграция представителей среднего класса, которые инвестируют в недвижимость, образование детей, миграция пенсионеров и др.

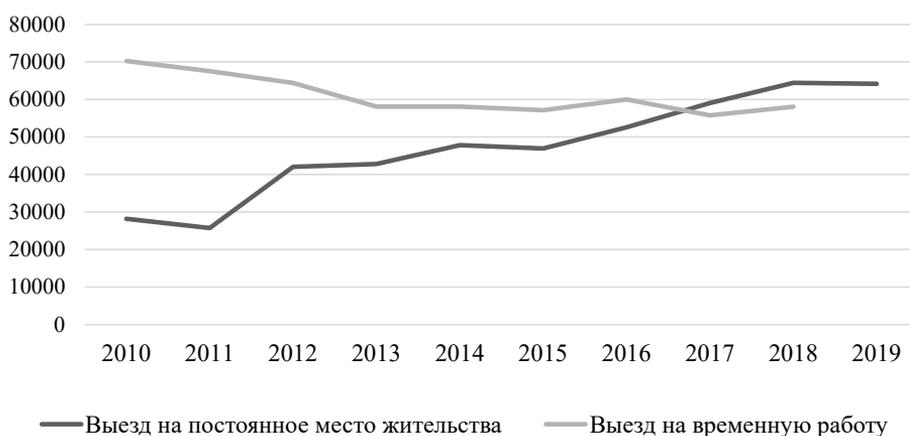


Рисунок 1. Динамика эмиграции российских граждан из России в 2010–2019 гг., человек

Figure 1. Dynamics of emigration of Russian citizens from Russia in 2010-2019, number of people

Источник: Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики (Росстат)⁷.

Как представлено на рис. 1, с 2010 по 2019 г. из России выехали на постоянное место жительства 473 тыс. чел., при этом, 549 тыс. чел. выехали на временную работу. В отличие от других каналов, трудовая и образовательная миграция

⁷ Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и старше по причинам смены места жительства и гражданству по Российской Федерации в 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 г. *Численность и миграция населения Российской Федерации в 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 г. 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Росстат.* [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения 22.10.2021).

Труд и занятость в России 2019. 2019. *Росстат.* С. 81. [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Trud_2019.pdf (дата обращения 22.10.2021).

Труд и занятость в России 2015. 2015. *Росстат.* С. 156. [Электронный ресурс]. URL: https://gks.ru/bgd/regl/B15_36/Main.htm (дата обращения 22.10.2021).

изначально рассматриваются как временные формы, «однако, как показывает практика, именно образовательная и трудовая миграции впоследствии перетекают в миграцию на постоянное место жительства» (Байков и др. 2018: 78). По данным Росстата, доля молодёжи в возрасте от 16 до 29 лет в потоке трудовых эмигрантов последние пару лет составляет 21%⁸, исторический минимум в современной России. В течение последних лет 55-60 тыс. россиян ежегодно выезжают из России на работу за границу через официальные каналы. Наиболее популярными направлениями являются Либерия, Мальта, Германия, Кипр, Нидерланды, Панама и Багамские острова и др. Наличие «экзотических» стран в данном списке может быть объяснено значительной долей среди российских трудовых мигрантов моряков, инженеров, техников, механиков и обслуживающего персонала судов, которые составляют более 25% от всех российских трудовых мигрантов.

Активизация потоков образовательной миграции обусловлена стабилизацией социально-экономических условий и формированием социального слоя обеспеченных людей, которые могли позволить себе проспонсировать обучение детей за рубежом. Если в начале 1990-х гг. за границей обучались 13 тыс. российских студентов (Фархутдинова 2014), то к 2018 г. – уже 57 тыс.⁹. По данным ОЭСР, в 2018 г. странах ОЭСР обучалось 47428 российских студентов¹⁰. В 2018/2019 учебном году в Китае проходили обучение 19239 российских студентов¹¹.

Помимо образовательной миграции, в 1990-х и 2000-х активно развивалась брачная миграция. Согласно экспертным оценкам, каждая третья эмигрантка покинула Россию через канал брачной миграции (Рязанцев, Сивоплясова 2020). Они, в отличие от студентов и экспатов, более заинтересованы в социальных связях с русскоговорящим сообществом и стремятся сохранить и передать знание русского языка своим детям-билингвам.

Особым каналом является репатриация, поскольку данные репатрианты являются соотечественниками как для исторической родины, так и для России. Так, например, Израиль активно спонсирует программы, направленные на знакомство со страной, её историей и культурой и изучение иврита перед переездом на ПМЖ в Израиль.

⁸ Труд и занятость в России 2019. *Росстат*. С. 81.

⁹ Global Flow of Tertiary-Level Students. *UNESCO Institute of Statistics*. [Электронный ресурс]. URL: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow#slideoutmenu> (accessed 22.10.2021).

¹⁰ Enrolment of international students by origin. *OECD.Stat*. [Электронный ресурс]. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_ENRL_MOBILE# (accessed 22.10.2021).

¹¹ Statistical report on international students in China for 2018. *Ministry of Education of the People's Republic of China*. [Электронный ресурс]. URL: http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html (accessed 22.10.2021).

Также стоит отметить канал усыновления детей иностранными гражданами, поскольку данные дети с рождения имеют гражданство РФ или стран бывшего СССР, но при усыновлении вступают в гражданство своих приёмных родителей и воспитываются с малых лет в другой культуре. В официальной статистике зарубежных стран они проходят как натурализованные граждане, иногда с указанием страны происхождения. Так, например, согласно представленным данным из МИД РФ, с 1997 г. около 13 тыс. российских детей были усыновлены гражданами Испании.

Основные страны концентрации русскоговорящего населения и соотечественников

После развала Советского Союза значительная часть русских осталась проживать в бывших союзных республиках. Так, более 88% соотечественников сосредоточены в странах постсоветского пространства (Ростовская и др. 2021). Среди стран дальнего зарубежья Германия имеет самое большое русскоязычное население за пределами бывшего Советского Союза – около 3–4 млн чел. (в зависимости от методики учёта) (Tiido 2019), значительная часть которых русскоязычные этнические немцы, этнические русские и русскоязычные евреи. Согласно официальной статистике Германии, на конец 2019 г. 260 тыс. граждан Российской Федерации официально проживали в ФРГ¹². При этом 1,38 млн чел., что составляет 1,7% от общей численности населения Германии, имеют исторические корни в России¹³.

Также крупные русскоязычные диаспоры сформированы в США и Израиле (Зерчанинова, Никитина 2019). Так, по оценке США, к 2009 г. более 3 млн резидентов США имели русское происхождение (Рязанцев, Письменная, Байков 2014). Согласно статистическим данным, в Израиле проживают 900 тыс. «русских» евреев родом из постсоветских стран¹⁴. Кроме этого, в 2019 г. более 326 тыс. эмигрантов нееврейского происхождения из постсоветских стран проживало в Израиле, значительную часть которых составляют выходцы из Украины (131 тыс.) и России (111 тыс.) (см. рис.1).

¹² Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/ Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. *The Federal Statistical Office (Destatis)*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12521-0021&bypass=true&levelindex=1&levelid=1607871563057#abreadcrumb> (accessed 22.10.2021).

¹³ Population in private households, 2019, by migrant background. *The Federal Statistical Office (Destatis)*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/migrant-status-selected-countries.html> (accessed 22.10.2021).

¹⁴ Jews, by country of origin and age. *The Central Bureau of Statistics*. [Электронный ресурс]. URL: https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/2.shnatonpopulation/st02_08x.pdf (accessed 22.10.2021).

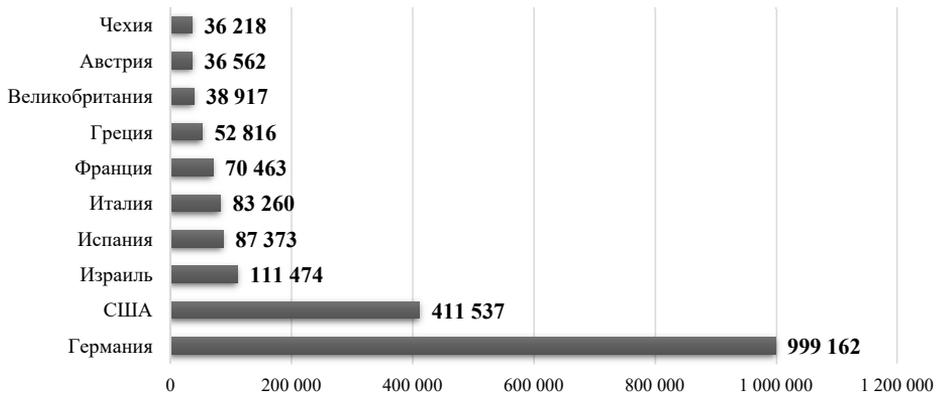


Рисунок 2. Топ 10 стран дальнего зарубежья по численности мигрантов из России в 2019 г.

Figure 2. Top 10 far-abroad countries with the highest migrant stock from Russia in 2019

Источник: Составлено авторами на основе данных ООН¹⁵.

Высокие позиции в рейтинге классических стран иммиграции для россиян длительное время удерживают Испания, Италия, Франция. В то же время среди европейских стран появляются новые направления миграции россиян. Здесь можно отметить, например, Австрию, Чехию, которые характеризуются высоким уровнем и качеством жизни, а Чехия при этом также остаётся страной с достаточно низкой стоимостью жизни по сравнению с той же Австрией или Германией (Рязанцев и др. 2020).

Социально-демографическая структура

Гендерный состав. В большинстве стран в русскоязычных сообществах заметно преобладание женщин – в процентном соотношении ориентировочно 60 на 40, например, это характерно для Германии, Финляндии, Австралии, Аргентины и др. В некоторых странах заметен значительный перекоп в сторону женского пола, например, в Италии более 80% русскоговорящего сообщества составляют женщины, также это свойственно для Турции и Египта, куда зачастую мигрируют женщины с матримониальными целями. Соотношение мужчин и женщин примерно одинаково в Южной Корее и Таиланде. Следует отметить и случаи преобладания мужчин в составе русскоговорящего населения, например, в Канаде их 60% против 40% женщин.

¹⁵ International migrant stock 2019. *The UN Department of Economic and Social Affairs*. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2019.xlsx (accessed 22.10.2021).

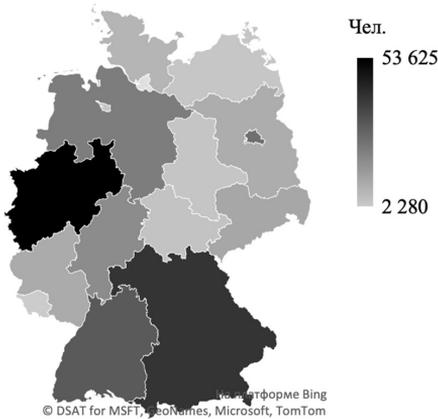
Этнический состав. В связи имперским и советским прошлым, а также процессом ассимиляции, этнический состав зарубежного русского мира гетерогенен. В ряде стран значительная часть русскоговорящих сообществ являются репатриантами или потомками репатриантов. По данным Миграционной службы Республики Корея, по состоянию на 31 января 2020 г. в Корею было зарегистрировано 32327 граждан Российской Федерации, из них 87% – это граждане России корейской национальности, находящиеся или проживающие в стране на основании их заявления о переселении в рамках специального южнокорейского законодательства. В Греции до 85% русскоговорящей общины составляют понтийские греки, которые были репатриированы из Грузии, Казахстана, Украины, Армении и др. Более 50% русскоязычного населения в Германии – это этнические немцы и члены их семей, которые проживали еще в Российской империи и СССР.

Более диверсифицированный этнический состав можно отметить в классических странах иммиграции и странах последних волн эмиграции. Так, например, в Нидерландах российская община в основном состоит из русских, чеченцев, украинцев и татар. В Италии заметно преобладание русских, украинцев и белорусов, также отмечено увеличение доли татар и башкир. Большинство русскоязычных мигрантов в Канаде при въезде этнически идентифицируют себя как азербайджанцы, армяне, белорусы, евреи, украинцы.

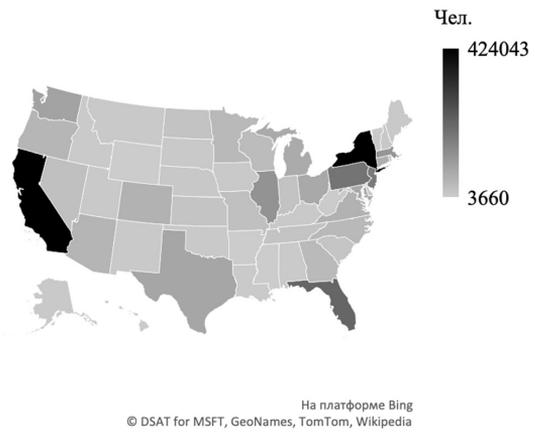
География расселения русскоговорящего населения и соотечественников, с одной стороны, обусловлена историческими процессами формирования русскоговорящих сообществ за рубежом, а с другой стороны – экономической развитостью тех или иных территорий, что формирует современную картину миграционных потоков. Так, например, в Бразилии группа староверов проживают в отдалённых сельскохозяйственных областях, в то время как относительно новые мигранты селятся в городских агломерациях. В большинстве стран русскоговорящие предпочитают селиться в крупных городах с наиболее высоким уровнем жизни и развитой инфраструктурой. К примеру, 43% русскоязычного населения в Финляндии проживает в столичном районе.

Зачастую русскоязычное население представлено во всех областях, провинциях стран, однако со сосредоточением в определённых зонах. Так, например, в США выходцев из России можно найти во всех штатах, тем не менее больше всего проживают в таких штатах как Калифорния, Нью-Йорк и Флорида (см. рис. 2.).

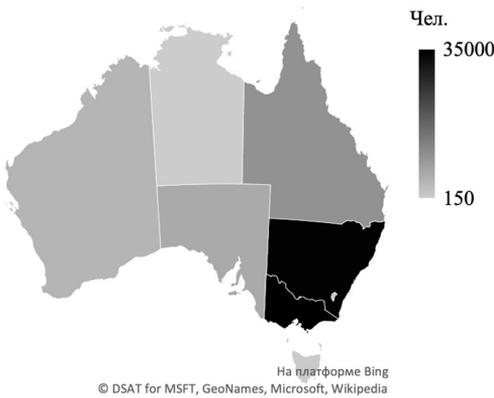
Расселение граждан РФ по федеральным землям Германии, на конец 2019 г.



Расселение российской диаспоры по штатам США



Расселение российской диаспоры по штатам и территориям Австралии



Расселение населения из России по областям Италии, на 1 января 2020 г.

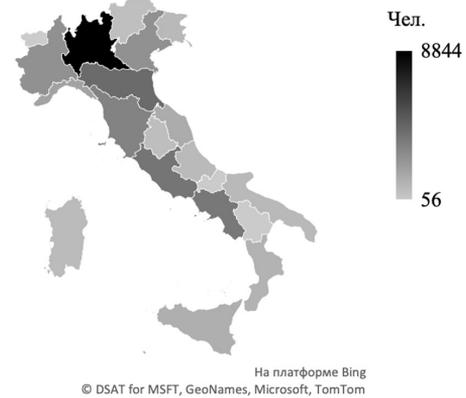


Рисунок 3. География расселения граждан РФ и российской диаспоры в Германии, США, Австралии и Италии

Figure 3. Geography of resettlement of Russian citizens and diaspora in Germany, USA, Australia, and Italy

Источник: Составлено авторами на основе данных Федерального статистического управления (Destatis)¹⁶, Итальянского национального института статистика (Istat)¹⁷ и МИД РФ.

В связи с тем, что вопрос образования является наиболее актуальным для молодых возрастов, расселение значительной части русскоговорящей молодежи обусловлено, прежде всего, местоположением высших учебных заведений

¹⁶ Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/ Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. *The Federal Statistical Office (Destatis)*.

¹⁷ Resident foreigners on 1st January – Citizenship. *The Italian National Institute of Statistics (Istat)*. [Электронный ресурс]. URL: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19675&lang=en> (accessed 22.10.2021).

и других крупных образовательных центров. Например, по данным посольства РФ во Франции, молодые соотечественники проживают в основном в Париже, Страсбурге, Лионе, Гренобле и Бордо. В Великобритании сплочённые русскоязычные общины также находятся в городах известных своими университетами, таких как Бат, Бирмингем, Кембридж, Ковентри, Лидс, Манчестер и Оксфорд. В Нидерландах центром притяжения молодёжи, в том числе русскоговорящей, являются также города с крупными университетами – Лейден, Амстердам, Утрехт, Роттердам, Маастрихт и Гронинген.

Социально-экономическое положение. По данным МИД РФ, по уровню образования русскоязычные сообщества дифференцированы. В европейских и классических странах иммиграции зачастую русскоязычное население имеет высокий уровень образования и относится к среднему классу. Так, например, в Австралии большинство взрослых соотечественников имеют высшее или среднее специальное образование. В Аргентине около половины соотечественников имеют высшее образование. В то время как в Турции основная часть соотечественников имеет лишь неоконченное среднее образование.

В значительной степени это зависит от тех волн миграции, чьи представители составили костяк русскоговорящего сообщества. Так, например, основой русскоязычной общины в Чехии стали представители научной и творческой интеллигенции, бизнесмены, педагоги, врачи, журналисты, сотрудники транснациональных компаний и международных организаций. В странах популярных у российских туристов большинство российских соотечественников заняты в сфере туризма. Например, в Египте многие соотечественники работают гидами, инструкторами по дайвингу, а также на разных должностях в туристических агентствах и гостиницах.

В странах репатриации у соотечественников отмечаются проблемы с трудоустройством на высокооплачиваемые позиции, так, например, в Израиле соотечественники-репатрианты испытывают трудности при трудоустройстве из-за плохого знания иврита. В Греции же проблемы с трудоустройством из-за сложного и долгосрочного процесса признания советских и российских дипломов.

Политика в отношении соотечественников за рубежом

Политика в отношении соотечественников за рубежом получила своё развитие с развалом Советского Союза, последующие десятилетия она трансформировалась в зависимости от геополитических и экономических нужд России. В 2000-х гг. происходила институциональная консолидация политики в отношении соотечественников (Pierer 2020), формировались новые институты различных форм – например, Межведомственная комиссия по вопросам соотечественников за рубежом, Федеральное агентство «Россотрудничество» при МИД, Всемирный координационный совет по делам соотечественников, фонды «Русский мир» и «Защиты прав соотечественников за рубежом» и др. Проис-

ходила диверсификация направлений политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом (Васильева, Зерчанинова 2020). Одним из первых направлений было создание упрощённого процесса переселения и получения российского гражданства соотечественниками из постсоветских стран. С 2010 г. определение «соотечественника» было расширено и стало включать не только этнически русских, но и народы, исторически проживающие на территории Российской Федерации. Кроме того, в 2000-х гг. начинается имплементация гуманитарной политики как в форме «мягкой силы» (soft power) – созданы центры изучения русского языка и культуры, разработаны целевые программы обучения иностранных граждан в российских университетах, и пр., так и в форме «жёсткой силы» (hard power) – обеспечение безопасности русскоязычного меньшинства через применение военного или экономического принуждения – например, Приднестровье, Украина и др.

Тем не менее, несмотря на разработку нормативно-правовой базы относительно работы с соотечественниками и создание разнообразных институтов государственных, квазигосударственных и самостоятельных структур (Молодикова 2017), результаты экспертного опроса свидетельствуют, что деятельность, направленная на взаимодействие с соотечественниками за рубежом, сосредоточена, как правило, вокруг гуманитарных целей таких как сохранение этнокультурной общности, русского языка и культуры, помощь в адаптации к новой стране и реализации творческого потенциала, то есть носит чаще всего культурно-просветительский и иногда религиозный характер. Так, например, отмечается, что наиболее распространённой практикой являются различные самодеятельные творческие кружки, киноклубы, коллективы народной песни, танца, курсы изучения языка и российской культуры, выставки, концерты, презентации, конференции и пр. (Ткач 2017). Однако, в своём исследовании Ростовская и др. делают вывод, что «количество и масштаб участия всё ещё недостаточны для того, чтобы максимально задействовать все имеющиеся механизмы для работы с соотечественниками» (Ростовская и др. 2020: 76).

Кроме того, в зависимости от страны иммиграции наблюдается разная степень вовлечённости русскоговорящей молодежи в данные практики. С одной стороны, проводятся различные мероприятия по поддержке молодых соотечественников и их объединений. Например, согласно Комплексному плану основных мероприятий по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, на 2018–2020 гг., были запланированы образовательные, культурно-просветительские и спортивные мероприятия. Однако в большинстве своём они направлены на русскоговорящую молодёжь, которая имеет недостаточные знания или слабые представления о России ввиду постоянного проживания за рубежом. В то время как российские студенты за рубежом менее заинтересованы в подобных русскоговорящих практиках и стремятся быстрее интегрироваться в принимающее общество. Тем не менее это такие же соотечественники, привлечение или

«удержание» которых в «русском мире» должно быть также приоритетным направлением политики.

* * *

По представленным данным видно, насколько неоднородна русскоязычная община – по причинам эмиграции, социально-экономическому положению, степени интеграции в принимающее общество, гендерному и этническому составу, географии расселения, но это практически не отражено в государственной политике по поддержке соотечественников. Проблематика успешной реализации мер государственной политики по поддержке соотечественников заключается в размытом подходе к определению соотечественников, в результате – отсутствие сведений о целевой аудитории. Большинство мероприятий под эгидой Россотрудничества носят в основном лишь массовый культурно-просветительский характер. Хотя очевидно, что к мигрантам разных поколений и каналов нужны разные подходы оказания поддержки и взаимодействия. Образовательные мигранты стремятся зачастую интегрироваться в принимающее сообщество, то есть здесь нужны одни механизмы взаимодействия. Для мигрантов второго и третьего поколения, которые никогда не были в России и имеют лишь частичное представление о ней, перенявшие культуру и язык страны иммиграции – необходимы абсолютно другие механизмы.

Однако государственная политика в отношении соотечественников направлена лишь на лица, которые так или иначе уже проявляют интерес к России, состоя в русскоговорящих организациях и участвуя в различных мероприятиях, посвящённых памятным датам в истории России. В соответствии с п. 2 ст. 3 «признание своей принадлежности к соотечественникам... является актом их самоидентификации, подкреплённым общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией»¹⁸. Тем не менее очевидно, что необходима работа и с русскоязычным населением за рубежом, людьми, которые являются обладателями особого культурного капитала, но которые по тем или иным причинам не интегрированы в русскоговорящие организации за рубежом. Кроме этого, необходимо иметь в виду, что молодые когорты легче адаптируются и интегрируются в принимающее общество вследствие процесса становления ценностно-нормативной

¹⁸ Ст. 3, п. 1. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон РФ от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013).

системы, поэтому крайне важно не допустить утрату культурного капитала у русскоговорящей молодёжи за рубежом. В связи с этим необходимо разработать более дифференцированный подход к привлечению и взаимодействию с русскоязычным населением.

Об авторах:

Сергей Васильевич Рязанцев — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, директор Института демографических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук; заведующий Кафедрой демографической и миграционной политики МГИМО МИД России. 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, стр. 1. E-mail: riazan@mail.ru

Елена Евгеньевна Письменная — доктор социологических наук, доцент, главный научный сотрудник Института демографических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук. 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, стр. 1. E-mail: nikitar@list.ru

Галина Николаевна Очирова — младший научный сотрудник Института демографических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук. 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, стр. 1. E-mail: galinaochirova93@gmail.com

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного Советом по грантам Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских учёных и государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации (грант № Nsw-2631.2020.6).

UDC: 325
Received: February 02, 2021
Accepted: October 11, 2021

Russian-Speaking Population in Far-Abroad Countries

S.V. Ryazantsev, E.E. Pismennaya, G.N. Ochirova
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-81-100](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-81-100)

Institute for Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences

Abstract: Attracting compatriots living abroad is strategically vital in the context of continuing depopulation in Russia. However, a multilayered definition of the category of a compatriot creates blurred boundaries. As a result, it is somewhat problematic to assess the number of Russian compatriots living abroad objectively. The paper presents the results of a study of the socio-demographic structure of the Russian-speaking population in far-abroad countries. The statistical data of Rosstat, the UN, Eurostat, OECD, and national statistical services

of foreign countries were analyzed to assess the number of Russian-speaking populations and determine the main emigration channels and geography of resettlement. Within the study, the authors have conducted an expert survey of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, the Embassies of the Russian Federation, and representative offices of *Rossotrudnichestvo* in foreign countries. The survey results indicate the heterogeneous structure of Russian-speaking communities by reasons of emigration, socio-economic status, degree of integration into the host society, gender, and ethnic composition, and geography of resettlement. However, state policy analysis towards compatriots shows that it targets people who already demonstrate an interest in Russia, participate in Russian-speaking organizations, and get involved in cultural, religious, and sports events. There is a need for cooperation and interaction with Russian-speaking people. Moreover, given that young people adapt and get integrated more efficiently, it is essential to prevent the loss of cultural capital of Russian-speaking youth living abroad. It is necessary to develop and implement a more differentiated approach towards interaction with the Russian-speaking population.

Keywords: compatriots; Russian-speaking population; Russian diaspora; emigration; state support for compatriots; state policy towards compatriots living abroad

About the authors:

Sergey V. Ryazantsev — Doctor of Economic Sciences, Professor, Corresponding member of RAS, Director, Institute for Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences; Head of Department of Demographic and Migration Policy, MGIMO University. 6b1 Fotievoj St., 119333, Moscow, Russia. E-mail: riazan@mail.ru

Elena E. Pismennaya — Doctor of Sociological Sciences, Associate Professor, Senior Researcher, Institute for Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences. 6b1 Fotievoj St., 119333, Moscow, Russia. E-mail: nikitar@list.ru

Galina N. Ochirova — Junior Researcher, Institute of Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences. 6b1 Fotievoj St., 119333, Moscow, Russia. E-mail: galinaochirova93@gmail.com

Conflict of Interests:

The authors declare the absence the conflict of interests.

Acknowledgements:

The article was prepared within the framework of a project supported by the Council for Grants of the President of the Russian Federation for state support of young Russian scientists and for state support of leading scientific schools of the Russian Federation (grant No. NSH-2631.2020.6).

References:

Denisenko M. 2020. Emigration from the CIS Countries: Old Intentions — New Regularities. *Migration from the Newly Independent States*. Cham: Springer. P. 81-123. DOI: 10.1007/978-3-030-36075-7

Dysart B. D. 2021. The Politics of Russian ‘Diaspora’: From Compatriots to a Russian World. *Turkish Journal of Diaspora Studies*. 1(1). P. 49-63. DOI: 10.52241/TJDS.2021.0004

Kallas K. 2016. Claiming the Diaspora: Russia’s Compatriot Policy and its Reception by Estonian-Russian Population. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 15(3). P. 1-25.

Pieper M. 2020. Russkiy mir: the geopolitics of Russian compatriots abroad. *Geopolitics*. 25(3). P. 756-779. DOI: 10.1080/14650045.2018.1465047

Tiido A. 2019. Russians in Europe: Nobody's Tool. The Examples of Finland, Germany and Estonia. *Estonian Foreign Policy Institute*. September. 15 p.

Tkach O. 2017. Cultural or Political Diaspora: Approach of the Russian Federation. *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*. Cham: Springer. P. 139-155. DOI: 10.1007/978-3-319-56342-8_9

Baikov A.A., Lukyanets A.S., Pismennaya E.E., Rostovskaya T.K., Ryazantsev S.V. 2018. Emigratsiya molodezhi iz Rossii: masshtaby, kanaly, posledstviya [Emigration of Youth from Russia: Scale, Channels, Consequences]. *Sotsiologicheskie Issledovaniia*. №11. P. 75-84. DOI: 10.31857/S013216250002787-8 (In Russian)

Vasilieva E.I., Zerchaninova T.E. 2020. Institutsionalizatsiya i realizatsiya gosudarstvennoy politiki v otnoshenii sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom [Institutionalization and Implementation of State Policy in Relation to Compatriots Living Abroad]. *Voprosy upravleniya*. 5(66). P. 99-111. DOI: 10.22394/2304-3369-2020-5-99-111 (In Russian)

Gerasimova V.A. 2019. Rossiyskiye sootchestvenniki za rubezhom [Russian Compatriots Abroad]. *Postsovetskiye issledovaniya*. 2(1). P. 904-922. (In Russian)

Golotik S.I., Zimina V.D., Karpenko S.V. 2002. Rossiyskaya emigratsiya 1920 – 30-kh gg. [Russian Emigration of 1920 - 30s.]. *Novyy istoricheskiy vestnik*. 2(7). P. 207-217. (In Russian)

Zerchaninova T.E., Nikitina A.S. 2019. Gosudarstvennaya politika podderzhki molodykh sootchestvennikov za rubezhom [State Policy of Supporting Young Compatriots Abroad]. *Voprosy upravleniya*. 4(59). P. 26-33. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-4-26-33 (In Russian)

Molodikova I.N. 2017. Rossiyskaya politika v otnoshenii sootchestvennikov za rubezhom: rol' gosudarstvennykh i obshchestvennykh institutov [Russian Policy towards Compatriots Abroad: the Role of State and Public Institutions]. *Social Policy and Sociology*. 16(1(120)). P. 123–132. DOI: 10.17922/2071-3665-2017-16-1-123-132 (In Russian)

Rostovskaya T.K., Gnevasheva V.A., Ochirova G.N. 2020. Vneshnyaya molodezhnaya politika kak instrument vovlecheniya molodykh sootchestvennikov v protsess grazhdanskoj sotsializatsii [Foreign Youth Policy as a Tool for Involving Young Compatriots in the Process of Civil Socialization]. *Vestnik Yuzhno-Rossiyskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta (Novocheerkasskogo politekhnicheskogo instituta)*. Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskiye nauki. 13(4). P. 105-114. DOI: 10.17213/2075-2067-2020-4-105-114 (In Russian)

Rostovskaya T.K., Egorychev A.M., Gnevasheva V.A. 2021. Russkaya kul'tura kak faktor splochnosti i sotsial'noy aktivnosti sootchestvennikov za rubezhom [Russian Culture as a Factor of Cohesion and Social Activity of Compatriots Abroad]. *Vestnik slavyanskikh kul'tur*. №59. P. 141-160 (In Russian)

Rostovskaya T.K., Pismennaya E.E., Rodin N.V. 2020. Molodezhnyye ob'yedineniye kak mekhanizm vzaimodeystviya s sootchestvennikami za rubezhom [Youth Associations as a Mechanism for Interaction with Compatriots Abroad]. *Chelovecheskiy kapital*. №10. P. 71-79. DOI: 10.25629/HC.2020.10.04 (In Russian)

Ryazantsev S.V. 2016. Emigranty iz Rossii: russkaya diaspora ili russkogovoryashchiye soobshchestva? [Emigrants from Russia: Russian Diaspora or Russian-Speaking Communities?] *Sotsiologicheskie Issledovaniia*. №12. P. 84-94. DOI: 10.31857 / S013216250000761-0 (In Russian)

Ryazantsev S.V., Pismennaya E.E., Baikov A.A. 2014. Emigratsiya iz Rossii v SSHA i formirovaniye russkoyazychnykh obshchin [Emigration from Russia to the USA and the Formation of Russian-Speaking Communities]. *Narodonaseleniye*. 1(63). P. 94-100. (In Russian)

Ryazantsev S.V., Sivoplyasova S.Yu. 2020. «Russkiye zheny» na mezhdunarodnom brachnom rynke [«Russian Wives» on the International Marriage Market]. *Sotsiologicheskie Issledovaniia*. 2(2). P. 84-95. DOI: 10.31857/S013216250008496-8 (In Russian)

Ryazantsev S.V., Khramova M.N., Molodikova I.N., Faludi J. 2020. Russkogovoryashchiye soobshchestva v Avstrii i Vengrii: podkhody k identifikatsii, otsenka chislennosti i sotsial'no-demograficheskaya struktura [Russian-Speaking Communities in Austria and Hungary: Approaches to Identification, Population Estimation and Socio-Demographic Structure]. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 1. Jekonomika i parvo*. №1-2. P. 5-20. DOI: 10.26653/2076-4650-2020-1-2-01 (In Russian)

Fahrutdinova Yu.D. 2014. Prichiny populyarnosti obucheniya rossiyskikh studentov za rubezhom [Reasons for the Popularity of Russian Students Studying Abroad]. *Sovremennyye problemy obrazovaniya: sbornik nauchnykh state*. Ekaterinburg: Azhur. P. 96-97 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Байков А.А., Лукьянец А.С., Письменная Е.Е., Ростовская Т.К., Рязанцев С.В. 2018. Эмиграция молодёжи из России: масштабы, каналы, последствия. *Социологические исследования*. №11. С. 75-84. DOI: 10.31857/S013216250002787-8

Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е. 2020. Институционализация и реализация государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. *Вопросы управления*. 5(66). С. 99-111. DOI: 10.22394/2304-3369-2020-5-99-111

Герасимова В.А. 2019. Российские соотечественники за рубежом. *Постсоветские исследования*. 2(1). С. 904-922.

Голотик С.И., Зимина В.Д., Карпенко С.В. 2002. Российская эмиграция 1920 – 30-х гг. *Новый исторический вестник*. 2(7). С. 207-217.

Зерчанинова Т.Е., Никитина А.С. 2019. Государственная политика поддержки молодых соотечественников за рубежом. *Вопросы управления*. 4(59). С. 26-33. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-4-26-33

Молодикова И.Н. 2017. Российская политика в отношении соотечественников за рубежом: роль государственных и общественных институтов. *Социальная политика и социология*. 16(1). С. 123-132. DOI: 10.17922/2071-3665-2017-16-1-123-132

Ростовская Т.К., Гневашева В.А., Очирова Г.Н. 2020. Внешняя молодёжная политика как инструмент вовлечения молодых соотечественников в процесс гражданской социализации. *Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института)*. Серия: Социально-экономические науки. 13(4). С. 105-114. DOI: 10.17213/2075-2067-2020-4-105-114

Ростовская Т.К., Егорычев А.М., Гневашева В.А. 2021. Русская культура как фактор сплочённости и социальной активности соотечественников за рубежом. *Вестник славянских культур*. №59. С. 141-160.

Ростовская Т.К., Письменная Е.Е., Родин Н.В. 2020. Молодёжные объединения как механизм взаимодействия с соотечественниками за рубежом. *Человеческий капитал*. №10. С. 71-79. DOI: 10.25629/НС.2020.10.04

Рязанцев С.В. 2016. Эмигранты из России: русская диаспора или русскоговорящие сообщества? *Социологические исследования*. №12. С. 84-94. DOI: 10.31857/S013216250000761-0

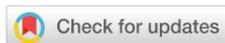
Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Байков А.А. 2014. Эмиграция из России в США и формирование русскоязычных общин. *Народонаселение*. 1(63). С. 94-100.

Рязанцев С.В., Сивоплясова С. Ю. 2020. «Русские жёны» на международном брачном рынке. *Социологические исследования*. 2(2). С. 84-95. DOI: 10.31857/S013216250008496-8

Рязанцев С.В., Храмова М.Н., Молодикова И.Н., Фалуди Ю. 2020. Русскоговорящие

сообщества в Австрии и Венгрии: подходы к идентификации, оценка численности и социально-демографическая структура. *Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право.* №1-2. С. 5-20. DOI: 10.26653/2076-4650-2020-1-2-01

Фархутдинова Ю. Д. 2014. Причины популярности обучения российских студентов за рубежом. *Современные проблемы образования: сборник научных статей.* Екатеринбург: Ажур. С. 96-97.



Миграционная политика США в отношении государств североамериканского континента

И.П. Цапенко

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук

Цель статьи состоит в раскрытии содержания, проблем и последствий миграционной политики США в отношении государств североамериканского континента. Исследование сосредоточено на выявлении основных направлений и оценке перспектив назревшего реформирования региональной миграционной политики США. Методология исследования строится на применении системного и акторного подходов к анализу миграционных процессов на континенте, представляемом как миграционный макрорегион; рассмотрении миграционной политики в контексте концепции регионализма: интеграционного строительства в рамках НАФТА-ЮСМКА и более широких и многовекторных инициатив по управлению передвижениями в регионе, реализуемых вне рамок данного объединения; использовании инструментов теоретического обобщения и статистического анализа.

Результаты исследования показывают, что миграция населения на континенте, в первую очередь из Мексики и стран Центральной Америки в США, отличается высоким уровнем регионализации (сосредоточенности в регионе). В силу массовости стихийных потоков недокументированных мигрантов (не имеющих необходимых документов для въезда, пребывания и занятости в стране назначения), включая лиц, ищущих убежища, страны региона сталкиваются с серьезными, нередко общими вызовами, усугубляемыми пандемией COVID-19.

Миграционное взаимодействие США со странами региона осуществляется по разным направлениям. Оно включает ограниченную либерализацию передвижений отдельных категорий специалистов и представителей бизнеса между тремя странами-участницами НАФТА-ЮСМКА. В большой мере такое взаимодействие ориентировано на сдерживание притока в США нежелательных, в первую очередь недокументированных, мигрантов, что придает этим отношениям асимметричный характер по оси центр – периферия. Подобная политика непоследовательна и далеко не всегда результативна, к тому же регулярно порождает острые гуманитарные кризисы на границах государств региона. Перед администрацией Д. Байдена стоят трудные задачи по реформированию миграционной политики в период пандемии и роста общественного напряжения. Континентальный масштаб проблем недокументированной миграции обуславливает необходимость строительства регионального сотрудничества на более справедливой и равноправной основе, чтобы продвинуться по пути содействия безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

УДК: 314.7, 325, 327

Поступила в редакцию: 15.07.2021 г.

Принята к публикации: 08.10.2021 г.

Рассмотрение региональной миграции и миграционной политики с применением категорий теории регионализации привносит новые слагаемые и грани в научный дискурс и концептуальные конструкции данных феноменов. В условиях усиления глобальной нестабильности, повышающей риски миграционных кризисов, изучение опыта и уроков ответов на вызовы перемещений населения в Северной Америке может оказаться полезным и в практике предупреждения и оперативного урегулирования чрезвычайных ситуаций в разных точках земного шара.

Ключевые слова: миграционный регион, регионализация миграции, миграционный регионализм, миграционная политика, США, Мексика, Центральная Америка, Д. Байден

Миграция из Мексики и стран Центральной Америки в США – традиционно главная магистраль людских передвижений на североамериканском континенте. Поставляя ресурсы для развития как принимающих государств (в первую очередь человеческие ресурсы), так и отдающих стран (финансовые и социальные трансферты), этот поток одновременно влечёт за собой ряд проблем, которые резко обострились в период пандемии COVID-19. Разработка эффективных ответов на вызовы, порождаемые стихийными перемещениями населения с юга североамериканского континента, стала одним из ключевых вопросов миграционной политики США. Изучение накопленного Соединёнными Штатами опыта реагирования на подобные передвижения может оказаться полезным при принятии управленческих решений в условиях угроз миграционных кризисов, периодически возникающих вблизи границ и российского государства.

Рассмотрению особенностей иммиграции в США, крупнейшего в мире реципиента приезжего населения, и их миграционной политики в контексте глобальных и национальных перемен посвящён большой массив как зарубежных, так и российских публикаций, в том числе охватывающих и недавно начавшийся период президентства Д. Байдена (Кудеярова 2021; Лебедева 2019; Лебедева, Аксенов 2021; Никольская 2020; Цапенко 2020 и др.¹). В то же время вопросы регионализации миграционных процессов и миграционного регионализма на североамериканском континенте представляются недостаточно освещёнными и теоретически проработанными в отечественных исследованиях, и в настоящей статье поставлена задача частично восполнить этот пробел.

¹ Никольская Г.К. Иммиграционная политика администрации Джозефа Байдена – итоги первых ста дней. *ИМЭМО РАН*. 20.04.2021. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/immigratsionnaya-politika-administratsii-dzhozefa-baydena-itogi-pervih-sta-dney> (дата обращения 17.10.2021); Никольская Г.К. Иммиграционная политика США: отсутствие прогресса, нарастание сложностей. *ИМЭМО РАН*. 16.09.2021. URL: <https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/immigratsionnaya-politika-ssha-otsutstvie-progressa-narastanie-slozhnostey> (дата обращения 17.10.2021)

В связи с отсутствием общепринятых дефиниций и многозначности терминов «регион» и «регионализм» автор предлагает собственную трактовку этих категорий применительно к миграционной сфере. С опорой на системный (Mabogunje 1970; Ивахнюк 2016) и акторный (Nita 2013; Лебедева 2013) подходы в статье предпринята попытка определения понятия миграционного региона и выделения североамериканского региона в иных границах, нежели принято в демографической статистике ООН. Используя классические теории (Farrell, Hettne, Van Langenhove 2005) и современные концепты регионализма (Ефремова 2017), автор пытается выявить суть миграционного регионализма и, в отличие от его распространённого толкования сквозь призму интеграционных объединений (Pellerin 1999; Migration 2017), рассматривает данный феномен в более широком ключе.

С данных методологических позиций предполагалось решение целого ряда задач исследования. В их числе – оценка степени, динамики и характера регионализации (региональной ориентации) миграции на континенте с использованием данных ООН, ведомственной статистики США, экспертных оценок; определение и объяснение причин ключевых миграционных проблем региона; выявление основных черт американского миграционного регионализма, его специфики по сравнению с ЕС; характеристика мер США, в том числе осуществляемых совместно и другими странами региона, по сокращению недокументированной миграции; описание возможных направлений реформирования миграционной политики США; оценка потенциала и перспектив реализации возможных мер по созданию условий для безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Регионализация миграции на североамериканском континенте

Несмотря на огромный массив публикаций по регионалистике, в научной литературе до сих пор нет единых общепринятых определений «региона», «регионализации» и «регионализма», сложились разные подходы к их изучению и раскрывающие их смысл теоретические конструкции. Понятие региона, по сути, универсально. Оно может обозначать и часть более крупного в географическом отношении целого (например, часть света), и административную единицу, и однородное пространство в природном, экономическом, культурном и прочих отношениях, и общественный организм с гораздо более сильными внутренними отношениями, потоками и обменов, нежели его связи с внешним окружением (например, международные региональные объединения). Более конструктивным и адекватным представляется видение региона одновременно в территориальной и социальной оптике. Именно в таком ключе рассматривают регион французские географы: воспринимаемый как единое (территориально непрерывное) и интегрированное внутренними связями пространство, имеющее определённую автономию, стабильность и в то же время подвижные,

порой стёртые границы, регион представляет собой динамичный социальный конструкт (Mareï, Richard 2020: 18). Растущую популярность подобного подхода подчёркивает российский политолог В. Щипков: «... всё чаще озвучивается идея о регионе как образной и меняющейся сущности, которая определяется не только границами, но и многими внутренними и внешними факторами» (Щипков 2017: 17).

Подобная характеристика региона в географической и функциональной проекциях отражает влияние предложенных М. Кастельсом концептов пространства места и пространства потоков. Первое создаётся и контролируется государствами, второе относится к сфере деятельности негосударственных акторов (Castells 1996). Рассмотрение передвижений населения между соседними или близко расположенными государствами одновременно в этих двух налагающихся друг на друга пространствах: во-первых, миграционных потоков и встречных трансфертов и, во-вторых, мест (или пунктов) исхода, транзита и назначения мигрантов – позволяет выделять международные миграционные регионы, или миграционные макрорегионы.

Начало представлениям о географическом структурировании людских потоков было положено формулированием ещё в XIX в. английский географом Э. Равенстайном «законов миграции». Согласно данным законам, географический фактор является одним из ключевых детерминантов перемещений населения: большинство мигрантов переезжает на короткие расстояния, и интенсивность миграционных потоков между двумя географическими пунктами обратно пропорциональна расстоянию между ними. Английский социолог и экономист Р. Скелдон, разработавший классификацию регионов мира по моделям миграции, установил, что между географически близкими, но разными по уровню развития странами складываются функциональные миграционные отношения.

Вместе с тем ключевую методологическую роль при построении региональных миграционных схем сыграло применение системного подхода к анализу миграции, предложенного нигерийским географом А. Мабогунье и получившего за рубежом дальнейшую разработку в трудах А. Портеса, Д. Мэсси и других, а в России – И. Ивахнюк (Ивахнюк 2016) и А. Топилина (Топилин 2021). В рамках подхода было дано определение международной миграционной системы как совокупности стран, объединённых миграционными связями, которые складываются под воздействием комплекса исторических, культурных, политических, торгово-экономических, демографических, политических и информационных факторов, отличаются масштабностью и устойчивостью и в свою очередь вызывают интенсификацию встречных обменов между этими странами и трансформации в последних (Ивахнюк 2016: 29). Применительно к странам конкретной географической зоны такую совокупность мест и связывающих их миграционных отношений можно охарактеризовать как региональную миграционную систему, составляющую каркас миграционного региона.

Дополняя системный подход акторным и учитывая действия в сфере миграции акторов разных типов и уровней (правительств, представителей бизнеса, гражданского общества, индивидов, сетей, диаспор и др.), миграционный регион следует рассматривать в более широком ключе. На наш взгляд, это не только совокупность мест и связывающих их миграционных отношений, но и средоточие возникающих в ходе этих отношений проблем и противоречий, требующих создания эффективных, в том числе коллективных, механизмов регулирования в данном ареале.

С позиций и в терминах регионалистики формирование и последующее функционирование региона (в нашем случае миграционного региона) может происходить двояким образом. Во-первых, как процесс, конструируемый и управляемый правительствами и идущий сверху вниз, – это так называемый регионализм. Во-вторых, как процесс, инициированный прочими – негосударственными, прежде всего коммерческими – акторами, развивающийся естественно, спонтанно снизу вверх в рамках межстрановых (горизонтальных) отношений и потоков, нередко именуемый регионализацией (Ефремова 2017; Marej, Richard 2020: 10). Однако очевидно, что эти процессы взаимосвязаны и не существуют в чистом виде, а предлагаемые для их характеристики термины имеют и иные трактовки. Например, с точки зрения пространственной динамики, под регионализацией понимается «региональная концентрация обменов, ... развивающихся между территориальными единицами, расположенными в одной и той же части мира, быстрее, чем с остальной частью мира» (Marej, Richard 2020: 8).

Последняя дефиниция весьма созвучна определению регионализации миграции в миграционных исследованиях. Этот процесс интерпретируется как возникновение и усиление миграционной комплементарности и взаимозависимости стран определённого ареала, которые проявляются в нарастании ориентации людских потоков, исходящих из одних государств данной зоны, на другие, расположенные в этой же зоне. Это предполагает формирование коридоров трудовой миграции между территориями относительного избытка рабочей силы и повышенного спроса на неё, сплетение трансграничных социальных сетей мигрантов и складывание цепного характера миграции, сказывающегося в возникновении последующих волн передвижений разных категорий мигрантов. Направленности потоков на близлежащие государства способствуют меньшие издержки переезда, равно как и возврата, более привычные или более знакомые условиями жизни и труда, облегчающие адаптацию и устройство на новом месте и т.д. (Цапенко 2017). Именно в таком ракурсе рассматривается в статье регионализация миграции.

Хотя предлагаемое в регионалистике определение регионализации как неформальной, функциональной, пассивной интеграции стран региона, не исчерпывает содержания регионализации миграции, оно очень точно отражает спонтанный характер развития этого процесса в Северной Америке. В отли-

чие от Европы, последний протекал автономно от государства в силу общности истории и культуры, географической близости, императивов конкуренции и экономической эффективности, эффектов инвестиционных потоков и производственной динамики и т.п. Прочные, устойчивые миграционные связи сложились к середине прошлого века, задолго до заключения в 1994 г. Североамериканского соглашения о свободе торговли (НАФТА). На наш взгляд, ярким проявлением подобного типа интеграции стали многолюдные потоки нелегальных мексиканских сезонников – брасеро (от испанского слова «*brazo*» – рука), сопоставимые по обильности с приёмом таких рабочих на легальных основаниях преимущественно для сельского хозяйства (5 млн) в рамках программы «Брасеро» в 1942-1964 гг. Однако, как справедливо подмечает Е. Комкова, государство всё же выполняло определённую, хотя и довольно ограниченную роль в интеграционном процессе: оно не руководило интеграцией, не подталкивало к ней, но и препятствовало ей, защищая национальные интересы (Комкова 2018).

Ныне североамериканский ареал относится к числу главных миграционных кластеров на планете. Хотя в демографической статистике ООН в состав североамериканского региона традиционно включают только США и Канаду (как относительно однородное пространство), что сказывается в заниженных показателях регионализации (региональной направленности) людских потоков², маршруты и интенсивность передвижений населения на материке, позволяют выделить гораздо более крупный миграционный регион, охватывающий практически весь континент, с ядром или главным полюсом притяжения мигрантов в США (дополняемых Канадой). При таком подходе уровень *регионализация иммиграции* в США, оцениваемый вычленением *в общей численности приезжих в стране или регионе доли выходцев из того же самого региона*, достигает высоких значений. В первую очередь это касается потоков с юга материка, стимулируемых давними экономическими и социальными связями и характеризовавшихся на протяжении последних десятилетий устойчивой интенсификацией. Более того, передвижения населения из южной части материка – важнейшее слагаемое иммиграции в США. Численность иммигрантов из Мексики, стран Центральной Америки (ЦА) и Карибского бассейна (КБ) в США возросла за последние 30 лет почти в 2,5 раза: с 8,5 млн в 1990 г. до 16 млн в 2000 г. и 21 млн в 2020 г. (наиболее массовые категории составляют выходцы из Мексики, Сальвадора, Кубы, Доминиканской Республики и Гватемалы). В 2020 г. доля уроженцев

² Так, хотя в США проживает более 60% эмигрантов из Канады, к 2020 г. доля выходцев из Канады среди иммигрантов в США равнялась лишь 2% и сократилась пятикратно с 1960 г., а доля эмигрантов из США, проживавших в Канаде, составляла 30% от всех выехавших из США (Israel E., Batalova J. Canadian Immigrants in the United States. *Migrationpolicy*. June 15, 2021. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/canadian-immigrants-united-states-2021> (accessed 17.10.2021))

данных государств среди иммигрантов, проживавших в США, составила 42% по сравнению с 37% в 1990 г.; однако в последнее десятилетие этот показатель снизился с уровня 2000–2010 гг. – 46% – из-за убыли мексиканцев на фоне динамичного притока в США населения Азии и Африки. (Таблица 1). Эмиграция с юга континента также отличается чрезвычайно высокой регионализацией – долей уроженцев стран региона, проживавших в других странах того же самого региона, среди всех эмигрантов из региона. Так, на США направлено 90% потоков населения из Мексики, стран ЦА и КБ.

Таблица 1. Численность и доля мигрантов из Мексики, стран Центральной Америки (ЦА) и Карибского бассейна (КБ) в США, 1990–2020 гг.

Table 1: Number and proportion of migrants from Mexico, Central America, and the Caribbean in the United States, 1990-2020

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Общая численность мигрантов в США, тыс.	23 251	28 451	34 814	39 258	44 184	48 179	50 633
В том числе с юга материка:	8 514	12 256	16 058	17 986	20 518	21 056	21 140
из Мексики	4 298	6 828	9 411	10 611	12 169	11 643	10 853
из стран ЦА	1 128	1 594	2 070	2 493	3 003	3 494	3 905
из стран КБ	3 088	3 834	4 577	4 883	5 346	5 919	6 381
Доля мигрантов с юга материка в общей численности мигрантов в США (%)	37	43	46	46	46	44	42
В том числе доля мигрантов из Мексики	18,5	24,0	27,0	27,0	27,5	24,2	21,4
Доля мигрантов из Мексики среди мигрантов с юга материка в США	50,5	55,7	58,6	59	59,3	55,3	51,3

Источники: Составлено и рассчитано по United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migrant Stock 2020: Destination and origin. POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020. URL: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> (accessed 17.10.2021)

Хотя глобализация спрессовывает пространство, устраняя препятствия, связанные с дальностью расстояний, в последние десятилетия, особенно в условиях кризиса глобализации в её прежнем формате, в мире наблюдалась выработанная тенденция к регионализации миграционных процессов. Региональная ориентация потоков сохранялась и в условиях пандемии. На фоне резкого ослабления трансграничных передвижений, произошедшего в результате широкомасштабных антиковидных ограничений мобильности, перемещения между соседними государствами зачастую подвергались меньшим рестрициям и были интенсивнее. Более того, при отступлении угроз инфекции возникали коридоры почти беспрепятственных перемещений жителей соседних государств – так называемые пузыри мобильности (например, между Австралией и Новой Зеландией или между странами Балтии). Хотя подобные официальные «проходы» не сложились в Северной Америке в силу постоянных ограничений передвижений между США и Мексикой, а также Канадой, сказавшихся в сжатии потоков, перемещения, считающиеся необходимыми для экономики и

социальной сферы указанных стран, никогда не прерывались и оставались довольно устойчивыми (Papademetriou 2020; Benton et al. 2021).

Миграция жителей юга материка в США, представлявшие им обителью благосостояния и демократии, вызвана (скорее вынуждена) хроническим неблагополучием в странах региона, особенно в ЦА. Среди главных и взаимосвязанных причин – преступность (в том числе организованная, связанная с наркотрафиком, и рэкет в местных сообществах; причём по числу совершённых убийств Сальвадор и Гондурас относятся к наименее безопасным странам); неразвитость демократии, политическая нестабильность и конфликты (характерные для Гондураса и Гватемалы, а во второй половине прошлого века приведшие к затяжным гражданским войнам в Сальвадоре и Гватемале); регулярные и разрушительные природные бедствия; экономическая отсталость; застойная, хроническая бедность, напряжённая ситуация на рынке труда, особенно в молодёжном сегменте, и другие острые проблемы в регионе.

Большой ряд исследований, в том числе отечественных, указывает на значимость миграции в разных сферах жизни как отдающих, так и принимающих стран (Глушенко 2006; Ионцев 1999; Культурная сложность 2016; Рязанцев, Ткаченко 2010 и др.).

Не претендуя на полный охват всех аспектов влияния миграции с юга североамериканского континента в США на включенные в этот процесс общества, приведём лишь несколько показательных фактов. Согласно оценкам «Глобального партнёрства в области знаний по миграции и развитию» (*KNOMAD*) в 2020 г., вопреки антиковидным ограничениям мобильности, совокупные денежные переводы мигрантов составляли внушительную часть ВВП стран ЦА и КБ: в Гондурасе – 24%, в Сальвадоре и на Гаити – 22%, в Гватемале и Никарагуа – 15%³. Львиная часть данных средств приходилась на трансферты из США.

В США, позиционирующих себя в качестве нации иммигрантов, выходцы из Латинской Америки играют заметную роль в политических процессах. Недавний пример – поддержка на президентских выборах 2020 г. значительной частью испаноамериканцев Д. Байдена, пообещавшего либерализовать миграционную политику. За Д. Байдена проголосовало 59% выходцев из Латинской Америки (итоговый результат Д. Байдена на выборах – 51%), тогда как у Д. Трампа этот показатель составил 38% (общий процент голосов – 47%). В итоге данная категория избирателей (на долю которых приходится 10% электората) принесла 11% голосов кандидату от демократов и только 8% выдвиженцу республиканцев⁴. Показателен и состав нынешнего 117 состава Конгресса:

³ Migrant Remittance Inflows (US \$ million). *KNOMAD*. URL: <https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-05/Inward%20remittance%20flows%20May.%202021.xlsx> (accessed 17.10.2021)

⁴ Igielnik R., Keeter S., Hartig H. Behind Biden's 2020 Victory. An examination of the 2020 electorate, based on validated voters. *Pew Research*. URL: <https://www.pewresearch.org/politics/2021/06/30/behind-bidens-2020-victory> (accessed 17.10.2021)

среди 532 его членов с правом голоса насчитывается 30 уроженцев юга Северной Америки, прежде всего Мексики и Кубы, или их потомков в первом поколении⁵.

Мигранты с юга вносят важный вклад в обеспечение рабочей силой экономики страны, особенно её южных штатов, и он, вероятно, будет возрастать, учитывая перспективы замедления демографического роста в США⁶. В 2018 г. мигранты из Латинской Америки и их потомки, рождённые в США, составляли 17% экономически активного населения страны⁷.

В то же время идущая с юга континента миграция, прежде всего, её стихийные, неупорядоченные потоки, сопряжена с серьёзными вызовами, такими как разрастание этнических анклавов, повышение преступности, распространение инфекционных заболеваний и т. п. Это в свою очередь, как показывает Н. Кудярова, актуализирует и заостряет проблемы национальной безопасности и усиливает политизацию иммиграционного вопроса в США (Кудярова 2019).

В отличие от передвижений населения между США и Канадой, равно как и из Мексики в Канаду, почти полностью легальных, с высокой долей специалистов среди поселенцев⁸, существенная доля выходцев из Латинской Америки в США – 44% экономически активных приезжих (многие из которых не имеют полного среднего образования) – нелегально въехали в эту страну, проживают там с просроченными визами или имеют другие нарушения правил пребывания и занятости⁹, то есть считаются недокументированными, незаконными, нелегальными, нерегулярными мигрантами. Хотя перечисленные определения мигрантов используются как синонимы, в документах международных организаций всё большее предпочтение отдается термину «недокументированные»¹⁰.

По оценкам Исследовательского центра «Пью», в 2017 г. когорты недокументированных мигрантов достигала 10,5 млн человек. Примерно 47% «теневого»

⁵ Atske S. Immigrants and Children of Immigrants Make up at Least 14% of the 117th Congress. February 12, 2021. *Pew Research*. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/02/12/immigrants-and-children-of-immigrants-make-up-at-least-14-of-the-117th-congress> (accessed 17.10.2021)

⁶ Chishti M., Capps R. Slowing U.S. Population Growth Could Prompt New Pressure for Immigration Reform. May 26, 2021. *Migrationpolicy*. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/slowing-us-population-growth-immigration-reform> (accessed 17.10.2021)

⁷ Latinos' Incomes Higher Than Before Great Recession, but U.S.-Born Latinos Yet to Recover. *Pew Research*. March, 2019. URL: https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Pew-Research-Center-Latino-Incomes-Report_2019-03-07.pdf (accessed 17.10.2021)

⁸ Haren I., Masferrer C. Mexican Migration to Canada: Temporary Worker Programs, Visa Imposition, and NAFTA Shape Flows. March 20, 2019. *Migrationpolicy*. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-migration-canada> (accessed 17.10.2021)

⁹ Latinos' Incomes Higher Than Before Great Recession, but U.S.-Born Latinos Yet to Recover. *Pew Research Center*. March, 2019. *Pew Research*. URL: https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Pew-Research-Center-Latino-Incomes-Report_2019-03-07.pdf (accessed 17.10.2021)

¹⁰ ООН, в частности УВКПЧ и УВКБ, рекомендуют ограничить употребление терминов «нелегальный мигрант» и «незаконный мигрант» в адрес нарушителей государственной границы. Рассматривая в целом подобные характеристики как некорректные и наносящие ущерб, эти агентства предлагают называть мигрантов, в первую очередь вынужденных, не имеющих необходимых документов для законного въезда, пребывания и занятости в искомой стране, «недокументированными» или «нерегулярными».

населения в США формируют выходцы из Мексики, 18% – из государств так называемого «Северного треугольника» ЦА – Гватемалы, Гондураса и Сальвадора¹¹. Вместе с тем в 2010-е гг. наметилась тенденция к сокращению общей численности незаконных мигрантов по сравнению с максимальным значением 12,2 млн в 2007 г., в первую очередь за счёт уменьшения её мексиканского компонента. Возможно, регионализация уже прошла свой апогей, внося лепту в интеграцию региона, и теперь постепенно вступает в соответствующее более зрелой стадии последней организованное русло – по крайней мере, миграционное взаимодействие между Мексикой и США.

Свидетельством тому – не только и не столько массовые депортации задержанных недокументированных мигрантов, особенно в период 2007–2014 гг., сколько ослабление потока пытавшихся нелегально пересечь границу, проявляющееся в сокращении числа задержанных пограничными службами. Это произошло во многом благодаря расширению миграционных программ, обеспечивающих работодателей легальной рабочей силой, и, соответственно, улучшению возможностей законного въезда в США. В 2019 ф.г. на долю мексиканцев пришлось 74% всех получателей виз Н-2В, предназначенных сезонникам, работающим в несельскохозяйственных отраслях. Тогда же жителям этой страны было выдано 260 тыс. виз Н-2А для сезонной работы в сельском хозяйстве, 56 тыс. видов на постоянное место жительства. Характерно, что сезонники, работающие в сельском хозяйстве, в сфере производства, транспортировки и торговли продуктами питания, включая точки общественного питания (так же как врачи и медсестры) не пострадали от указа Д. Трампа в июне 2020 г., направленного на сокращение выдачи неиммиграционных виз в целях ослабления напряжённости на рынке труда в условиях пандемии.

В предковидный период сыграло свою роль и улучшение перспектив на родине мигрантов, открытых её экономическим развитием, о чём говорит рост потоков из США в Мексику, в частности интенсивная добровольная репатриация мексиканцев. Число граждан США, прежде всего, рождённых там детей и супругов мексиканских граждан, а также американцев, выехавших в Мексику на работу или в качестве пенсионеров, достигло в 2015 г., по разным оценкам, 700 тыс. – 1,5 млн (Selee, Soto 2020: 10). В результате, как отмечалось выше, в 2010–2020 гг. численность мексиканцев в США сократилась с 12,2 до 10,9 млн, а их доля среди иммигрантов – с 27,5% до 21,4%, что сказалось в замедлении роста численности иммигрантов из южного региона (Таблица 1).

В то же время с 2012 г. наблюдался рост числа задержанных пограничниками США уроженцев ЦА, особенно из Гватемалы и Гондураса, превысивший в 2019 г. показатели Мексики. Подъём нелегальной миграции из Северного

¹¹ 5 facts about Illegal Immigration in the U.S. *Pew Research*. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/> (accessed 17.10.2021)

треугольника в свою очередь мог свидетельствовать о новом витке стихийной миграционной регионализации этой подгруппы стран. В отличие от прежней волны миграции мексиканских мужчин-сезонников из ЦА едут в основном семьями, при этом немало несовершеннолетних детей путешествует без сопровождения родителей. Это так называемые смешанные потоки как людей, ищущих лучшей доли, так и лиц, спасающихся от преследований. В 2019 г. Гватемала, Сальвадор и Гондурас входили в пятерку стран-лидеров (после Венесуэлы и Китая) по числу поданных их гражданами первичных заявлений о предоставлении убежища в США.

В результате подобных потоков на американо-мексиканской границе регулярно возникают гуманитарные кризисы, переполняются лагеря для беженцев и центры их временного содержания, пропадают и гибнут люди. Подобные чрезвычайные ситуации возникали в 2014, 2016, 2018–2019, 2020–2021 гг. Через Мексику идут потоки не только из ЦА и из других стран ЛА, в том числе Кубы, Гаити, Венесуэлы, а также Африки и Азии. При этом в условиях противоэпидемических рестрикций Мексика, где скапливались мигранты, застрявшие в ожидании решения властей США о предоставлении убежища, стала превращаться из транзитной страны в принимающую. С января 2019 г. по октябрь 2020 г. там попросили убежища 60 тыс. мигрантов из Гондураса, Гватемалы и Сальвадора (Selee, Soto 2020: 11). Кроме того, в условиях антиковидных ограничений в США, а также в Мексике потоки вынужденных мигрантов из Никарагуа, Сальвадора, Гондураса и Гватемалы устремились в Коста-Рику и Панаму.

Миграционные связи в Северной Америке складывались в течение продолжительного времени, что сказывается в устойчивости основных потоков в данном ареале. Этот процесс происходил в основном стихийно, в форме пассивной интеграции, наследием которой является широкое распространение неупорядоченных перемещений, представляющих один из главных миграционных вызовов обществам региона. Современная миграция на континенте отличается большой массовостью и высоким уровнем регионализации. В то же время в функционировании североамериканского миграционного ареала наблюдаются заметные изменения, которые, похоже, указывают на начало нового этапа интеграции в Северной Америке. Об этом, в частности, свидетельствуют диверсификация миграционных маршрутов и формирование более разветвленной системы миграционных коридоров на континенте. При сохранении по сути однополярного устройства данной миграционной системы, с главным центром притяжения населения в США и отчасти в Канаде, в её составе появляются новые миграционные магниты, в первую очередь в Мексике. Наряду с усиливающимся втягиванием части стран, особенно ЦА, в стихийную миграционную интеграцию наблюдается также и ослабление недокументированной миграции из Мексики в США. В последнем случае это не обратное, попятное движение, а процесс, который отражает вступление миграционных связей Мексики и США в новую интеграционную фазу – упорядочивания потоков.

Интеграционный регионализм в сфере миграции специалистов и представителей бизнеса

Регионализация миграции может происходить не только вследствие стихийно развивающихся интеграционных процессов, но и быть результатом регионализма, хотя между первой и последним нет чёткой связи. Регионализм зачастую представляют как целенаправленную и активную деятельность органов власти по конструированию региональных институтов и процессов (Ефремова 2017). Как и «регион», а также «регионализация», понятие «регионализма» может относиться к разным общественным феноменам и иметь разные значения. Трактуя регионализм в международно-политическом ключе, мы можем рассматривать его (в частности, применительно к миграции) в двух ракурсах: во-первых, как деятельность в рамках интеграционных платформ (интеграционный регионализм) и, во-вторых, как гораздо более широкую совокупность односторонних, двусторонних и многосторонних мер, включая протекционистские, направленных на решение проблем в регионе и улучшение ситуации во входящих в него странах.

В первом случае терминами «международно-политический регионализм» или «макрорегионализм» обозначаются формирование государствами крупных наднациональных или межгосударственных проектов в конкретном регионе (макрорегионе), создание прочных региональных группировок и соответствующих институтов (типа ЕС, НАФТА) (Щипков 2017: 27), формальная кооперация государств в целях продвижения региональной интеграции (Щипков 2017: 20) и др. Содержательное наполнение регионализма этого типа в сфере миграции варьируется от частичного или полного устранения внутренних границ для перемещений людей по территории подобных объединений до гармонизации и унификации правил регулирования миграционных процессов вплоть до формирования общей, единой политики в миграционном взаимодействии с третьими странами.

В научной литературе хорошо известны и широко используются (хотя при этом немало критикуются) разграничения регионализма на «старый» и «новый», на разные поколения и т. п.¹². Ориентируясь на эти схемы, можно допустить, что американская интеграционная политика в сфере миграции отчасти соответствовала первому поколению регионализма, при котором развитие интеграции в сфере миграции ставится в зависимость от продвинутой интеграции в целом; последняя же представляется как линейный процесс. В частности, такая политика свойственна начальной стадии раннего регионализма – созда-

¹² Как известно, «старый», ранний, государственный регионализм сводился преимущественно к либерализации торговли, «новый» представлял более широкую и глубокую версию регионализма с участием негосударственных акторов.

нию зон свободной торговли, когда принимаются ограниченные меры по либерализации отдельных категорий работников, – однако далека до этапа создания общего рынка, предусматривающего свободное передвижение всех факторов производства, в частности рабочей силы. Из элементов второго поколения регионализма просматривается лишь участие негосударственных акторов в американском интеграционном процессе, а признаки третьего поколения пока отсутствуют¹³.

Как показывает мировой опыт, немалая часть региональных интеграционных соглашений нацелена на обеспечение той или иной меры свободы передвижения людей, различаясь при этом шириной охвата вопросов мобильности, а также категорий населения, получающих право свободного перемещения. Для создания общего рынка труда и особенно единого экономического и социального пространства важно обеспечение гражданам входящих в объединение государств комплекса прав и возможностей – в частности, свободного въезда, трудовой деятельности, временного и постоянного проживания, доступа к образованию, социальному и медицинскому обеспечению, признания документов об образовании и сохранения прав в области социального страхования при переезде граждан одних союзных государств в другие. Причём не только работников, но и членов их семей, представителей бизнеса, студентов, пенсионеров. При масштабности и глубине интеграционного процесса необходимо создание специальных институтов, регулирующих миграционные процессы.

Либерализация передвижений, однако, может быть не основной, а побочной целью соглашения. Последнее может быть вообще не ориентировано на обеспечение свободы передвижений, а лишь облегчать перемещения сугубо определённых категорий работников, фокусируясь на ускорении экономического развития посредством стимулирования региональной торговли товарами и услугами и не требуя серьёзной институциональной опоры. Именно эти характеристики присущи соглашению США с Канадой и Мексикой о создании Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА), действовавшему с 1994 г., а с середины 2020 г. заменённому новым договором – ЮСМКА (Соглашение США – Мексика – Канада, USMCA, United States – Mexico – Canada Agreement)¹⁴, неформально именуется НАФТА 2.0 (NAFTA 2.0).

¹³ Второе поколение регионализма основывается на идее всесторонности интеграции, включая устранение разного рода барьеров и создание благоприятных условий для мобильности по территории объединения разных категорий граждан входящих в него стран. Этот процесс включает создание прочной институционально-правовой основы и участие негосударственных акторов. Третье поколение предполагает, что региональное объединение становится единым коллективным актором глобальной политики. Примером такого регионализма служат единые условия въезда в ЕС и передвижений по его территории граждан третьих стран, единые правила и стандарты приема в Союз беженцев и лиц, ищущих убежища и т.п. (Migration 2017)

¹⁴ В Канаде это соглашение называется CUSMA (Canada – United States – Mexico Agreement), в Мексике – T-MEC (Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá).

В отличие от далеко продвинувшейся, широкой и институционализированной интеграции на платформе ЕС, в рамках НАФТА-ЮСМКА процесс ограничивается рядом областей, в первую очередь торговлей, инвестициями, вопросами интеллектуальной собственности. Подобная направленность североамериканского проекта отзывается в ограниченности либерализации людских передвижений между странами-участницами. Это сильно усечённый и мало динамичный, вяло прогрессирующий вариант интеграции в сфере миграции, что подтверждается практической неизменностью положений о миграции в сохранённой 16 главе нового соглашения (*Chapter 16 Temporary Entry for Business Persons*). Весьма показательно, что в названиях этой главы и её статей вообще отсутствует термин «миграция», прописаны только условия временного въезда, что также свидетельствует о чисто инструментальной роли, отводимой подобным передвижениям в обеспечении деятельности хозяйствующих субъектов. Кроме того, в соглашении подчёркивается, что оно не затрагивает действующие иммиграционные правила, не предполагая гармонизации регулирования миграции между странами-участницами и тем более формирования единой миграционной политики в отношении третьих стран, а институциональный фундамент данного интеграционного блока составляет лишь Рабочая группа по временному въезду, включающая представителей миграционных властей стран-членов, которым положено собираться не реже раза в год¹⁵. Позитивным фактором является закрепление в документе обязательства участвующих государств соблюдать трудовое законодательство в отношении мигрантов.

Принимая во внимание острую глобальную конкуренцию за умы и таланты, в том числе предпринимательские, важность функционирования общего рынка высококвалифицированного труда (с учётом интересов стран-доноров), в ЮСМКА, как и в прежнем варианте соглашения, предусмотрен упрощённый режим трансграничных поездок лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью (*business person*): инвестиционными, торговыми операциями и предоставлением услуг. В данную категорию входят командированные, сотрудники ТНК, специалисты в более чем шестидесяти (практически не изменённых с 1994 г.) профессиональных областях, включая учёных, лиц, совершающих деловые поездки в целях открытия бизнеса (*business visitors*), тогда как малоквалифицированным работникам обычно отказывается в этом праве. На въезде в страну в пункте пропуска через границу профессионалам предоставляется специальная неиммиграционная виза (*TN visa*, которая, вероятно, в дальнейшем получит название *TU visa*), для получения которой необходимо иметь предло-

¹⁵ Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada. 7/1/20. Text. [Электронный ресурс]. URL: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (accessed 17.10.2021).

жение от работодателя, но не требуется подтверждение дефицитности данной группы работников на рынке труда. Эта виза стала более востребована после 2008 г., когда срок её действия был удлинён с первоначально установленного одного года до трёх лет при неограниченном числе возможных продлений, не предусматривающих при этом поселения.

С середины 1990-х гг. ежегодно примерно 70 тыс. граждан Канады отправлялись в США по данному соглашению, что, с учётом качественного состава потока, вызывало озабоченность канадских властей. По просьбе правительства Мексики во избежание утечки умов первоначально была даже введена ежегодная квота на выезд по этому каналу 5 тыс. мексиканских специалистов в США. После отмены указанного потолка в конце нулевых годов число прибывавших в США по визам TN мексиканских граждан возросло до 21 тыс. в 2019 ф.г. (Selee, Soto 2020: 9).

Въезд в США по визам TN из Мексики и Канады представлял единственный поток, который продолжал расти в условиях финансового кризиса нулевых. По этой линии в 2009 г. в страну прибыло более 99 тыс. человек (Migration 2017). В условиях коронакризиса, несмотря на ужесточение правил въезда в США, действующие антиковидные ограничения не распространялись на передвижения между этими странами лиц, включённых в региональную производственную или торговую деятельность, в том числе обеспечивавших функционирование цепочек поставок медицинских товаров, топлива и продуктов питания, совершавших поездки по служебным, учебным и другим важным причинам.

Изначально в функционирование НАФТА была заложена идея о частичном замещении миграции развитием торговли и экспортных отраслей, притоком инвестиций, способствующих модернизации экономики и доступу к новым технологиям, что в свою очередь приведёт к расширению занятости одновременно с ростом производительности труда и заработков, ослабляя стимулы к отходничеству¹⁶. Этим объяснялось игнорирование в соглашении вопросов миграции, за исключением вписывавшегося в данную схему облегчения передвижения служащих ТНК, представителей бизнеса, специалистов (Migration 2017: 176). Однако и в теориях, на которые опирался данный прогноз, допускалось (в частности Дж. Тапиносом) нелинейное развитие миграции в силу её возможной комплементарности торговле в краткосрочном и даже среднесрочном плане. В результате рост торговли и инвестиций, в частности в автосборочные произ-

¹⁶ Подобный подход имел под собой солидный теоретический фундамент, заложенный моделью внешней торговли Э. Хекшера и Б. Олина 1930-50-х гг., из которой следовало, что миграция и торговля являются субститутами. Эту модель развивали и дополняли концепции о выравнивании цен факторов производства и сокращении разрыва в уровнях развития различных стран в результате внешнеэкономических мер. Помимо этого, по результатам эконометрических исследований, иностранные инвестиции могли способствовать снижению эмиграционного потенциала неквалифицированных когорт населения.

водства на севере Мексики, не привёл к затуханию трудовой миграции из этой страны в США, в том числе и нелегальной. Более того, миграционные потоки на континенте, двигавшиеся во встречном направлении, противоположном инвестициям, нередко даже усиливались (Pellerin 1999: 1005).

Более реалистичным оказался другой прогноз – «миграционного горба» (Martin 1993). Первоначально произошёл всплеск эмиграции работников, высвобождаемых из традиционных секторов, которые оказались нежизнеспособными в условиях либерализации внешней торговли. Теперь же наметился спад миграционной волны, в том числе и нелегальных потоков. Это изменение произошло благодаря развитию новых экспортных производств, не сковываемому протекционистскими барьерами, и улучшению в целом перспектив жизни и работы в Мексике. В результате НАФТА оказало гораздо более заметное косвенное влияние на миграцию (нежели непосредственное изменение правил въезда отдельных немногочисленных категорий лиц), опосредованное экономическими и социальными преобразованиями в ходе интеграционного процесса. Подобный феномен вполне типичен для интеграционных объединений, в частности ЕС, и согласуется с концепциями пространственно-временного развития миграционных процессов (предложенными В. Зелинским, Р. Скелдоном, Х. Хаасом и др.), согласно которым по мере социально-экономической модернизации общества осуществляется миграционный переход – преобразуя характер, интенсивность и направленность мобильности населения.

Таким образом, интеграционный регионализм США в сфере миграции в силу его усечённого характера не оказал существенного влияния на основной массив людских потоков между странами союза. Само функционирование последнего дало сильные импульсы к улучшению миграционной реальности. В то же время прогнозирование будущего мексиканской миграции, как, впрочем, и любого другого потока, сталкивается с известными трудностями в силу специфики данного поведенческого феномена и сопряжённой с ней высокой неопределённостью, особенно в условиях пандемии. При благоприятных условиях и развитии наметившихся до пандемии тенденций возможно, однако, медленное приближение модели миграции между Мексикой и США к канадско-американскому паттерну.

Среди возможных направлений реформирования миграционного блока ЮСМКА в плане его развития и актуализации видится расширение перечня специальностей, прежде всего связанных с цифровой экономикой, представители которых пользуются правом свободы перемещений; регулирование правил трансграничного онлайн-аутсорсинга и краудсорсинга, предполагающих удалённую работу на зарубежных заказчиков, или виртуальную миграцию, приобретающую популярность в условиях пандемии и закрытых границ; взаимное признание документов об образовании, которое позволило бы устранить барьеры при доступе на рынок труда, с которыми сталкиваются весьма широ-

кие категории мигрантов, приезжающих в США и затем возвращающихся на родину, в частности в Мексику¹⁷.

Пути сокращения недокументированных потоков и упорядочивания миграции в регионе

Учитывая узость круга миграционных вопросов, регулируемых в рамках ЮСМКА, и ограниченность числа входящих в него стран, интеграционный регионализм представляет лишь небольшой участок американского регионализма. Опираясь на трактовку регионализма, предложенную французскими учёными (Marej, Richard 2020: 19), миграционный регионализм в широком плане можно рассматривать как деятельность государства, стремящегося придать его отношениям в регионе более организованный или более регулируемый характер и развивать сотрудничество в сфере миграции. Подобные усилия особенно важны и необходимы с учётом серьёзных расхождений, а нередко и противоречий между интересами и приоритетами посылающих и принимающих, а также транзитных государств.

Принимая во внимание масштабность передвижений населения с юга континента и значимость связанных с ними общественных процессов, остроту и многогранность миграционных проблем на южной границе США, миграционная политика американского государства в большой мере сфокусирована именно на этом регионе, и последнему адресуются комплекс специальных мер, вписывающихся в русло миграционного регионализма. При этом и общие, не ориентируемые на какие-либо страны миграционные инициативы имеют в силу указанной специфики потоков огромное значение для региона.

При президентстве Д. Трампа (2017–2021 гг.) произошло резкое, усилившееся в условиях пандемии ужесточение миграционной политики. Как показывают американские исследователи, оно было гораздо масштабнее рестрикций предыдущих глав Белого дома (Pierce, Bolter 2020). Подобный курс, направленный на противодействие незаконной и ограничение легальной иммиграции в целях защиты здоровья населения и стабилизации рынка труда как слагаемых национальной безопасности, стал ярким проявлением миграционного протекционизма. Закономерно, что в фокусе последнего оказались региональные миграционные процессы.

¹⁷ Хотя по соглашению стороны не должны использовать меры лицензирования и сертификации, которые могут создавать дополнительные барьеры для торговых операций, это не означает (как и в ГАТС) взаимного признания квалификации, навыков и компетенций, приобретённых в другом государстве, а лишь допускает его возможность. Последняя может быть лишь отчасти реализована благодаря разработанным в НАФТА рекомендациям по признанию на основе общих стандартов документов об образовании по инженерно-техническим и некоторым юридическим специальностям, бухучёту и архитектуре.

Символом региональной миграционной политики администрации Д. Трампа стали строительство нового и реновация существующего участка стены на границе с Мексикой. Однако вопреки этой инициативе и скорее в результате неё нелегальный поток в США резко усилился. По данным Погранично-таможенной службы США, число случаев задержания на юго-западной границе, на которую приходилось 99% перехваченных мигрантов, возросло с 304 тыс. в 2017 г. до 852 тыс. в 2019 г., достигнув наивысшего уровня с 2007 г.¹⁸

Столкнувшись с неэффективностью односторонних мер борьбы с недокументированной миграцией, для обуздания этой стихии администрация Д. Трампа активно задействовала приёмы миграционной дипломатии во взаимодействии со странами юга континента. Для получения поддержки правительств этих стран, необходимой при реализации непопулярного там жёсткого миграционного курса США, этим государствам предоставлялись или сулились разного рода льготы и финансовая поддержка в обмен за сотрудничество в миграционной сфере, как это практиковалось, например, в американо-мексиканских отношениях. Когда страны исхода и транзита нелегальных мигрантов, как, в частности, Гватемала, пытались отказываться под предлогом распространения эпидемии от обратного приёма депортируемых на их территорию из США нарушителей миграционных правил, в ответ Д. Трамп угрожал ограничением выдачи виз гражданам таких государств.

Как показывает мировой опыт, трансграничное сотрудничество в сфере управления миграцией может быть достаточно эффективным в плане сдерживания, контроля интенсивности и фильтрации потоков, их введения в русло организованного движения. В качестве инструментов регулирования людских передвижений, особенно стихийных, нередко используются вовлечение одним государством других в орбиту его миграционной политики и ретрансляция последней за пределы его территории.

При Д. Трампе стали активнее использоваться кооперационные подходы к управлению стихийной миграцией. В 2019 г. вступили в силу соглашение между правительствами США и Мексики и так называемые Протоколы защиты мигрантов (Migrant Protection Protocols, MPP)¹⁹, больше известные под названием «Оставайся в Мексике» (Quédete en México). В соответствии с этими документами, лица, ищущие убежища, которые нелегально или без необходимых документов проникли в США, подлежали возвращению в Мексику и должны были ожидать решения властей или миграционных судов о предоставлении убежища, находясь на мексиканской стороне (Soto 2020). В результате, по оценкам,

¹⁸ Southwest Border Migration FY 2020. U.S. Customs and Border Protection. URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration-fy2020> (accessed 17.10.2021)

¹⁹ Однако действие этих процедур не распространяется на некоторые уязвимые категории, в первую очередь несовершеннолетних детей, путешествующих без сопровождения взрослых.

с 2019 г. к началу 2021 г. в общей сложности было зарегистрировано по миграционным протоколам 71 тыс. людей²⁰. При этом сроки ожидания существенно удлинились в связи с закрытием иммиграционных судов и прекращением слушаний по миграционным вопросам, произошедшим весной 2020 г. в ответ на пандемию.

С 2019 г. стало действовать (но было приостановлено во время пандемии) соглашение о сотрудничестве по вопросам убежища между США, Сальвадором, Гватемалой и Гондурасом, согласно которому мигранты из стран ЦА, подающие прошение о предоставлении убежища в США, могут быть направлены в безопасные страны региона для получения там убежища. Подобные действия подкреплялись правовыми мерами, позволявшими отказывать в предоставлении убежища лицам, проследовавшим через безопасные страны, а также проводить в ускоренном режиме предварительный отбор прошений граждан Мексики и стран Северного треугольника. Эти меры фактически блокировали доступ большинства соискателей убежища в США.

С началом пандемии эти меры были усугублены частичным закрытием границ, ужесточением медицинских проверок, приостановкой визовой деятельности консульских служб и др.²¹. Так, с весны 2020 г. закрыты границы США с Мексикой, так же как и с Канадой для поездок, не считающихся необходимыми (*non-essential travel*). Как *non-essential* рассматривались и передвижения лиц, ищущих убежища, которые не имели необходимых документов для въезда. В общей сложности с южной сухопутной границы США разворачивали назад 80–85% людей, намеревавшихся попасть в Америку (Selm 2020: 41).

Подобные ограничения сопровождалось массовыми депортациями лиц, получивших отказ в предоставлении убежища и других категорий мигрантов, незаконно находящихся в США. Согласно данным Погранично-таможенной службы, в последнем квартале 2020 г. было выслано главным образом в Мексику, государства Северного треугольника и на Гаити более 200 тыс. чел., в том числе инфицированных COVID-19. При этом практика депортаций из США приняла эшелонированный характер. Мексика, куда высылались из США проникшие через её территорию уроженцы ЦА, в свою очередь депортировала последних в Гватемалу. Более того, сократился и нелегальный поток, о чём свидетельствовало зафиксированное Погранично-таможенной службой США снижение числа случаев задержания более чем в двое: с 852 тыс. в 2019 г. до 401 тыс. в 2020 г.²². В результате возник гуманитарный коллапс на мексиканской границе,

²⁰ Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings. *Syracuse University*. URL: <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/mpp> (accessed 17.10.2021)

²¹ В общем русле антиковидных рестрикций в апреле 2020 г. была частично приостановлена выдача видов на постоянное место жительства (*green card*), а в июне – неиммиграционных виз (H-1B, H-2B, J, and L), не затронув при этом врачей и медсестер, сезонников, работающих в сельском хозяйстве и смежных производствах.

²² Southwest Border Migration FY 2020. U.S. Customs and Border Protection. URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration-fy2020> (accessed 17.10.2021)

где, по оценкам, в сентябре 2020 г. ожидали решения американских властей о предоставлении убежища 20–25 тыс. мигрантов (Selee, Soto 2020: 25). Как верно подмечают американские эксперты, «подобный комплекс взаимосвязанных мер сделал практически недоступным убежище в США для мигрантов, прибывающих на американо-мексиканскую границу» (Selee, Soto 2020: 2).

В результате миграционных рестрикций число переселяемых беженцев сократилось за 2016–2020 гг. с 89 тыс. до 11,8 тыс., число принятых первичных прошений о предоставлении убежища от лиц, находившихся на территории США, – со 140 тыс. в 2017 ф.г. до 84 тыс. в 2019 ф.г., радикально снизилась доля позитивных решений по прошениям и т.д. Подобное «закручивание гаек» и явные перегибы в миграционной политике Д. Трампа, позднее названной в Белом доме «драконовской», учитывая уязвимость положения многих пострадавших от неё мигрантов, не только привели к ухудшению отношений с южными соседями, но и вызвали критику со стороны правозащитников и более широких слоёв населения США. Необходимость серьёзного реформирования миграционной политики уже давно назрела, однако сейчас она стала особенно очевидной и неотложной, причём не только с точки зрения повышения эффективности, но и гуманизации. Как справедливо подмечает американский исследователь, от Д. Байдена ожидали не просто перезагрузки иммиграционной политики, традиционно происходящей каждый раз с приходом в Белый дом нового президента, а «поворота в миграционном взаимодействии США с Мексикой и странами Центральной Америки» (Selm 2021: 21).

В миграционные планы Д. Байдена входила реализация как неотложных мер по урегулированию ситуации на границе, так и действий, имеющих более отдалённый временной горизонт. В том числе:

- создание условий для легализации и возможного предоставления гражданства 11 млн недокументированных иностранцев в США в ближайшие восемь лет²³;
- продление права проживания в США почти 800 тыс. людей, приехавших в страну в детском возрасте с недокументированными родителями – так называемых «мечтателей» (*Dreamers*)²⁴, а также лицам, имеющим временный гуманитарный статус, в том числе гражданам Сальвадора, Гаити, Гондураса, Никарагуа, пострадавшим от вооружённых конфликтов и природных бедствий;

²³ Одним из инструментов подобной амнистии может стать принятие «Закона о совершенствовании организации сельскохозяйственной занятости», в соответствии с которым сотни тысяч нелегальных мигрантов, которые представят доказательства, что они работают в сельском хозяйстве США не менее двух лет, получат пятилетнюю рабочую визу с возможностью её продления (Никольская 2020)

²⁴ После блокирования Конгрессом проекта так называемого «Закона о мечте – Закона о развитии, послаблениях и образовании для малолетних иностранцев» (Development, Relief and Education for Alien Minors (Dream) Act), внесённого на голосование ещё в 2001 г., Б. Обама в 2012 г. в качестве компромисса предложил «Программу отложенных мер в отношении детей-иммигрантов» (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), дававшую отсрочку на два года от депортации и временное право работать, учиться и жить в США тем, кто окончил школу, отслужил в армии, продолжал учиться или работал. Однако Д. Трамп решил аннулировать эту программу.

- восстановление системы предоставления убежища посредством отмены Протоколов защиты мигрантов на мексиканской границе, введения моратория на депортации, в том числе в Гватемалу, Гондурас и Сальвадор, увеличения численности переселяемых беженцев до 62,5 тыс. в 2021 г. и 125 тыс. в 2024 г.;
- прекращение финансирования и строительства стены на границе с Мексикой.

В первые 100 дней президентства Д. Байдена иммиграция находилась в числе приоритетов его политики. По оценкам Института миграционной политики (*Migration Policy Institute, MPI*), за этот период его администрация приняла 94 акта по иммиграции по сравнению с менее чем 30 принятыми при Д. Трампе, который считался гораздо более активным политиком в вопросах миграции, чем его предшественники²⁵.

Тем не менее приход новой администрации фактически не привёл к либерализации миграционной политики. Противодействие политических противников препятствует реализации региональной стратегии Д. Байдена. Фактически не выполняется ни одно из предвыборных обещаний, не проведён через Сенат ни один иммиграционный закон. Сохранение жёсткого иммиграционного контроля в сочетании с антиковидными мерами серьёзно ограничивает передвижения людей, нуждающихся в защите. Положение на юго-западной границе продолжает ухудшаться. Как следствие – число попыток незаконного пересечения границы и задержаний стало снова стремительно расти, свидетельствуя о бедственном положении застрявших в Мексике мигрантов: в январе 2021 г. их было 78 тыс., в апреле – 179 тыс., а в августе – уже 209 тыс.²⁶. Это наивысшие значения за последние 20 лет, причём почти 40% задержанных уже пытались в этом году незаконно проникнуть в США, тогда как в 2019 г. этот показатель составлял только 7%²⁷.

Пытаясь справиться с анархией на границе, администрация Д. Байдена стремится создать буферные зоны на пути следования мигрантов, побудить соседние с США государства к ужесточению миграционной политики. Воплощением такой стратегии стало выставление Гватемалой в 2021 г. вооружённого заслона на пути караванов из Гондураса. Учитывая, что до недавнего времени мигранты из ЦА могли свободно перемещаться по южной оконечности материка, следуя в Мексику, воздвижение подобных кордонов может рассматриваться как «проявление экстернализации миграционной политики США и её будущего

²⁵ In His First 100 Days in Office, President Joe Biden Has Advanced Three Times as Many Executive Actions on Immigration as Donald Trump Did. Press Release. April 26, 2021. *Migrationpolicy*. URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/first-100-days-office-biden-executive-actions> (accessed 17.10.2021)

²⁶ Southwest Land Border Encounters. U.S. Customs and Border Protection. URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (accessed 17.10.2021)

²⁷ In His First 100 Days in Office, President Joe Biden Has Advanced Three Times as Many Executive Actions on Immigration as Donald Trump Did. Press Release. April 26, 2021. *Migrationpolicy*. URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/first-100-days-office-biden-executive-actions> (accessed 17.10.2021)

распространения в регионе» (Sanchez 2021: 22). Подтверждением этому служит и активизация в Мексике полицейских проверок трейлеров и патрулирование поездов, где могли скрываться мигранты, стремящиеся нелегально проникнуть в США.

Однако при наличии мощных драйверов миграции, таких как безработица, бедность и др., репрессивные действия не способны остановить стихийные потоки. Продолжающееся перекрытие в условиях пандемии основных каналов легальной миграции в регионе угрожает учащением нелегальных пересечений границ. Учитывая сложность миграционной ситуации в регионе, усугубляемую уязвимостью попавших в неё людей, очевидна необходимость совместного регулирования широкого комплекса вопросов, связанных с передвижениями населения на континенте. Как показывает мировой опыт, ослабить действие причин, вызывающих массовые, в том числе вынужденные, потоки населения, способны как экстренные меры помощи населению территорий, пострадавших от природных бедствий и вооружённых конфликтов, так и финансирование более долгосрочных проектов социально-экономического развития. Вместе с тем в условиях современной экономической неустойчивости возможности американского бюджета весьма ограничены. Региональные примеры также свидетельствуют, что расширение возможностей и упрощение правил законного въезда, пребывания и трудовой деятельности, в частности сезонной, в США может способствовать постепенному переводу передвижений туда из ЦА в легальное русло и циркуляционный формат²⁸ – по крайней мере, после окончания пандемии. Заслуживает внимания предложение ИМІ о создании инфраструктуры по приёму и рассмотрению прошений об убежище на территориях, ближе расположенных к местам исхода таких мигрантов, а также об организации переселения части беженцев в рамках многосторонних усилий Канады, Мексики, Коста-Рики и других стран в координации с ведомствами ООН. Весьма актуально указание ИМІ пограничным службам в Мексике и США на необходимость гуманного обращения с детьми и другими уязвимыми группами мигрантов с учётом их потребностей в защите, медицинской и иной помощи (Selee et al. 2019).

Наряду с официальными соглашениями важным слагаемым в развитии международного сотрудничества в управлении миграцией на континенте видится активизация регионального консультативного процесса. Главным звеном этого процесса является межправительственная «Региональная конференция

²⁸ Прототипом подобного взаимодействия США со странами региона может служить давнее, существующее с 1966 г., взаимодействие Канады со странами КБ и с 1974 г. – с Мексикой в рамках «Программы приёма сезонных сельскохозяйственных работников» (Seasonal Agricultural Workers Program, SAWP), позволяющей работникам из этих стран работать в Канаде до восьми месяцев в году. Из Мексики там работает порядка 20 тыс. работников. Многие черты взаимодействия Мексики и Канады в рамках соглашения – участие мексиканского правительства в рекрутировании работников и установлении их зарплаток и других трудовых вопросов, включённость работодателей в разработку дизайна и управление программой, предоставление медицинского страхования иностранным работникам – делают эту программу моделью лучших практик в сфере трудовой миграции.

по миграции», больше известная как Процесс Пуэбла (Regional Conference on Migration, RCM, Puebla Process)²⁹, ведущаяся с 1996 г. на постоянной основе на уровне заместителей руководителей миграционных ведомств 11 государств региона. Помимо этого, в 2021 г. создана неправительственная Целевая группа по миграции стран Северной и Центральной Америки, членами которой являются представители гражданского общества, деловых кругов, учёные и бывшие политики. Хотя эти форумы не связывают их участников формальными обязательствами и функционируют на принципах добровольности, они служат площадкой для согласования позиций, развития региональной кооперации и координации усилий в области сокращения недокументированной миграции, реагирования на чрезвычайные, кризисные ситуации, оказания помощи беженцам, гуманитарной защиты уязвимых категорий мигрантов и др. Соответственно данный диалоговый инструмент может выполнять важную роль в разработке коллективных ответов на региональные вызовы миграции.

Таким образом, американский миграционный регионализм в широком понимании весьма многогранен в плане реальных и возможных направлений и средств воздействия. При этом он носит противоречивый, непоследовательный и рестриктивный характер. Кроме того, втягивание в орбиту американской региональной стратегии других стран региона предполагает не просто их сотрудничество в сфере управления миграцией, а воспроизведение американских рестриктивных подходов к регулированию людских перемещений. Несмотря на обещанную Д. Байденом либерализацию миграционной политики, пока этого не только не произошло, но и ужесточилась политика в соседних странах. В условиях пандемии, общественной нестабильности и отсутствия политического консенсуса миграционная политика была пущена на самотёк, и пока не просматривается реальных перспектив осуществления реформ, которые, скорее всего, будут откладываться, пока этот вопрос не перейдёт к следующей администрации, у которой может быть совершенно иная миграционная повестка. В силу этих же причин ограничены и возможности использования потенциала конструктивного регионального сотрудничества.

* * *

При структурировании миграционного пространства важно учитывать не только критерии однородности территорий по демографическим и иным характеристикам, на основе которых выделяются регионы в классификации ООН. Понимая миграционный регион как совокупность мест и связывающих их устойчивых и интенсивных людских потоков и отношений различных акторов в миграционной сфере, а также возникающих в ходе этих отношений противо-

²⁹ Puebla Process. *IOM*. URL: <https://www.iom.int/puebla-process> (accessed 17.10.2021)

речий, которые требуют ответов на субглобальном уровне, – возможно рассматривать североамериканский материк как миграционный регион в силу чрезвычайно высокой регионализации потоков на данной территории, общности ключевых миграционных проблем расположенных там стран и необходимости регионального сотрудничества и коллективных усилий для их решения.

Миграция в регионе отличается высокой регионализацией, однако этот процесс шёл в большой мере стихийно и деформирован массовостью потоков недокументированных мигрантов из ЦА в США. В то же время сокращение численности нелегальных мигрантов из Мексики в США говорит об одновременно действующих тенденциях к введению этого процесса в регулируемое русло.

Учитывая значимость для США потоков с юга континента и их вызовов, региональные миграционные процессы являются главным объектом миграционной политики США. Миграционный регионализм американского государства, понимаемый как конструирование миграционных процессов в регионе, лишь в ограниченной мере представлен его интеграционной деятельностью в рамках НАФТА-ЮСМКА, которая сводится к облегчению передвижений отдельных категорий специалистов и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Американский миграционный регионализм скорее ориентирован на гораздо более широкие, многовекторные действия по управлению передвижениями в регионе, осуществляемые вне рамок этого объединения.

Миграционное взаимодействие США со странами региона в большой мере направлено на сдерживание притока в США нежелательных, в первую очередь недокументированных, мигрантов, в состав которых попадают и лица, ищущие убежища, что придаёт этим отношениям асимметричный характер по оси центр – периферия. Подобная политика имеет тяжёлые гуманитарные последствия и при этом не всегда эффективна, не только не улучшая, но и нередко ещё больше дестабилизируя миграционную ситуацию в регионе, что свидетельствует о необходимости её реформирования. Однако в обстановке продолжающейся пандемии и сопровождающей её общественной нестабильности планы Д. Байдена по либерализации миграционной политики остаются нереализованными, сохраняется неопределённость в отношении их дальнейшей судьбы. Не ясны и перспективы развития сотрудничества на субглобальном уровне на более справедливой и равноправной основе. Возможно, преодоление пандемии создаст более благоприятные условия и поспособствует активизации национальных и международных усилий по содействию безопасной, упорядоченной и легальной миграции в регионе.

Об авторе:

Ирина Павловна Цапенко – доктор экономических наук, руководитель Сектора социально-экономического развития и миграционных процессов Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН. 117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23.
E-mail: tsapenko@imemo.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00001 А «Глобальные и региональные последствия экономической политики США во втором – начале третьего десятилетия XXI века: новые вызовы и возможности для России».

UDC: 314.7, 325, 327
Received: July 15, 2021
Accepted: October 8, 2021

US Migration Policy towards the States of the North American Continent

I.P. Tsapenko

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-101-129](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-101-129)

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)

Abstract: The article aims at characterizing the content, problems, and consequences of the US interaction with the countries of the North American continent in the sphere of migration. The objective is to identify the main directions and assess the prospects for the overdue reform of the US regional migration policy. The author examines migration policy in the framework of NAFTA-USMCA and multi-vector initiatives aimed at managing movements within the region.

The results show that migration on the continent, primarily from Mexico and Central America to the United States, is characterized by a high level of regionalization. Due to massive spontaneous flows of migrants who lack the required documents for entering, staying, and working in the country of destination, including asylum seekers, the region's countries face serious challenges aggravated by the pandemic. The US cooperates in various forms and directions with the region's countries in the sphere of migration. It includes limited liberalization of specific categories of specialists and business representatives from the three member-states of the NAFTA-USMCA. Nevertheless, such interaction focuses on curbing the inflow of migrants without documents to the United States, which makes these relations asymmetric along the center-periphery axis. Such a policy is inconsistent and leads to acute humanitarian crises on the borders of the region's states. The administration of Joe Biden faces difficulties in reforming migration policy during the pandemic and growing public concern. The issue urges regional cooperation on a fairer and more equitable basis; otherwise, it is impossible to advance towards the promotion of legal migration.

Keywords: migration region, regionalization of migration, migration regionalism, migration policy, USA, Mexico, Central America, Joe Biden

About the author:

Irina P. Tsapenko – Doctor of Economics, Head of Section of Economic and Social Development and Migration Processes of the Center for Comparative Socio-economic and Political Studies of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO). 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997. E-mail: tsapenko@imemo.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR, project number 20-014-00001 A “Global and Regional Effects of US Economic Policy in the second – the beginning of the third decade of the XXI century: New Challenges and Chances for Russia”.

References:

- Benton M., Batalova J., Davidoff-Gore S., Schmidt T. 2021. *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. DC: Migration Policy Institute. 57 p.
- Castells M. 1996. *The Rise of the of Network Society. Vol. I: The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- Farrell M., Hettne B., Van Langenhove L. (eds). 2005. *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London, Pluto Press.
- Mabogunje A.L. 1970. Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration. *Geographical Analysis*. №2. P. 1-18.
- Mareš N., Richard Y. 2020. Global Regionalization Processes and (Macro)Regional Integration. In Favor of Generalization in Geography. *Revue belge de géographie*. №4. 20 p. DOI: 10.4000/belgeo.43433
- Martin P. 1993. Trade and Migration: The Case of NAFTA. *Asian and Pacific Migration Journal*. №3. P. 329-367. DOI: 10.1177/011719689300200306
- Migration, Free Movement and Regional Integration*. 2017. Ed. By S. Nita, A. Pecoud, P. De Lombaerde, K. Neyts and J. Gartland. Paris: UNESCO – UNU-CRIS.
- Nita S. 2013. *Regional Migration Governance: A Comparative View*. Draft paper prepared for the UNRISD Conference Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes. Geneva. 12 p.
- Papademetriou D. 2020. *Managing the Pandemic and Its Aftermath: Economies, Jobs, and International Migration in the Age of COVID-19*. Washington, DC: Migration Policy Institute. 64 p.
- Pellerin H. 1999. Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America Compared. *Third World Quarterly*. №5. P. 995-1011.
- Pierce S., Bolter J. 2020. *Dismantling and Reconstructing the U.S. Immigration System. A Catalog of Changes under the Trump Presidency*. Washington, DC: Migration Policy Institute. 122 p.
- Sanchez G. 2021. Time for a Wake-up Call? Mexico and Central America and Their Present and Future Migration Policy Challenges. *Migration Policy Practice*. №1. P. 21-44.
- Selee A., Soto A. 2020. *Building a New Regional Migration System: Redefining U.S. Cooperation with Mexico and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Selee A., Giorguli-Saucedo S., Soto A., Masferrer C. 2019. *Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-U.S. Migration Patterns and Opportunities for Sustainable Cooperation*. Washington, DC: Migration Policy Institute. 40 p.

Selm J. 2020. A Pandemic-fueled Approach to Immigration in the United States and the Neighbouring Region. *Migration Policy Practice*. №2. P. 40-47.

Selm J. 2021. The United States of America's Immigration Policy for 2021. *Migration Policy Practice*. №1. P. 37-40.

Soto A. 2020. *One Year after the U.S.-Mexico Agreement. Reshaping Mexico's Migration Policies*. Washington, DC: Migration Policy Institute. 21 p.

Efremova K.A. 2017. Ot regionalizma k transregionalizmu teoreticheskoe osmyslenie no-voi realnosti [From Regionalism to Transregionalism: Theoretical Comprehension of the New Reality]. *Comparative Politics Russiaa*. 8(2). P. 58-72. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-2-58-72. (In Russian)

Glushchenko G.I. 2006. *Vliyanie mezhdunarodnoj trudovoj migracii na razvitie mirovogo i nacional'nogo hozyajstva* [Impact of International Labor Migration on the Development of the World and National Economy]. Moscow: Statistika Rossii. (In Russian)

Ioncev V.A. 1999. *Mezhdunarodnaya migraciya: naseleniya: teoriya i istoriya izucheniya* [International Migration: Population: Theory and History of Study]. Moscow: Dialog-MGU. (In Russian)

Ivakhniuk I.V. 2016. Razvitie migratsionnoi teorii v usloviakh globalizatsii [Development of Migration Theory in the Context of Globalization]. *Vek globalizatsii*. 1-2(17-18). P. 26-43. (In Russian)

Komkova E.G. 2018. Perspektivy NAFTA [Perspectives of NAFTA]. *SSHA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. №2. P. 5-19. DOI: 10.7808/S3254256418020015 (In Russian)

Kudeiarova N.Yu. 2019. Politizatsiia pograničnoi problemy SSHA i Meksika v region- alnoi migratsionnoi sisteme [Politicization of the Border Issue: USA and Mexico in the Regional Migration System]. *SSHA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. №11. P. 55-70. DOI: 10.31857/S032120680007286-8 (In Russian)

Kudeiarova N.Yu. 2021. Migratsionnaia problematika v amerikano-latinoamerikanskikh otnosheniikh konflikty i resheniia [Migration Issues in American-Latin American Relations (Conflicts and Solutions)]. *SSHA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. №7. P. 76-82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4 (In Russian)

Kul'turnaya slozhnost' sovremennykh nacij [Cultural Complexity of Modern Nations]. 2016. Ed. by V.A. Tishkov, E.I. Filippova. Moscow: Politicheskaya enciklopediya. (In Russian)

Lebedeva L.F. 2019. Podkhody k ekonomicheskoi i sotsialnoi bezopasnosti v period prezidentstva D. Trampa [Approaches to Economic and Social Security during the Trump Presidency]. *SSHA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. №2. P. 29-42. (In Russian)

Lebedeva L.F., Aksenov P.A. 2021. Novaia ekonomicheskaiia politika dzhozefa baidena globalnoe izmerenie [Joseph Biden's New Economic Policy: a Global Dimension]. *Mezhdun- arodnaia trgovlia i torgovaia politika*. 2(26). P. 7-16. DOI: 10.21686/2410-7395-2021-2-7-16 (In Russian)

Lebedeva M.M. 2013. Aktory sovremennoj mirovoj politiki: trendy razvitiya [Actors of Contemporary World Politics: Trends of Development]. *MGIMO Review of International Relations*. 1(28). P. 38-42. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-38-42 (In Russian)

Nikolskaia G.K. 2020. Diskussiia ob immigratsionnoi politike kak odno iz proiavlennii raskola v amerikanskom obshchestve [Discussion about Immigration Policy as One of the Manifestations of the Split in American Society]. *Obshchestvo i ekonomika*. №1. P. 91-106 (In Russian)

Ryazancev S.V., Tkachenko M.F. 2010. *Mirovoj rynek i mezhdunarodnaya migraciya* [World Market and International Migration]. Moscow: ZAO «Izdatel'stvo «Ekonomika». (In Russian)

Shipkov V.A. 2017. *Regionalizm kak ideologiya globalizma* [Regionalism as an Ideology of Globalism]. Moscow: MGIMO-Universitet. (In Russian)

Topilin A.V. 2021. O sistemnom podkhode k izucheniiu mezhdunarodnykh migratsionnykh protsessov [On a Systematic Approach to the Study of International Migration Processes]. *DEMIS Demograficheskie issledovaniia*. 1(1). P. 17-30. DOI: <https://doi.org/10.19181/demis.2021.1.1.2> (In Russian)

Tsapenko I.P. 2017. Regionalizatsiia migratsionnykh protsessov [Regionalization of Migration Processes]. *Kontury globalnykh transformatsii politika ekonomika pravo*. №10. P. 70-85. DOI 10 23932 2542-0240-2017-10-4-70-85 (In Russian)

Tsapenko I.P. 2020. Migratsionnyi vopros v sisteme antikoronakrizisnogo upravleniia D Trampa [Migration Issue in D. Trump's Anti-crisis Management System]. *SSHA & Kanada: ekonomika, politika, kultura*. №9. P. 22-43. DOI 10 31857 S268667300010963-9 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Глуценко Г.И. 2006. *Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйства*. Москва: Статистика России.

Ефремова К.А. 2017. От регионализма к трансрегионализму: теоретическое осмысление новой реальности. *Сравнительная политика*. 8(2). С. 58-72. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-2-58-72

Комкова Е.Г. 2018. Перспективы НАФТА. *США и Канада: экономика, политика, культура*. №2. С. 5-19. DOI: 10.7808/S3254256418020015

Ивахнюк И.В. 2016. Развитие миграционной теории в условиях глобализации. Часть 2. *Век глобализации*. 1-2(17-18). С. 26-43.

Ионцев В.А. 1999. *Международная миграция: населения: теория и история изучения*. Москва: Диалог-МГУ.

Кудеярова Н.Ю. 2019 Политизация пограничной проблемы: США и Мексика в региональной миграционной системе. *США & Канада: экономика, политика, культура*. №11. С. 55-70. DOI: 10.31857/S032120680007286-8

Кудеярова Н.Ю. 2021. Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения). *США & Канада: экономика, политика, культура*. №7. С. 76-82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4

Культурная сложность современных наций. 2016. Отв. ред. В.А. Тишков, Е.И. Филиппова. Москва: Политическая энциклопедия.

Лебедева Л.Ф. 2019. Подходы к экономической и социальной безопасности в период президентства Д. Трампа. *США & Канада: экономика, политика, культура*. №2. С. 29-42. DOI: 10.31857/S268667300008239-2

Лебедева Л.Ф., Аксенов П.А. 2021. Новая экономическая политика Джозефа Байдена: глобальное измерение. *Международная торговля и торговая политика*. 2(26). С. 7-16. DOI: 10.21686/2410-7395-2021-2-7-16

Лебедева М.М. 2013. Актеры современной мировой политики: тренды развития. *Вестник МГИМО-Университета*. 1(28). С. 38-42. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-38-42

Никольская Г.К. 2020. Дискуссия об иммиграционной политике как одно из проявлений раскола в американском обществе. *Общество и экономика*. 1. С. 91-106.

Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. 2010. *Мировой рынок и международная миграция*. Москва: ЗАО «Издательство "Экономика"».

Топилин А.В. 2021. О системном подходе к изучению международных миграционных процессов. *ДЕМИС. Демографические исследования*. 1(1). С. 17-30. DOI: 10.19181/demis.2021.1.1.2

Цапенко И.П. 2017. Регионализация миграционных процессов. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 10(4). С. 70-85. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-70-85

Цапенко И.П. 2020. Миграционный вопрос в системе антикоронакризисного управления Д. Трампа. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 50(9). С. 22-43. DOI: 10.31857/S268667300010963-9.

Щипков В.А. 2017. *Регионализм как идеология глобализма*. Москва: МГИМО-Университет. 188 с.



Антииммиграционная повестка популистских партий Швейцарии

Э.П. Шавлай, М.И. Сигачёв, Э.С. Слепцов

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России
Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени
Е.М. Примакова Российской академии наук

В статье проанализирована проблема правого популизма в Швейцарии. Проведено исследование особенностей политической и избирательной системы страны, освещены вопросы швейцарской иммиграционной политики и отношения Берна с Европейским союзом. Авторы утверждают, что феномен швейцарского популизма следует рассматривать в более широком контексте, в связи с чем внимание уделяется не только Швейцарской народной партии, Лиге Тичино и Движению граждан Женевы, но и популистским партиям стран, принадлежащих к альпийскому макрорегиону – Австрийской партии свободы (Австрия) и Лиге (Италия). Дискурсивный анализ программ показывает, что антииммигрантская программа является важнейшей частью идентичности правых популистов. Все они выступают против европейской интеграции и глобализационных процессов, связывая с ними усиление этноконфессиональных противоречий, безработицу и рост преступности. При этом особенностью швейцарских партий является тот факт, что они позиционируют миграцию как явление, преимущественно связанное с трансграничным перемещением европейских граждан. И без того сложная, во время пандемии COVID-19 эта проблема оказалась ещё более острой, став неотъемлемой частью швейцарской повестки дня. Между тем ещё предшествовавший пандемии миграционный кризис 2015–2018 гг. позволил Швейцарской народной партии укрепить свою идентичность правопопулистской неоллиберальной партии с сильной локалистской и консервативной программой, направленной на культурное доминирование над мигрантами. Авторы также отмечают, что свойственный германскому миру фокус на защите окружающей среды является частью популистской повестки правых региональных партий, хотя, как правило, он характерен для партий, относящихся к левому политическому спектру.

Ключевые слова: Швейцария, популизм, правый популизм, Швейцарская народная партия, регионализм, национализм, альпийский регион

УДК 329

Поступила в редакцию: 25.03.2021

Принята к публикации: 20.10.2021

Швейцарский популизм достаточно хорошо изучен в рамках западно-европейского научного дискурса. Существует большое количество исследований, анализирующих коммуникационные стратегии популистских политических сил Швейцарии: Швейцарской народной партии, Лиги Тичино и т.д. Можно выделить работы таких исследователей как Д. Альбертацци, посвященные Лиге Тичино как эталонной структуре швейцарских популистов (Albertazzi 2006), её сравнению с итальянской Лигой Севера (Albertazzi 2007), феномену швейцарского популизма в целом (Albertazzi 2008), его сопоставлению с итальянским популизмом (Albertazzi 2009). М. Кранмер писал про особенности популистской коммуникации в Швейцарии (Cranmer 2011). О. Геден анализировал дискурсивные стратегии правых популистов на примере Австрийской партии свободы и Швейцарской народной партии (Geden 2006). В исследовании Л. Бернхарда, Х. Криэзи и Э. Вебера был изучен популистский дискурс Швейцарской народной партии (Bernhard, Kriesi, Weber 2015). Х.Г. Бетц проделал сравнительный анализ партий, относящихся к феномену альпийского популизма – Швейцарской народной партии, итальянской Лиги Севера и Австрийской партии свободы (Betz 2005). Специфику альпийского региона, в свою очередь, изучали Д. Карамани и К. Вагеманн (Caramani, Wagemann 2005). О. Маццолени занимался изучением соотношения идентичности и модернизации на примере Лиги Тичино (Mazzoleni 1995), взглядов швейцарских легистов на интеграцию (Mazzoleni 1999), единства и разнообразия швейцарских национал-популизмов (Mazzoleni 2003). В целом, краткий обзор западноевропейского академического дискурса позволяет говорить о том, что сложилась развитая традиция всестороннего, комплексного анализа швейцарского популизма, как самого по себе, так и в более широком альпийском региональном и европейском контексте.

Что касается отечественного научного дискурса, следует отметить, что к настоящему моменту российскими политологами было выпущено три книги, полностью посвященных феномену правого популизма. Речь идёт о вышедшей в МГИМО коллективной монографии «Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности» (Правый популизм... 2020), а также выпущенном Фондом Конрада Аденауэра совместно с экспертной группой «Европейский диалог» сборнике «Популизм как общий вызов» (Популизм как общий вызов 2018). Кроме того, нельзя не отметить монографию П.В. Осколкова «Правый популизм в Европейском союзе» (Осколков 2019). Различным аспектам альпийского региона как единого целого посвящена коллективная монография под редакцией В.Я. Швейцера «Государства альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе» (Государства альпийского региона... 2009). Однако в российской политической науке накоплен и значительный пласт научных статей, посвящённых феномену швейцарского и альпийского популизма. В частности, Швейцарской народной партии и правому радикализму в Швейцарии посвящены работы Е.С. Бурмистровой (Бурмистрова 2017), В.С. Грибовского (Гри-

бовский 2018a) и В.Л. Близнекова (Близнеков 2013). Российские исследователи также сравнивали швейцарских национал-популистов с правыми евроскептиками других германоязычных стран альпийского региона (Грибовский 2018b; Близнеков 2018). Проблемы иммиграции и мультикультурализма в Швейцарии рассматривались в публикациях В.С. Грибовского (Грибовский 2020), Т.И. Анисимовой (Анисимова 2012).

Между тем в науке относительно мало внимания уделяется дискурсу популистских партий по вопросам миграции, особенно в свете трансформации Европейского континента и процессов, происходивших в бывшей Югославии. В свете пандемии COVID-19 фактор трансграничной миграции из стран ЕС стал приобретать всё большее значение, что приводит к усилению локалистских партий. Слабо освещён и вопрос различий дискурсов Швейцарской народной партии, Движения жителей Женевы и италоязычной партии Лига Тичино. Этим и ряду других аспектов и посвящена данная статья.

Предпосылки формирования популистского дискурса в Швейцарии

Швейцарская политическая система является уникальным примером объединения в одно институциональное поле нескольких политических традиций: французской, немецкой и итальянской (включая ретороманскую). Это объединение стало возможным благодаря институту прямой демократии, который действует при решении вопросов, связанных с распределением бюджетного финансирования (в т.ч. и оборонного¹), миграцией и др. Однако это обусловило и одну из ключевых особенностей политической системы Швейцарии – широкое распространение явления локализма, которое определяется как «сильное чувство гордости за своё сообщество, а также желание, чтобы сообщество имело статус и автономию» (Fitzgerald 2018: 10). Локализм, по своей сути, выражает высокую степень доверия между людьми одной общности, формируя таким образом «народный суверенитет».

Эта тенденция приводит к усилению запроса швейцарского населения на формирование своеобразного дискурса миграции среди правых партий, в котором преобладающим является локалистский элемент. Можно сравнить этот феномен с правыми партиями Лихтенштейна, Австрии, Южного Тироля, а также местными ячейками «Альтернативы для Германии» в Баварии и Баден-Вюртемберге. Именно антииммигрантский локализм является основополагающим для формирования регионалистского вида популизма в рамках так называемого альпийского популизма.

¹ Armée: le référendum contre les nouveaux avions de combat est déposé. *Le nouveliste*. URL: <https://www.lenouveliste.ch/dossiers/votations-federales-du-27-septembre-2020/articles/armee-le-referendum-contre-les-nouveaux-avions-de-combat-est-depose-947451> (accessed 10.08.2021)

С начала XX в. Швейцария всегда принимала мигрантов, и эта особенность роднит её с другой альпийской страной – Австрией (Сигачёв, Слепцов, Фадеев 2020). Уже в начале XX в. Швейцария имела 10% иммигрантского населения, в 1970-е численность иммигрантов стала составлять 17%, что привело к некоторому изменению отношения к мигрантам (Анисимова 2012). Как на уровне кантонов, так и на уровне конфедерации стали приниматься правила, ужесточающие миграцию, вследствие чего количество нелегальных мигрантов внутри страны возросло (Мюле 1990).

В 1990-2000-х гг. Европейский союз и страны, входящие в него (в первую очередь, Германия), предпринимали попытки трансформации социально-экономических основ Швейцарской конфедерации, например, закона о банковской тайне² и закона в области миграции, что привело к двустороннему соглашению с Евросоюзом³, в результате чего были отменены сезонные разрешения⁴. При максимальной продолжительности 12 месяцев «новое» краткосрочное разрешение на работу предполагало другие экономические права, чем прежнее сезонное разрешение. «Новая волна» иммиграции в Швейцарии в основном состояла из квалифицированных людей. Эти соглашения позволили достичь того, что около половины всех мигрантов были гражданами Европейского союза (Afonso 2004). Произошло усиление кросс-границной дневной миграции. Высокий уровень заработной платы, отсутствие миграционного контроля для граждан Евросоюза, а также нахождение в центре Европы, недалеко от густонаселенных районов Франции, Германии и Италии (в пределах часа езды на автомобиле находятся такие города как Страсбург, Лион, Штутгарт, Милан, Турин) приводят к формированию единого рынка труда с этими государствами. Около 30% рабочей силы в кантонах Женева и Тичино составляют дневные мигранты из Франции и Италии соответственно. Около 15% от общей численности рабочей силы в немецкоговорящих кантонах составляют граждане Германии, осуществляющие кросс-границную дневную миграцию (Weber, Ferro Luzzi, Ramirez 2017). В результате пандемии COVID-19 в 2020 г. поток таких мигрантов был прекращён вследствие закрытия границ Швейцарии. В сентябре 2020 г. Швейцарской народной партией, Лигой Тичино и Движением граждан Женевы был инициирован референдум по вопросу ограничения прав граждан ЕС на свободное передвижение⁵.

² В течение 2000-х гг. немецкие налоговые органы провели ряд мероприятий по покупке нелегально добытой информации, касающейся банковских вкладов немецких граждан у сотрудников швейцарских банков, что вызвало межгосударственный скандал. В 2013 г. под давлением европейских структур был принят закон «О международной помощи в налоговых вопросах».

³ Agreement between the European Community and its Member States, of the one part and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, June 21, 1999, 2002 O.J. (L 114) 6. В дальнейшем оно было расширено на референдуме в феврале 2009 г. для жителей Румынии и Болгарии. *Swiss Confederation*, URL: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va//20090208/index.html>, 22.01.2013. (accessed 10.08.2021)

⁴ Для работы в Швейцарии в 1973 г. было введены специальные разрешения, выдаваемые только на сельскохозяйственный сезон.

⁵ Switzerland immigration referendum: Will the Swiss vote to end EU freedom of movement? *Euronews*. URL: <https://www.euronews.com/2020/09/25/switzerland-immigration-referendum-will-the-swiss-vote-to-end-eu-freedom-of-movement> (accessed 10.08.2021)

В политическом дискурсе Швейцарии важную роль также занимают гуманитарные вопросы. Это выражается как в отношении к предоставлению убежища для беженцев, так и в осмыслении роли Швейцарии в современном мире как страны с миссией⁶ по созданию лучшего мира. В частности, таковым является дискурс борьбы с изменением климата, в рамках которого важную роль играет тезис о климатических беженцах. Швейцарией и Норвегией были обговорены условия создания межгосударственной «Нансеновской инициативы» в 2012 г., одной из условий которой является помощь климатическим беженцам и противодействие изменению климата⁷.

Швейцарцы уделяют большое внимание вопросам экологии и окружающей среды. Проведённый в 2015 г. опрос показал, что 73% швейцарцев будут заниматься экологическими практиками, несмотря на действия остальных людей⁸. Это также выражается и в политической плоскости: как и во всем остальном германском мире⁹, в Швейцарии имеют достаточно сильную поддержку зелёные партии: Grüne Partei der Schweiz (набравшая на национальных выборах в 2019-м 13,2 %), и выделившаяся из нее в 2004 г. Grünliberale Partei der Schweiz¹⁰ с электоральной поддержкой 7,8%. Но также важно отметить то, что и другие партии, такие как Швейцарская народная партия, чётко определяют своё отношение к экологическим вопросам, включая проблематику ограничения количества жителей в стране¹¹.

Правопопулистские партии смогли также расширить своё влияние благодаря жёсткой позиции относительно религии. Основная часть верующих в Швейцарии принадлежат к римско-католической, либо протестантским (кальвинистской, лютеранской) церквям, и верующие являются либо самими швейцарцами, либо близкими по культуре гражданами окружающих стран. В особом положении находятся мусульмане, которых в 2000 г. по переписи было 310807 чел., что насчитывало 4,2% населения, а на сегодняшний день число мусульман составляет, по официальным данным, около 5.3%¹². Среди успешных

⁶ Среди систем этики можно отметить систему бизнес-этики швейцарского экономиста Клауса Лайзингера и этическую систему всеобщего этоса Ганса Кюнга.

⁷ Geneva platform helps climate refugees around the world. *SWI swissinfo.ch*. URL: https://www.swissinfo.ch/eng/climate-and-migration_geneva-platform-helps-climate-refugees-around-the-world/45553868 (accessed 10.08.2021)

⁸ Analysis and evaluation of Swiss data collected for the 2nd OECD Survey on Environmental Policy for Individual Behavior-Change https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/en/dokumente/wirtschaft-konsum/externe-studien-berichte/analysis_and_evaluation_ofswissdatacollectedforthe2ndoecdssurveyon.pdf.download.pdf/analysis_and_evaluation_ofswissdatacollectedforthe2ndoecdssurveyon.pdf (accessed 10.08.2021)

⁹ Германский мир здесь и далее – группа стран и регионов, в которых основным языком общения – немецкий, и сформирован германский тип общества. Состоит из Австрии, Германии, Лихтенштейна, немецких кантонов Швейцарии, Дании (политически является продолжением немецкого герцогства Ольденбург), итальянского региона Южного Тироля.

¹⁰ По своей программе является либеральной зелёной партией без элементов троцкизма и маоизма, что нетипично для зелёных партий немецкоговорящего мира, и представленной только в четырёх немецкоязычных кантонах.

¹¹ «SVP – Die Partei für die Schweiz», Party programme 2015-2019, p. 32 URL: [Parteiprogramm_SVP_2015_EN_v05.indd](https://www.svp.ch/Parteiprogramm_SVP_2015_EN_v05.indd) (accessed 10.08.2021)

¹² URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen.html> (accessed 10.08.2021)

мероприятий правых партий можно выделить: референдум по вопросу минаретов в 2009 г., продавливание вопроса отказа от субсидий и льгот для школьников, не вовлечённых в процесс совместного обучения. Подавляющая часть мусульман является иммигрантами в первом поколении, тогда как только 0,5% от общей численности верующих швейцарцев являются потомственными мусульманами или прошедшими обращение в ислам. В Швейцарии к 2008 г. среди мусульман по месту происхождения можно выделить 175374 (2.4% от общей численности верующих) человек из стран бывшей СФРЮ, 62698 (0.8%) человек из Турции и только 16597 (0.24%) человек из арабских стран (489 и 454 чел. из Ливии и Сирии соответственно) (Lathion 2008).

После «арабской весны» существенно возрос поток мигрантов из арабских стран Африки и Азии в европейские страны. Это также отразилось и на Швейцарии, по данным Всемирного банка, в 2012 г. статус беженцев имело 50747 чел., а в 2019-м – в два раза больше – 110168 чел. Среди получателей статуса беженца наибольшее число составляют граждане таких стран как Афганистан, Сирия, Эритрея и Сомали, а это – 65% от общего числа получателей статуса¹³.

Швейцарский популизм как разновидность альпийского популизма

Популизм в современном прочтении – это «идеология, которая считает общество в конечном итоге разделённым на две гомогенные и антагонистические группы – “простые люди” против “коррупцированной элиты”, и которая утверждает, что политика должна быть выражением *volonte generale* (общей воли) народа» (Mudde 2004: 543). Таким образом, общими чертами популистских партий являются антиэлитизм, человекоцентризм, потребность в народном суверенитете и дискурс борьбы между человеком и элитой. Также чертой современных популистских партий является факт смыкания ранее несовместимых понятий: левопопулистские партии в своих партийных программах провозглашают важность культурной революции, ЛГБТ-движения, феминизма, легализации наркотиков, экологии. При этом современные левые движения предлагают неолиберальные методы формирования расовой, национальной, половой идентичности¹⁴, тогда как правопопулистские партии предлагают постмодернистскую смесь из сохранения культуры и языка с движением за права трудящихся¹⁵.

Как уже говорилось выше, швейцарская политическая система строится с опорой на широкое использование методов прямой демократии – референду-

¹³ Migrationsbericht 2018 – Staatssekretariat für Migration. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2018-d.pdf> (accessed 10.08.2021)

¹⁴ Левые партии стали декларировать возможность совмещения рыночной экономики и политики идентичностей, тем самым формируя концепцию рынков идентичности. (Радченко 2020)

¹⁵ Хотя, как можно отметить в статье Даниэля Оеша (Oesch 2008), влияние правопопулистских партий на права трудящихся меньше, чем сами эти партии склонны декларировать. В этом плане они похожи на националистические партии, сложившиеся в Европе в годы холодной войны.

мов, в связи с этим широкое представительство в них получают прежде всего популисты, так как они, в первую очередь, позиционируют себя как носители народного суверенитета в борьбе с бюрократической системой. В период с 1960 по 2010 гг. популисты выдвинули на народное голосование 18 инициатив, по 15 из которых проводили референдум (Langenbacher, Schellenberg 2011).

Таким образом, в Швейцарии сформировалась не прошедшая стадию фашизма (Langenbacher, Schellenberg 2011: 176) система правого популизма¹⁶. Более того, исторически ни одна европейская страна не может сравниться со Швейцарией по количеству партий, проходивших в национальное правительство – в этой стране за период после окончания Второй мировой войны места в парламенте удалось занять, в общей сложности, семи партиям правопопулистского спектра (Langenbacher, Schellenberg 2011: 176). Уже на рубеже 2000–2010-х гг. у Швейцарской народной партии (Schweizerische Volkspartei, SVP; ШНП) был самый высокий процент голосов избирателей в сравнении с другими партиями этого же направления в других западноевропейских государствах, что говорило о том, насколько значимое явление представляет собой популизм в политической жизни страны (Langenbacher, Schellenberg 2011: 177). В середине 2010-х гг. ШНП ещё больше укрепила свои позиции: на парламентских выборах 2015 г. в Национальный совет партии удалось получить наибольшее за всю её историю количество голосов, заручившись поддержкой 29,4% голосов избирателей. Однако на последних по времени выборах 2019 г. ШНП несколько ухудшила свой результат, получив 25,6% и 53 места в Национальном совете вместо 65 мест ранее.

Тем не менее швейцарский популизм не следует рассматривать целиком изолированно. Его можно поместить в контекст альпийского правопопулистского дискурса. Концепт альпийского правого популизма используется, к примеру, немецким автором Себастьяном Райнфельдом, который отмечает сходные черты: «Австрийская и швейцарская право-популистские партии обладают множеством сходных черт. Обе возникли в 1980-х гг. из уже существующих уважаемых партий под управлением харизматичных лидеров. Обе уже участвовали в кабинетах правительства. Если СПА с 1950-х гг. служила пристанищем бывших нацистов, составлявших так называемый “третий лагерь”, то буржуазная Швейцарская народная партия (SVP) развилась из центристской Крестьянской партии под предводительством Кристофа Блохера в право-популистскую партию. На последних выборах в 2007-м она набрала 28,9% и пережила в 2008-м процесс раскола. Для неё типичны отчётливый национализм, борьба против “политического класса” (*classe politique*) и левых, а также жёсткая позиция против любой формы иммиграции. И в Швейцарии враждебность к исламу и от-

¹⁶ Fenazzi S. Switzerland ranked highly for ‘authoritarian populism’. *SWI Swissinfo.ch*. URL: http://www.swissinfo.ch/eng/politics/right-or-left_switzerland-ranked-highly-for--authoritarian-populism-/42380056 (accessed 10.08.2021)

рицание его “видимости” стоят на переднем плане популистской пропаганды» (Райнфельдт 2012).

Кроме того, некоторые исследователи указывают на наличие родственных региональных черт у правопопулистских сил Северной Италии, Швейцарии и Австрии. Так, с одной стороны, отмечается популярность австрийского правого популиста и лидера Австрийской партии свободы в 2000-е гг. Йорга Хайдера в таких североитальянских регионах как Венето, Фриули-Венеция-Джулия, Трентино-Альто-Адидже. С другой стороны, популистский национализм получил широкое распространение в равной степени в Ломбардии и в альпийских регионах Швейцарии, Австрии, Баварии. В рамках макрорегиона европейских Альп сформировался феномен «новых альпийских правых», которых объединяет общий дискурс, включающий в себя такие темы как критика европейской интеграции, антимиграционная риторика, культурный антиглобализм, националистический неорегионализм, этнический федерализм, персоналистская приверженность сильному лидеру, отрицание традиционных партий, апелляция к страхам народа перед глобализацией, инокультурной миграцией, ростом преступности (Минутилли 2004: 176–177).

В Северной Италии «новые альпийские правые» представлены преимущественно партией Лига (до 2019 г. – Лига Севера), которая под руководством Маттео Сальвини существенно эволюционировала, перейдя с регионалистских на общенациональные позиции. В эпоху лидерства Умберто Босси легисты делали акцент на том, что Северная Италия «устала кормить ленивый и бедный Юг», стремясь заручиться поддержкой большинства населения преимущественно в северных регионах. Как ясно из прежнего названия, партия в 1990–2000-е гг. выступала если не за отделение Севера, то, по крайней мере, за его большую независимость и, соответственно, за прекращение «кормления». Однако смена названия в 2010-е гг. с «Лиги Севера» на общенациональную Лигу ознаменовала переход к идеологической платформе панитальянского национализма: «...выделяются два основных периода в историческом развитии данной организации – регионально-популистский и национально-популистский. На первом этапе своего существования в 1990-е и 2000-е гг. партия под руководством своего отца-основателя Умберто Босси стояла на позициях правого регионал-популизма, отстаивая принципы паданского регионализма, которые состояли в приверженности автономии и отстаивании суверенитета региона Северной Италии – так называемой Падании. Второй этап эволюции Лиги Севера связан с переходом на позиции правого национал-популизма, осуществленным под влиянием нового молодого лидера Маттео Сальвини. Под его руководством итальянские правые популисты встали на защиту ценностей панитальянского национализма и национального суверенизма. Они начали отстаивать общенациональный суверенитет Италии как единой нации-государства, апеллируя ко всем итальянцам – не только из северных регионов, но также из центральных и южных» (Сигачёв 2020).

В Швейцарии существует несколько партий правопопулистского толка: безусловный лидер в лице Швейцарской народной партии, крупными региональными партиями являются Лига Тичино и Движение жителей Женевы, христианские популисты представлены Федеральным демократическим союзом, а к наиболее мелким относятся Швейцарские демократы, Партия свободы, Швейцарская националистическая партия.

Швейцарская народная партия ведёт свою историю с 1917 г., когда была основана Крестьянская партия в Цюрихе, но официально датой основания считается 22 сентября 1971 г. Пройдя ряд внутренних пертурбаций в 1990-е гг., эта партия совершила стремительный взлет на выборах в Национальный совет, получив 12% голосов (25 мест) в 1991 г., в 2015 г. она добилась 33% голосов (65 мест). Важно подчеркнуть общеконфедеративный характер деятельности ШНП, поскольку швейцарским «народникам» удалось выйти за рамки немецкоязычных кантонов и превратиться в общенациональную политическую силу, охватывающую территорию всей Швейцарской Конфедерации. Кроме того, ШНП выделяется значительными интеллектуальными ресурсами на фоне слабой разработанности программ других правопопулистских партий Швейцарии.

Правопопулистская регионалистская партия Лига Тичино была основана в 1991 г. в качестве силы, призванной защищать интересы итальяноязычного кантона Тичино. У её истоков находились предприниматель из города Лугано Джулиано Биньяска и газета «Маттина делла Доменика». Примечательно, что члены партии сами себя идентифицируют в качестве «ни левых, ни правых», что как раз типично для представителей популизма как идеологии «с разреженным центром» (*thin-centred ideology*). Согласно Историческому словарю Швейцарии, Лига Тичино представляет собой популистское политическое движение без чётких идеологических ориентиров, чья политическая программа базируется на принципах антиевропеизма, регионализма, антиэкологизма, антиэтатизма, борьбы за снижение налогов¹⁷. В целом, регионалистский дискурс Лиги Тичино можно рассматривать в качестве разновидности так называемого «нового национализма», согласно терминологии шотландского учёного Томаса Найрна, использовавшего данный термин применительно к Шотландской национальной партии (Nairn 1977). У Лиги Тичино имеются исторически сложившиеся тесные связи с итальянской Лигой (бывшей Лигой Севера), обусловленные этническим, лингвистическим и идейно-мировоззренческим родством этих сил, являющихся составными частями феномена альпийского популизма. Особенно интенсивные контакты пришлось на период, когда во главе североитальянских регионал-националистов стоял Умберто Босси. В 1991 г. Лига Тичино впервые приняла участие в кантональных выборах, заручившись поддержкой

¹⁷ Ghitinghelli A. Dizionario storico della Svizzera (DSS). URL: <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/008030/2017-03-10/> (accessed 10.08.2021)

12,8% избирателей и получив возможность провести своих депутатов в парламент кантона – Большой совет Тичино. На федеральных выборах того же 1991 г. швейцарские «легисты» завоевали два из восьми мест, причитающихся Тичино. На кантональных выборах 1995 г. Лига Тичино получает 19,8% мест, а также проводит своего представителя Марко Боррадори в правительство кантона Тичино – Государственный совет. В результате федеральных выборов 1995 г. депутатом общенационального парламента Швейцарии – Национального совета – становится «лигист» Флавио Масполи. На кантональных выборах 1999 г. 21,1% избирателей Тичино отдают свой голос Лиге Тичино, также известной под именем Движения «Виа Монте Болья»¹⁸. В результате федеральных выборов 1999 г. Лига Тичино получила возможность провести в Национальный совет двух депутатов – не только Флавио Масполи, но и отца-основателя партии Джулиано Биньяска. Серьёзный успех к швейцарским «легистам» приходит на кантональных выборах 2007 г., где им удаётся улучшить свой результат с 16% до 25%, превратившись тем самым во вторую по значимости партию кантона Тичино после Либеральной радикальной партии. В ходе кантональных выборов 2011 г. Лига Тичино одержала победу над Либеральной радикальной партией, выйдя на первое место с 29,78% голосов.

Ещё одной локалисткой партией является Движение граждан Женевы, возникшее в 2005 г. после исключения будущих основателей этой партии Жоржа Летелье и Эрика Стауффера из списков Швейцарской народной партии, как наиболее неуправляемых и радикальных членов. Лозунг Движения граждан Женевы на выборах 2005 г.: «Женева прежде всего». Как указывает Л. Бернхард, ««граждане Женевы» считают, что они – “ни левые, ни правые”, тем самым напоминая риторику французского “Национального объединения” (до 1 июня 2018 г. – Национального фронта) Марин Ле Пен» (Bernhard 2017). Беген отмечает (Véguin 2007: 125), что в 2005 г. партия использовала агрессивные лозунги ликвидации преступности, дневной кросс-границной миграции и политического истеблишмента. Особое место в партии занимает вопрос о религии. Можно отметить скандал со стороны главы партии Рожера Голаи, возникший вследствие принятия ислама видным членом партии Мауро Поджиа, который показывает важность вопросов культуры для этой партии.

Антииммигрантский дискурс популистских партий

Правые популисты при рассмотрении вопросов, связанных с миграцией, не ограничивались традиционными вопросами грамотного регулирования и ограничения количества мигрантов, а занимались темами беженцев, предоставления убежищ и, что более важно, вопросами интеграции иммигрантов, при

¹⁸ Сайт партии Лига Тичино. URL: <https://lega-dei-ticinesi.ch/pages/storia-1> (accessed 10.08.2021)

этом сама тема миграции стала определяющей повесткой дня уже в 90-х годах двадцатого столетия (Langenbacher, Schellenberg 2011: 167).

Партия, укрепившая свои позиции в 1990-е гг. под руководством Кристофа Блохера, стала олицетворением антииммиграционной политики, выдвигая инициативы по ограничению миграционных потоков, усилению строгости миграционной политики, сокращению бремени Швейцарии в связи с приёмом иностранцев (в том числе, беженцев), а также снижению влияния «пришлых» культур на швейцарскую идентичность¹⁹. Самыми знаковыми инициативами, которые поддерживала ШНП и которые были приняты посредством прямого волеизъявления народа, были: запрет на строительство минаретов в 2009 г., что стало поправкой к швейцарской конституции; депортация иностранцев, совершивших преступления насильственного или сексуального характера, либо злоупотребивших социальной государственной поддержкой в 2010 г.; а также движение против массовой иммиграции (ограничение квот) в 2014 г.²⁰. Надо сказать, что особенностью швейцарского правого популизма является успешное использование им открытости политической системы государства путём проведения референдумов по наиболее значимым вопросам. Таким образом, популисты «убивают двух зайцев»: с одной стороны, показывают своё недоверие политическим элитам, поскольку предпочитают отдавать решение вопросов на суд населения, с другой стороны – показывают свою приверженность принципам прямой демократии и, особенно в случае положительного результата, доказывают, что являются представителями народа, укрепляя доверие граждан к своим партиям. Поддержка населения была вызвана притоком иммигрантов в Швейцарию, массовым наплывом «объединяющихся с семьей» мигрантов, военными конфликтами на Ближнем Востоке и усилением террористической угрозы в мире. Тем не менее на выборах в Национальный совет в 2011 и 2019 гг., ШНП теряла голоса (около 3% на каждых выборах) по сравнению с предыдущими. Это можно объяснить размыванием электората ШНП между другими партиями, такими как Лига Тичино и Движение граждан Женевы²¹. Проблема беженцев находит отклик, отторжение мусульманской культуры как «символа исламизации» со стороны швейцарцев очевидно. По опросам населения, более 80% считает, что запрет на строительство мечетей станет залогом нераспространения ислама в Швейцарии и Западной Европе, при этом около 40% также отметили значимость инициативы для «защиты христианской веры» (Langenbacher, Schellenberg 2011: 167).

¹⁹ Schindall J. Switzerland's Non-EU Immigrants: Their Integration and Swiss Attitudes. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/switzerlands-non-eu-immigrants-their-integration-and-swiss-attitudes> (accessed 10.08.2021)

²⁰ Oltmer J. Focus Migration country profiles: Switzerland. № 22, July 2012. URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Country%20Profile%20Switzerland_korr.pdf (accessed 10.08.2021) ; Masseneinwanderung initiative, URL: <http://www.masseneinwanderung.ch/> (accessed 10.08.2021)

²¹ Decline of the UDC/SVP and breakthrough by the "small" centre parties in the Swiss federal elections URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/1181-decline-of-the-udc-svp-and-breakthrough-by-the-small-centre-parties-in-the-swiss-federal-elections> (accessed 10.08.2021)

ШНП подогревает население заявлениями о том, что мусульмане не способны к интеграции, а потому представляют угрозу для населения, и, судя по динамике социального восприятия иммигрантов, популисты успешно достигают своей цели (Langenbacher, Schellenberg 2011: 168).

В программе, представленной Швейцарской народной партией, можно выделить несколько аспектов: внешнеполитический, миграционный, кросс-государственный. С точки зрения внешнеполитического аспекта, программы помощи государственному развитию государств (поставщиков беженцев) должны быть привязаны к соглашениям о репатриации лиц, ищущих убежища, со странами их происхождения²². Гуманитарная помощь (в том числе странам, испытывающим экологические проблемы) должна быть урезана до эффективного с точки зрения результатов минимума.

В иммиграционной политике делается упор на вопрос о том, что Шенгенские/Дублинские соглашения не работают, и это приводит к тому, что вместо высококвалифицированных специалистов в Швейцарию мигрируют люди, которые конкурируют за низкооплачиваемые рабочие места²³. Также встаёт вопрос о предоставлении статуса беженца. ШНП в своей программе говорит о том, что необходимо упорядочить этот процесс, а также обязать беженцев принимать швейцарский образ жизни²⁴. В программе ШНП, которая декларировалась в 2015-2019 гг., избирателям были представлены тезисы о сокращении иммиграции, обосновывающие последовательную имплементацию статьи конституции о «прекращении массовой миграции» и пересмотр процедуры пограничного контроля для предотвращения притока нелегальных мигрантов в страну. Ещё одним ключевым пунктом стало предложение «не нянчиться с преступниками, а наказывать их», ведь «некогда одна из самых безопасных стран на планете» теперь рискует стать «Эльдорадо для криминального мира»²⁵. В этой части ШНП призывает к усилению мер и ужесточению законодательства по выдворению мигрантов-преступников и, соответственно, к одобрению инициативы, которая провалилась в 2016 г. Во главу угла ставится экономическая нецелесообразность приёма новых иммигрантов. В программе говорится об экономической привлекательности Швейцарии по показателю качества жизни, стабильности, либеральной экономической системы и социальной защищённости. Чтобы показать все масштабы надвигающейся катастрофы, приводится статисти-

²² Ausländerpolitik. Сайт Швейцарской народной партии. URL: <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Auslaenderpolitik.pdf> (accessed 10.08.2021)

²³ Ein JA, um gegen das Unrecht, das die Schweizerinnen und Schweizer auf dem Arbeitsmarkt ihres eigenen Landes erleiden, zu kämpfen. Сайт Швейцарской народной партии. URL: <https://www.svp.ch/news/artikel/referate/ein-ja-um-gegen-das-unrecht-das-die-schweizerinnen-und-schweizer-auf-dem-arbeitsmarkt-ihres-eigenen-landes-erleiden-zu-kaempfen/> (accessed 10.08.2021)

²⁴ Asylpolitik. Сайт Швейцарской народной партии. URL: <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Asylpolitik.pdf> (accessed 10.08.2021)

²⁵ «SVP – Die Partei für die Schweiz», Party programme 2015-2019, p. 4. p.5. URL: [Parteiprogramm_SVP_2015_EN_v05.indd](https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm_SVP_2015_EN_v05.indd) (accessed 10.08.2021)

ка иммиграции – «каждый год начиная с 2007 г. нетто мигрантов составляет 80 000 чел. в год». И далее указываются последствия неграмотной политики государства в области иммиграции, которые «коснутся каждого»: «переполненный рынок труда, культурные изменения в высшем руководстве страны, высокий процент иностранцев, обременяющих систему общественного благосостояния и другие социальные институты». Как и другие популисты, с помощью этого тезиса ШНП пытается «продать» политику «страха перед Другим». В качестве инструментов для улучшения ситуации называются последовательная иммиграционная политика, сокращение миграции – если инициатива о «прекращении массовой иммиграции» столкнется с препятствиями, то соглашение с ЕС о свободном передвижении людей будет прекращено (в случае одобрения населением), отказ от дорогостоящих процедур интеграции («это дело самих иммигрантов») и от упрощения процедур натурализации; ужесточение контроля над нелегальной миграцией, в том числе посредством возвращения пограничного контроля²⁶.

Несколько иной миграционный дискурс у локалистских партий, и состоит он в предотвращении кросс-границной миграции. Примером противодействия такой миграции со стороны Движения граждан Женевы можно считать отрицание возможности посещения французскими резидентами школ в Женеве²⁷. Кросс-границная миграция стоит на повестке дня и в Лиге Тичино. Это неудивительно, если принять во внимание географический фактор. Так, до пандемии коронавируса границу в Тичино ежедневно пересекали более 60000 чел. из Италии. Связано это с резкой дифференциацией уровня заработной платы между двумя регионами. Несмотря на то, что ранее кросс-границные мигранты были в основном фабричными рабочими, на протяжении долгого времени продавцы и ИТ-специалисты составляли значительную часть международной рабочей силы. Высокая гибкость и хорошая квалификация в сочетании с низкими ожиданиями по заработной плате делают итальянцев привлекательными для найма. Однако и низкоквалифицированный труд был охвачен мигрантами из Италии, тем самым приводя к демпингу стоимости услуг, что вызывало чувство неудовлетворенности среди тичинцев. Неудивительно, что в ходе коронакризиса Лига Тичино первой заявила о закрытии границы между Италией и Швейцарией²⁸, что вписывается в дискурс этой партии. Прежде всего, партия выступила как защитник здоровья швейцарцев и их прав на рабочие места. А тем самым она стремилась осуществить изоляцию от Италии, теперь – на ещё более веских основаниях.

²⁶ Ibidem, pp. 4, 31, 35.

²⁷ Cross-border workers in Geneva face 'toxic' environment. *SWI Swissinfo.ch*. URL: https://www.swissinfo.ch/eng/politics-and-employment_cross-border-workers-in-geneva-face--toxic--environment/44010136 (accessed 10.08.2021)

²⁸ Coronavirus, Quadri (Lega dei Ticinesi): "Chiudere le frontiere, emergenza salute". *Comozero*. URL: <https://comozero.it/attualita/coronavirus-quadri-lega-dei-ticinesi-chiudere-le-frontiere-emergenza-ticino-svizzera-salute/> (accessed 10.08.2021)

Важно также осветить реакцию Швейцарской народной партии на пандемию COVID-19. В мае 2020 г. лидер ШНП Альберт Рёшти подверг критике общенациональное швейцарское правительство – Федеральный совет – за то, что оно в ходе борьбы с последствиями корона-ризиеса забрало себе слишком много региональных полномочий, тем самым нарушив принципы федерализма. Кроме того, в результате чрезмерных, по мнению А. Рёшти, ограничительных мер был нанесён значительный ущерб экономике Швейцарии. Председатель ШНП призывал к перераспределению полномочий в деле борьбы с пандемией в пользу кантонов²⁹. В то же время, следует отметить, что ШНП заняло позицию умеренных критиков карантинных ограничений и чрезвычайных полномочий правительства, дистанцировавшись от антикарантинных радикалов из числа ковид-диссидентов.

Таким образом, рассмотрев исторический, политический и географический контексты развития популизма, можно сделать вывод о том, что в ближайшие несколько лет тенденция на поддержку правого популизма будет только увеличиваться. Социокультурный шок среди европейцев, связанный с приёмом непомерного количества представителей других культур, не только не уменьшается, но даже усиливается. А в условиях коронавируса тема миграции и вовсе приобрела дополнительный негативный оттенок как в связи с масштабным распространением вируса, так и в связи с ограниченными возможностями системы здравоохранения ответить на этот новый вызов.

Что касается Швейцарии, то исторически заложенное стремление к локализму является благоприятной почвой для антииммиграционного дискурса, усиливающегося на фоне европейского миграционного кризиса и пандемии коронавируса. В этом ключе Швейцарская народная партия последовательно завоевывает свои позиции, показывая уникальный пример того, каких успехов могут добиться правые популисты в стране, традиционно защищающей принципы нейтралитета, либерализма и демократии. Конечно, не все инициативы этой партии претворились в жизнь, но сам факт искусного использования этой партией демократических инструментов играет важную роль, так как именно таким путём популисты провоцируют дискурс в обществе и нагнетают негативное отношение к иммигрантам, в особенности, представителям мусульманской конфессии. Будучи ведущей партией в руководящих органах, а также широко представленной на местном уровне, ШНП имеет все шансы на практическую реализацию своих идей, причём не путём вертикального давления, а с легитимным основанием – результатами референдумов. Долгий период существования, последовательность в стратегиях, проведение программных установок в жизнь посредством референдумов, а также реальные угрозы, связанные с миграци-

²⁹ Swiss People's Party says government 'too powerful'. *SWI Swissinfo.ch*. URL: Swiss People's Party says government 'too powerful' - SWI swissinfo.ch (accessed 10.08.2021)

онным кризисом и пандемией коронавируса, являются залогом выигрышной позиции Швейцарской народной партии. Однако и локальные партии – Лига Тичино и Движение граждан Женевы – умело используют любую возможность отстаивания идей, имеющих непосредственное влияние на жизнь соответствующих географических районов. Впрочем, недостаточная разработанность программ и ориентированность на проблемы локального значения приводят к существенному ослаблению этих партий, поэтому пока они не столь конкурентоспособны, как ШНП, которая стремится декларировать себя как общеконфедерационную партию.

И всё же швейцарский популизм имеет много общего с популизмом всего альпийского региона в целом. Это видно даже по идеям, заимствованным у близких по духу партий Германии и Австрии. Отличительными чертами популистов альпийского региона, выделяющими их на фоне популистских партий других европейских регионов, являются их ярко выраженные регионалистская, локалистская, коммунитаристская и федералистская направленности. В отличие от якобинской версии популистского национализма, имеющей ярко выраженный этатистский и централистский характер, альпийский популизм опирается на своеобразный панрегионализм и панфедерализм – убежденность в преимуществах федеративного или конфедеративного государственного устройства с широкой автономией входящих в состав федерации регионов и коммун.

В заключение хотелось бы отметить, что в условиях усиливающегося антагонизма между элитой и населением в Европе (как и в ряде других регионах мира), растущей поддержки правых популистских партий и неотложной необходимости решения сложившихся противоречий и проблем, ещё более обострившихся в связи с коронавирусом, ШНП ещё сильнее укрепитесь, хотя швейцарцы, по-прежнему, будут действовать с осторожностью, так как речь идёт о пересмотре демократических моделей государств и тех устоев, которые веками существовали не только в этой стране, но и во всём регионе.

Об авторах:

Элина Петровна Шавлай – преподаватель кафедры английского языка №1, аспирантка кафедры востоковедения МГИМО, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76. E-mail: shavlaj.e.p@my.mgimo.ru

Максим Игоревич Сигачёв – кандидат политических наук, научный сотрудник сектора анализа политических изменений и идентичности Отдела сравнительных политических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, 117997 Москва, Профсоюзная, 23. E-mail: maxsig@mail.ru

Эрнест Сергеевич Слепцов – аспирант Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), 117997, Москва, Профсоюзная, 23. E-mail: Ernest89@mail.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 329

Received: March 25, 2021

Accepted: October 20, 2021

Anti-immigration Agenda of Populist Parties in Switzerland

E.P. Shavlay, M.I. Sigachev, E.S. Sleptsov

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-130-148)

MGIMO University

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO)

Abstract: The article analyzes the problem of right-wing populism in Switzerland. The study of the features of the country's political and electoral system highlights the issues of its immigration policy and relations with the European Union. The authors argue that the phenomenon of Swiss populism should be considered in a broader context, in connection with which attention is paid not only to the Swiss people's party, the Ticino League and the Geneva citizens' Movement, but also to the populist parties of countries belonging to the Alpine macroregion – the Austrian freedom party (Austria) and the League (Italy). A discursive analysis of the programs shows that the anti-immigrant program is an essential part of the identity of right-wing populists. All of them are opposed to European integration and globalization, linking them to increased ethnic and religious tensions, unemployment and increased crime. At the same time, a special feature of Swiss parties is the fact that they position migration as a phenomenon mainly associated with cross-border movement of European citizens. Already complex, during the COVID-19 pandemic, this issue has become even more acute, and has become an integral part of their agenda. Meanwhile, the 2015-2018 migration crisis that preceded the pandemic allowed the Swiss people's party to strengthen its identity as a right-wing populist neoliberal party with a strong localist and conservative program aimed at cultural dominance over migrants. The authors also note that the Germanic focus on environmental protection is part of the populist agenda of right-wing regional parties, although it is usually characteristic of the left parties.

Keywords: Switzerland, populism, right-wing populism, Swiss People's Party, regionalism, nationalism, Alpine region

About the authors:

Shavlay Ellina Petrovna – Lecturer at English Language Department №1, PhD Student in History at the Department of Oriental Studies, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454. E-mail: shavlaj.e.p@my.mgimo.ru

Sigachev Maksim Igorevich – Candidate of Science (Political Science), Research Fellow at Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences. 23 Profsoyuznaya St., Moscow, Russia, 117997. E-mail: maxsig@mail.ru

Sleptsov Ernest Sergeevich – PhD Student at Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences. 23 Profsoyuznaya St., Moscow, Russia, 117997, Москва, Профсоюзная, 23. E-mail: Ernest89@mail.ru

Conflict of interests:

The authors declare absence of conflicts of interests.

References:

- Afonso A. 2004. Immigration and Its Impacts in Switzerland. *Mediterranean Quarterly*. 2004. DOI: 15. 10.1215/10474552-15-4-147.
- Albertazzi D. 2006. The Lega dei Ticinesi: The embodiment of populism. *Politics*. 26(2). P. 133–139.
- Albertazzi D. 2007. Addressing ‘the People’: A Comparative Study of the Lega Nord’s and Lega dei Ticinesi’s Political Rhetoric and Styles of Propaganda. *Modern Italy*. 12(3). P. 327–347.
- Albertazzi D. 2008. Switzerland: Yet Another Populist Paradise. *Twenty-first century populism: The spectre of Western European democracy* D. Albertazzi, D. McDonnell (Eds.). Basingstoke, UK: Palgrave. P. 100–118.
- Albertazzi D. 2009. Reconciling “Voice” and “Exit”: Swiss and Italian Populists in Power. *Politics*. 29(1). P. 1–10.
- Béguin J. 2007. *L’extrême droite genevoise: des origines à nos jours*. Cabédita Editions.
- Bernhard L. 2017. Three Faces of Populism in Current Switzerland: Comparing the Populist Communication of the Swiss People’s Party, the Ticino League, and the Geneva Citizens’ Movement. *Swiss Political Science Review*. №23. P. 509–525. DOI: 10.1111/spsr.12279
- Bernhard L., Kriesi H., Weber E. 2015. The Populist Discourse of the Swiss People’s Party. *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. H. Kriesi, T.S. Pappas (Eds.). P. 123–137. Colchester, UK: ECPR Press.
- Betz H.-G. 2005. Mobilising Resentment in the Alps: The Swiss SVP, the Italian Lega Nord, and the Austrian FPÖ. *Challenges to consensual politics: Democracy, Identity and Populist Protest in the Alpine Region*. D. Caramani, Y. Mény (Eds.). P. 209–227. Brussels, Belgium: Lang.
- Caramani D., Wagemann C. 2005. A Transnational Political Culture? The Alpine Region and its Relationship to European Integration. *German Politics*. 14(1). P. 74–94.
- Cranmer M. 2011. Populist Communication and Publicity: An Empirical Study of Contextual Differences in Switzerland. *Swiss Political Science Review*. 17(3). P. 286–307.
- Fitzgerald J. 2018. *Close to Home. Local Ties and Voting Radical Right in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geden O. 2006. *Diskursstrategien im Rechtspopulismus: Freiheitliche Partei Österreichs und Schweizerische Volkspartei zwischen Opposition und Regierungsbeteiligung*. Wiesbaden, Germany: VS Verlag. (In German)
- Langenbacher N., Schellenberg B. *Is Europe on the “Right” Path?* URL: <http://library.fes.de/pdf-files/do/08338.pdf> (accessed 10.08.2021)
- Lathion S. 2008. Muslims in Switzerland: Is Citizenship Really Incompatible with Muslim Identity? *Journal of Muslim Minority Affairs*. 28(1). P. 53–60. DOI: 10.1080/13602000802011077
- Mazzoleni O. 1995. Identita e modernizzazione: Una Lega nella Svizzera italiana. *Ethnos e demos: Dal leghismo al neopopulismo*. A. Bonomi, P. Poggio (Eds.). Milan, Italy: Mimesis. P. 255–274.
- Mazzoleni O. 1999. La Lega dei Ticinesi: Vers l’intégration. *Swiss Political Science Review*. 5(3). P. 79–95.
- Mazzoleni O. 2003. Unité et diversité des “national-populismes” suisses: L’union démocratique du centre et la Lega dei Ticinesi. *La tentation populiste au coeur de l’Europe*. O. Ihl et al. (Eds.). Paris, France: La Découverte. P. 184–197.
- Mudde C. 2004. The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*. 39(4). P. 542–563. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x
- Nairn T. 1977. *The Break-up of Britain: Crisis and Neo-Nationalism*. London: New Left Books. 368 p.

Weber S., Luzzi G.F., Ramirez J. 2020. *Do Cross-Border Workers Cause Unemployment in the Host Country? The Case of Switzerland*. URL : <http://journals.openedition.org/eps/7301> ; DOI : 10.4000/eps.7301

Anisimova T.I. 2012. «Migrantskij put'» Shvejcarii i ego posledstviya [Switzerland's "Migrant Path" and its Consequences]. *Modern Europe*. 2(50). P. 57-70. (In Russian)

Bliznekov V. 2013. Shvejcarskaya narodnaya partiya: opyt politicheskogo uspekha [The Swiss People's Party: the Experience of Political Success.]. *Voprosy nacionalizma*. 4(16). P. 118-130.

Burmistrova E.S. 2017. Pravoradikal'nye partii na sovremennom etape: opyt Shvejcarii [Right Wing Political Parties in Modern World: Swiss Case]. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*. 3(78). P. 128–132. (In Russian)

Gosudarstva al'pijskogo regiona i strany Benilyuks v menyayushchejsya Evrope [The States of the Alpine Region and the Benelux Countries in a Changing Europe]. 2009. Moscow: Ves' mir. (In Russian)

Gribovsky V. 2018a. Nacional-izolyacionizm na primere Shvejcarskoj narodnoj partii [National-Isolationism on the Example of the Swiss People's Party]. *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*. №5. P. 81-84. DOI: 10.15211/vestnikieran520188184. (In Russian)

Gribovsky V. 2018b. Radikal-nacionalisty Avstrii i SHvejcarii: souchastie vo vlasti [Radical Nationalists in Austria and Switzerland: Cooperation in the Authorities]. *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*. №3. P. 70-73. DOI: 10.15211/vestnikieran320187073. (In Russian)

Gribovsky V. 2020. Shvejcarskij referendum po voprosam immigracii [Referendum on Immigration in Switzerland]. *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*. №6. P. 74-49. DOI: 10.15211/vestnikieran620207479. (In Russian)

Minutilli A.M. 2004. Nekotorye problemy pravogo radikalizma v Italii [Some Problems of Right Radicalism in Italy]. *Current Problems of Europe*. №2. P. 173-180. (In Russian)

Myule R. 1990. Ispol'zovanie inostrannoj rabochej sily v Shvejcarii (1945–1970 gg.) [The Use of Foreign Labor in Switzerland (1945-1970)]. *Migraciya i migranty v mire kapitala: istoricheskie sud'by i sovremennoe polozhenie*. Kiev: Naukova dumka. P. 106–117. (In Russian)

Oskolkov P.V. 2019. *Pravyj populizm v Evropejskom soyuze* [Right-Wing Populism in the European Union]. Moscow. IE RAN. (In Russian)

Populizm kak obshchij vyzov [Populism as a Common Challenge]. 2018. Otv. red. K. Krouford, B.I. Makarenko, N.V. Petrov. Moskva: Politicheskaya enciklopediya. 127 p. (In Russian)

Sigachev M.I., Sleptsov E.S., Fadeev E.V. 2020. Novyj pravyy populizm: tendencii i perspektivy na primere ryada evropejskih gosudarstv (Italii, Francii, Germanii, Avstrii) [New Right-Wing Populism: Tendencies and Prospects on the Example of Some European States (Italy, France, Germany, Austria)]. *RUDN Journal of Political Science*. 22(3). P. 458–474. DOI: 10.22363/2313-1438-2020- 22-3-458-474 (In Russian)

Sigachev M.I. 2020. Between Regionalism and Pan-Italian Nationalism: the Right-Wing Populism of the Northern League. *History and Modernity*. №3. P. 42–62. DOI: 10.30884/iis/2020.03.03 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Анисимова Т.И. 2012. «Мигрантский путь» Швейцарии и его последствия. *Современная Европа*. 2(50). С. 57-70.

Близнеков В. 2013. Швейцарская народная партия: опыт политического успеха. *Вопросы национализма*. 4(16). С. 118-130.

Бурмистрова Е.С. 2017. Праворадикальные партии на современном этапе: опыт Швейцарии. *Вестник Прикамского социального института*. 3(7). С. 128-132.

Государства альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе. 2009. Москва: Весь мир.

Грибовский В. 2018а. Национал-изоляционизм на примере Швейцарской народной партии. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. №5. С. 81-84. DOI: 10.15211/vestnikieran520188184.

Грибовский В. 2018б. Радикал-националисты Австрии и Швейцарии: соучастие во власти. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. №3. С. 70-73. DOI: 10.15211/vestnikieran320187073.

Грибовский В. 2020. Швейцарский референдум по вопросам иммиграции. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. №6. С. 74-49. DOI: 10.15211/vestnikieran620207479.

Минутиллы А.М. 2004. Некоторые проблемы правого радикализма в Италии. *Актуальные проблемы Европы*. №2. С. 173–179.

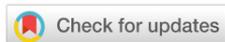
Мюле Р. 1990. Использование иностранной рабочей силы в Швейцарии (1945–1970 гг.). *Миграция и мигранты в мире капитала: исторические судьбы и современное положение*. Киев: Наукова думка. С. 106–117.

Осколков П.В. 2019. *Правый популизм в Европейском союзе*. Москва. ИЕ РАН.

Популизм как общий вызов. 2018. Отв. ред. К. Кроуфорд, Б.И. Макаренко, Н.В. Петров. Москва: Политическая энциклопедия. 127 с.

Сигачёв М.И., Слепцов Э.С., Фадеев Э.В. 2020. Новый правый популизм: тенденции и перспективы на примере ряда европейских государств (Италии, Франции, Германии, Австрии). *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Политология. 22(3). С. 458-474. DOI: 10.22363/2313-1438-2020-22-3-458-474.

Сигачёв М.И. 2020. Между регионализмом и панитальянским национализмом: правый популизм Лиги Севера. *История и современность*. №3. С. 42–62. DOI: 10.30884/iis/2020.03.03



Defining Major Oil and Gas Companies' Development Strategies in the Era of Energy Transition

V.I. Salygin¹, D.S. Lobov²

¹ Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Ministry of Foreign Affairs, Russian Academy of Sciences

² Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Ministry of Foreign Affairs

Abstract: The energy market today is turbulent. Nations follow different energy trends and shape their policies towards Energy Transition and sustainable development. To avoid risks and pursue opportunities, oil and gas companies must adapt their long-term strategies to macro-trends and national regulations.

The study's objective is to investigate how major oil and gas companies' development trends correlate with trends and strategies at the national level. The hypothesis is that oil and gas companies' operations and innovation portfolios are linked to national energy mixes and environmental regulations. To do this, the authors examined the energy markets of 54 countries with the focus on Brazil, Canada, China, EU, Norway, Russia, Saudi Arabia, the UK, the USA, operational indicators, and innovation development trends of 18 major oil and gas companies. The production volumes have been translated into an ordinal scale and analyzed with the use of Spearman correlation.

The study confirmed a weak correlation between oil and gas companies' operational indicators and national strategies. Companies operating in countries with strict environmental regulations, primarily in the European Economic Area, have been more likely to adapt their businesses to energy transition while building up oil and gas production; they also have had more diversified innovation portfolios. As more countries moved towards later generations of environmental regulations, the increase in renewable energy investments was found in more oil and gas majors.

Keywords: energy transition, oil and gas industry, generations of environmental regulations, renewable energy, long-term development strategy, green protectionism, transition fuel

The Energy Transition trend is rapidly changing our view of the global energy of tomorrow. Technological progress, scarcity of non-renewable resources, ecological risks, and international environmental regulations shape the global energy balance (Salygin, Stepanov, Rybin et al. 2019). The energy crisis of 2020 that

UDC: 339.9, 620.9

Received: July 15, 2021

Accepted: October 12, 2021

coincided with rising environmental turmoil accelerated the international efforts in achieving a sustainable future. As the vital energy supplier, the oil and gas industry has become the “epicenter” of the historical transformation. Major companies have to adapt their development strategies to the new opportunities and risks created by the Energy Transition.

Oil and gas companies assess risks and opportunities following the energy market megatrends. Despite the consensus on the most significant trends, such as substituting carbon-intensive sources with renewable energy, today, there is no clear vision of the energy mix in the mid-and long-term perspective. There is considerable heterogeneity of expert opinions on renewable energy production in 2050. Fourteen agencies and oil and gas companies (including IRENA, Shell, ExxonMobil, BP, WEO, etc.) estimated the share of renewables in energy production from 25% to 65%, which shows the deep division among the experts on this issue.

Despite radical statements made under the COVID-19 crisis that we might have surpassed the oil production peak, most experts agree that the total oil production will continue to grow slower than the global energy demand. Growth factors include increasing energy demand and refined oil products in Asia (Ahmad, Zhang 2020); negative factors include stricter ecological standards, energy efficiency enhancement, new energy sources in transportation, etc.¹

Though renewable energy is generally accepted as the principal “rival” of the oil industry, according to T. Ahmad and D. Zhang, the oil share in energy markets will decrease due to gas production rates, with an increase in oil and gas consumption by 15% and 50% by the year 2040 respectively (Ahmad, Zhang 2020). In this scenario, gas is called the “transition fuel,” its share should increase due to the abandonment of high carbon intensity coal² (Tsafos 2020) and the increase in the production of hydrogen that will power green transport³.

National strategies towards the Energy Transition have already built substantial research literature. X. Liu studies the issues of sustainable development in China, UAE, and Russia, T. Zhao (Liu, Zhao, et al. 2021), S. Sgouridis (Sgouridis, Griffiths, et al. 2013), T. Mitrova (Henderson, Mitrova 2020), et al. G. Novarina (Novarina, Seigneuret 2020) and L. Lutz (Lutz, Lang, von Wehrden 2017) analyze energy transition strategies of territorial units.

Other studies focus on corporate strategies towards renewable energy. According to MJ Pickl, European oil and gas companies are the most active investors in renewable energy (Pickl 2019). The author hypothesized a strong linkage between the oil majors’

¹ Coronavirus Clouds Oil Outlook. 2020. *International Energy Agency*. URL: <https://www.iea.org/reports/oil-2020> (accessed 01.10.2021)

² Tsafos N. 2020. How Will Natural Gas Fare in the Energy Transition? *Center for Strategic and International Studies*. URL: <https://www.csis.org/analysis/how-will-natural-gas-fare-energy-transition> (accessed 01.10.2021)

³ Chamoussis R. 2006. Hydrogen: Fuel of the Future. URL: <https://www.csustan.edu/sites/default/files/honors/documents/journals/Stirrings/Chamoussis.pdf> (accessed 01.10.2021)

proved oil reserves and their renewable energy strategies. M. Zhong and M. Bazilian stated that though oil and gas companies had become substantive players in the renewables market, there was no standard model for renewables deployment (Zhong, Bazilian 2018).

Despite the growing relevance of Energy Transition trends, there is a lack of research focused on the comparative studies of national energy transition strategies and corporate development trends and strategies following national strategies.

The study's objective was to investigate how primary oil and gas companies' operations and innovation development trends correlate with different trends and strategies at the national level. The hypothesis is that oil and gas companies operations and innovation portfolios are linked to national energy mixes and environmental regulations. The authors have analyzed key energy market trends according to the region/country, national fiscal policies, oil and gas companies' operational indicators, innovation portfolios' diversification.

Methodology

The authors studied key energy market trends according to the region/country. The sample included 54 oil and gas producing countries; the results focused on the EU, Norway, the UK, China, the USA, Saudi Arabia, Brazil, Russia, and Canada. The research uses the BP Statistical Review of the World Energy Database⁴. The research analyzed oil and gas reserves, production, oil refining capacity, renewable energy production (TWh) from 2010 to 2019. First, the authors identified the share of 54 countries in total proved reserves, production, etc., in 2019. Then the countries were divided into seven groups following their share in total numbers following the Sturges rule, from 1 (lowest) to 7 (highest). The countries with the highest rates, which turned out to be statistical outliers, were included in the 8th group. Therefore, the weight of selected countries in oil, gas, fuel, and renewable energy was identified.

Next, the authors found the percentage difference between indicators in 2010 and 2019. 50% increase equaled the 2nd growth rate, >10% = 1st growth rate, -10% – 10% = 0 rate, <-10% = -1, <-50% = -2 growth rate. The growth rate was used to adjust the countries' weights in order to illustrate the long-term market trends.

Then the weights of the EU, Norway, the UK, China, the USA, Saudi Arabia, Brazil, Russia, and Canada were divided by their total sum in order to find the share of each weight; the larger weights defined the energy trend in the selected country/region. We divide the countries according to the regional energy market trends into several categories with the assigned National Energy Transition Score (NET): Energy transition (4), Balanced growth (3), Energy exports and sustainable development (2), Exports of non-renewables, and refined products (1).

⁴ Statistical Review of World Energy. 2019. *British Petroleum*. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 01.10.2021)

While researching the international experience in carbon emissions taxation, the authors found the typical pattern followed by most states. We introduce a new notion of “Generations of environmental regulations.”

- 0: no national Emissions Trading System (ETS) / carbon tax;
- 1: considering the implementation of a national ETS / carbon tax;
- 2: implementation of ETS at the state, regional level;
- 3: federal ETS / carbon tax implementation;
- 4: considering carbon fees;
- 5: (future) implementation of carbon fees.

The Adjusted National Energy Transition score (ANET) equaled the average between Energy Transition Score and the level of environmental policy development of a country following the Generations of environmental regulations.

To analyze oil and gas companies' operational indicators, the authors implemented the same methods as in step 1. The sample included 16 major oil and gas companies from the selected countries: CNPC, Sinopec, Royal Dutch Shell, Saudi Aramco, BP, ExxonMobil, Total SA, Chevron, Petrobras, Eni, Equinor, Repsol, ConocoPhillips, Suncor Energy, Occidental Petroleum, Canadian Natural Resources. The authors developed the database using corporate annual reports, sustainability reports, open sources, etc. The selected period included years from 2014 to 2019. The indicators included proved reserves, oil and gas production, oil refining capacity, chemicals production. The difference in the methodology from the 1st step of this study was the following:

- We divide the companies into four groups following the Sturges rule due to the smaller sample, from 1 (lowest) to 4 (highest). The companies with the highest rates, which were statistical outliers, were included in the 5th group.
- Since little data was available, the weight of renewables was not calculated based on TWh production; therefore, we equate the weight to the % of renewable energy expenditures in total capital expenditures (CAPEX).

We group the companies according to the weights of oil and gas, chemicals production, refining capacities, and renewables CAPEX with assigned Corporate Energy Transition scores (CET): Balanced trend (1), Gas Focus (0,5)⁵, Oil Focus (0). We identify National - Corporate Energy Transition scores (NCET) to assess each country's common corporate experience. NCET equaled the average of all companies' CET scores that operated in the country that hosted their HQ. We use Spearman correlation in order to identify the links between ANET and NCET scores.

Next, the authors identified the companies' strategic innovation goals to assess the level of diversity of their innovation portfolios (IPD). The hypothesis is that companies with more diverse innovation portfolios were operating in regions focused on the

⁵ As gas is considered the “transition fuel” and the gas business may lay the foundation for future hydrogen production, the companies with increasing gas production may have some advantages in the Energy Transition.

Energy Transition. The authors chose several strategic innovation goals pursued by the major oil and gas companies and, using desk research methods, studied how many technological trends each company followed. Selected technologies included: new fuels, CO2 Capture technologies, renewable energy technologies, energy efficiency, digitalization, quantum computers, electric transport and stations, energy transition technologies. We divided the number of goals each company pursued by eight selected goals to assess the portfolio diversity. We use the Spearman correlation in order to identify the links between IPD, ANET, CET.

Results

(1) Global energy trends

The last decade saw the significant growth of proven reserves of oil and gas due to the breakthrough in developing non-conventional energy sources in Northern America. Today with the help of innovative extraction technologies, the USA reaches the same levels of hydrocarbon reserves as Russia and Saudi Arabia.

Due to the reduction of oil and gas reserves, Europe mainly faces risks in energy security. The key hydrocarbon reserves of this region are located in Norway, but they are insignificant compared to the other global competitors (Table 1).

Table 1. The weights of selected countries in total oil and gas reserves (2019) and the growth rates from 2010 to 2019

Country/region	2010 Weights Oil; gas	2019 Weights Oil; gas	Growth rate
USA	5;7	8;8	+2; +2
Russia	8;8	8;8	0; +1
Saudi Arabia	8;7	8;7	+1; -1
China	4;3	4;7	+1; +2
Canada	8;2	8;3	0; +1
Norway	2;2	2;2	1; -1
Brazil	2;1	2;1	0; 0
EC	1;2	1;1	-1; -2
UK	1;1	1;1	0; -1

Source: Compiled by the authors, based on: British Petroleum. 2019. Statistical Review of World Energy. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 01.10.2021)

The energy crisis of 2020, complicated by the global coronavirus pandemic, tightening environmental legislation, and the implementation of the Paris Agreement, became the basis for the experts to reconsider the role of traditional energy sources in the global economy. Supporters of the intensification of sustainable development predict the growing share of renewables in the global energy balance and gradual abandonment of carbon-intensive oil and coal, referring to the Agreement's provisions to achieve zero CO2 emissions by 2050.

British Petroleum experts presented one of the most radical scenarios for developing the global energy market. According to the scenario, the peak of global oil consumption was reached in the late 2010s. In the short term, oil consumption is limited by the pandemic, and in the long term by the obligation of countries to follow the plan to achieve zero emissions by 2050.

This scenario of accelerated decarbonization is primarily a geopolitical task of the European region. European countries' activity in promoting sustainable development can be explained by strategic energy security issues, which consist of the exhaustion of their oil and gas reserves and increase in energy dependence on energy resources, including those from Russia. Although the level of oil and gas production in Europe remains competitive, primarily due to gas, the production itself shows negative trends, unlike the rest of the world (Table 2).

It is unlikely that implementing the radical scenario of the energy transition will take place on a global scale. In February 2021, the oil demand grew up and reached the price of more than 60 dollars per barrel during the process of recovery of the global economy.

Today the expert community has reached a consensus that the oil demand will continue to grow despite the energy crisis. According to IAEA, oil production growth will recover to 2.1 million barrels per day in 2021 and slow down to 800 thousand barrels per day by 2025 as the demand for transport fuel stagnates.

Table 2. The weights of selected countries in total oil and gas production (2019) and the growth rates from 2010 to 2019

Country/region	2010 Weights Oil; gas	2019 Weights Oil; gas	Growth rate
USA	8;8	8;8	+2; +2
Russia	8;8	8;8	+1; +1
Canada	6;7	8;7	+2; +1
China	7;5	7;7	0; +2
Saudi Arabia	8;4	8;5	+1; +1
Norway	4;5	4;8	-1; 0
EU	4;8	3;7	-1; -1
Brazil	4;1	6;1	+1; +2
UK	3;3	2;3	0; -1

Source: Compiled by the authors, based on: British Petroleum. 2019. Statistical Review of World Energy. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 01.10.2021)

The growing petrochemical industry will form the oil demand, which is crucial for the development of the major economies, primarily the Asian countries with growing middle class and levels of goods consumption. The petrochemical industry is also essential for the EU economies as a critical element of added value creation, and it will continue to occupy a significant role despite the gradual withdrawal of the extractive industry from the European region (Table 3).

Table 3. The weights of selected countries in oil refining capacity (2019) and the growth rates from 2010 to 2019

Country/region	2010 Weights	2019 Weights	Growth rate
EU	8	8	0
China	8	8	+1
USA	8	8	0
Russia	8	8	+1
Saudi Arabia	4	7	+1
Brazil	4	6	+1
Canada	4	6	0
UK	4	3	-1
Norway	1	1	0

Source: Compiled by the authors, based on: British Petroleum. 2019. Statistical Review of World Energy. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 01.10.2021)

This study focuses on the key megatrend of sustainable development, which directly transforms the global energy market and combines different aspects of the eternal environment. Such aspects include environmental, legal, and economic issues.

The Paris Agreement has radically transformed the external environment conditions in which oil and gas companies operate. Additional legal and derivative economic risks have emerged, and they are associated with their core operating activities.

The governments are creating subsidy programs to help businesses to develop alternative energy sources. The tightening of the tax regime for carbon-intensive industries in Europe corresponds to increased subsidies for alternative energy sources; thus, the state redistributes incomes in favor of renewable energy sources. Table 4 shows that countries with fewer resources subsidize renewable energy more significantly.

Table 4. The weights of selected countries in renewable energy production (2019) and the growth rates from 2010 to 2019

Country/region	2010 Weights	2019 Weights	Growth rate
EU	8	8	+2 (141%)
UK	5	8	+2 (376%)
China	8	8	+2 (827%)
USA	8	8	+2 (167%)
Brazil	7	7	+2 (227%)
Canada	4	5	+2 (142%)
Norway	1	1	+2 (356%)
Saudi Arabia	1	1	+2 (41266%)
Russia	1	1	+2 (219%)

Source: Compiled by the authors, based on: The World Bank. Carbon Pricing Dashboard. 2021. URL: https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data (accessed 01.10.2021)

The authors introduce a profile of possible national energy medium-term strategies based on the assessments of countries' reserves, hydrocarbon production, oil refining, and energy production from alternative sources in a competitive environment and the pace of development of these areas.

The indicators are summarized according to the following development trends: oil (average score of reserves, oil production, oil refining), gas (reserves and gas production), sustainable development (electricity production from renewables), and oil refining (oil refining capacity, bbl./d., Table 5).

Table 5. The weights of each field of growth in the selected countries, national (regional) strategies, and NET scores

Country/region	Oil	Gas	Renewables	Refining	National (regional) energy strategy	NET
EU	0,05	0,12	0,47	0,37	Energy transition	4
UK	0,10	0,07	0,69	0,14	Energy transition	4
China	0,18	0,26	0,29	0,26	Balanced growth	3
USA	0,26	0,26	0,26	0,21	Balanced growth	3
Canada	0,32	0,21	0,25	0,21	Energy exports and sustainable development	2
Brazil	0,20	0,09	0,40	0,31	Energy, refined products exports, and sustainable development	2
Russia	0,29	0,31	0,10	0,31	Exports of non-renewables and refined products	1
Saudi Arabia	0,35	0,23	0,12	0,31	Exports of non-renewables and refined products	1
Norway	0,26	0,39	0,26	0,09	Exports of non-renewables	1

Source: Compiled by the authors.

The Russian Federation holds a leading position in the field of oil and gas production. High resource availability allows us to implement the strategy of exporting energy resources and refined products further. However, there are certain risks that follow the implementation of this strategy. The insufficiency of state programs that support alternative energy sources leads to a missed opportunity to occupy new markets, such as the hydrogen energy market. With the continued low share of renewable energy systems (RES) in energy production, international environmental protectionism may become a negative factor.

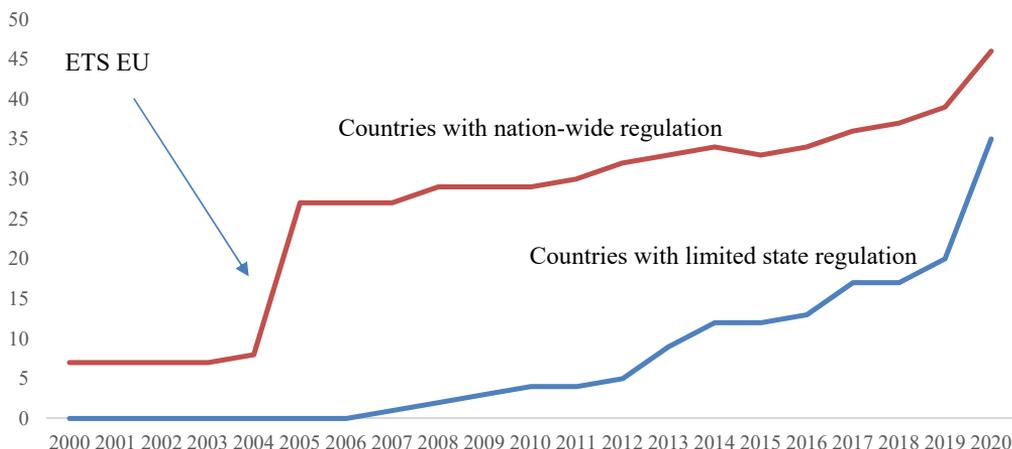
(2) “Generations of Environmental regulations”

The introduction of carbon fees by the European Union may set a precedent with further application of the practice in other countries. The number of countries implementing emission quotas and carbon taxes increased significantly in 2019-2020. The use of fiscal regulation instruments may be followed by environmental protectionism in international trade.

The countries which were planning to introduce hydrogen tax or introduced it by 2019 included: Canada (Output-Based Pricing System Regulations, OPBS), USA (3 ETS zones), Mexico, Colombia, Argentina, Chile, EU countries, UK, Iceland, Switzerland, Norway, Ukraine, Kazakhstan, South Africa, China (8 ETS zones), Japan, Australia, New Zealand;

The countries that were planning to introduce hydrogen tax or introduced it by 2020 included: Canada, the USA (8 ETS zones), Mexico, Colombia, Brazil (under consideration), Argentina, Chile, EU countries, Great Britain, Iceland, Switzerland, Norway, Turkey, Montenegro, Ukraine, Kazakhstan, Ivory Coast, Senegal, South Africa, China, Vietnam, Thailand, Indonesia, Japan, Australia, New Zealand.

The number of states and provinces that implement special regulations for CO2 emissions also grows exponentially (Graph 1). It may indicate the growing relevance of environmental regulation and the formation of a political, economic, and technological race in sustainable development.



Graph 1. Exponential growth in the number of countries regulating CO2 emissions through fiscal measures.

Source: Developed by the authors, based on: The World Bank. Carbon Pricing Dashboard. 2021. URL: https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data (accessed 01.10.2021)

Table 6. “Generations of Environmental regulations”, National (regional) energy strategies and ANET

Country/region	Strategy	Generations	ANET
EU	Energy transition	4 – ETS (2005), considering carbon fees	4
UK	Energy transition	3 – participation in the EU ETS	3,5
China	Balanced growth	3 – National ETS (2020)	3
Canada	Energy exports and sustainable development	3 – OPBS (ETS equivalent)	2,5
USA	Balanced growth	2 – Several states have implemented ETS	2,5
Norway	Exports of non-renewables	3 – participation in the EU ETS	2
Brazil	Energy, refined products exports, and sustainable development	1 – considering carbon tax (2020)	1,5
Saudi Arabia	Exports of non-renewables and refined products	0 – no national ETS / carbon tax	0,5
Russia	Exports of non-renewables and refined products	0 – no national ETS / carbon tax	0,5

Source: Compiled by the authors, based on: The World Bank. Carbon Pricing Dashboard. 2021. URL: https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data (accessed 01.10.2021)

At the moment, Russian companies do not face considerable pressures from state regulators in sustainable development, but they are facing risks of environmental protectionism in the key global markets. While the technological level of equipment is competitive, it is necessary to improve energy efficiency through innovative development further to minimize possible economic losses in the future due to international regulations (Table 6).

(3) Oil and gas companies' operational indicators

The weak correlation between the indicators of energy production from renewables (Table 7) in companies and regions confirms the partial independence of the operational activities of multinational companies from regional trends due to the diversification of production capacities.

Though the companies operating in the countries with strict environmental regulations are more likely to implement the energy transition strategy, they do not plan a fundamental departure from the oil and gas segment in the medium term. European companies are most likely to adapt their business to the transition to alternative energy sources to provide new renewable energy markets, avoid financial risks associated with national fiscal policies, and continue to increase oil and gas production in other jurisdictions. This policy may be described as a "balanced" development strategy. As more and more countries move towards environmental regulations of later generations, the same business practices may soon be seen in other major oil and gas companies, especially in the United States and China.

Table 7. The weights of selected oil and gas companies according to their operational indicators (2019), energy strategies, and CET scores

Company	Country/ Region	Reserves (bln boe)	Oil production (this b/d)	Gas production (mln c.f./d)	Oil ref cap (this b/d)	Chemical (the t)	Renewable	Strategy	CET
ExxonMobil	USA	5	5	4	5	5	1	Balanced growth	1
Chevron	USA	3	4	6	4	6	2	Balanced growth	1
Occidental Petroleum	USA	3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0
ConocoPhillips	USA	0	2	0	0	0	1	Oil focus	0
Suncor Energy	Canada	2	3	0	1	1	0	Oil focus	0
Canadian Natural Resources	Canada	5	4	0	0	0	N/A	Oil focus	0
Equinor	Norway	3	2	2	1	0	3	Balanced growth	1
Royal Dutch Shell	EU	3	6	6	5	2	5	Balanced growth	1
BP	UK	5	6	6	4	2	4	Balanced growth	1
Total SA.	EU	4	6	6	4	3	2	Balanced growth	1
Sinopec	China	0	1	4	6	6	(0-5)	Gas and refining focus	0,5
CNPC	China	0	6	6	6	4	(0-5) ⁶	Balanced growth	1

⁶ In March 2021, CNPC declared the Energy Transition strategy and its commitment to achieving 0 emissions by investing 1.5 bln dollars in renewable energy every year

Company	Country/ Region	Reserves (bln boe)	Oil production (this b/d)	Gas production (mln c.f./d)	Oil ref cap (this b/d)	Chemical (the t)	Renewable	Strategy	CET
Gazprom	Russia	6	2	6	3	2	N/A	Gas focus	0,5
Rosneft	Russia	6	6	2	6	3	N/A	Oil focus	0
Petrobras	Brazil	0	5	2	5	0	1	Oil focus	0
ENI	EU	2	2	3	1	1	2	Balanced growth	1
Repsol	EU	0	3	4	2	1	N/A	Gas focus	0,5

Source: Compiled by the authors.

Spearman correlation between proved reserves and renewables groups, $R^2 = -0,2$;

Table 8. Average corporate scores according to the countries (NCET), ANET

Country/region	ANET	NCET
EU	4	0,88
UK	3,5	1
China	3	0,75
Canada	2,5	0
USA	2	0,5
Norway	2	1
Brazil	1,5	0
Saudi Arabia	0,5	0
Russia	0,5	0,25

Source: Compiled by the authors.

Spearman correlation between ANET and NCET defined if corporations followed the national energy market trends, $R^2 = 0,61$.

(4) Innovation portfolio diversity

Table 9. Innovation portfolio diversity according to regional and corporate strategies

Company	Regional strategy (ANET)	Corporate Strategy (NET)	Innovation Portfolio Diversity (IPD)
Royal Dutch Shell	Energy transition; 4	Balanced growth; 1	1
BP	Energy transition; 3,5	Balanced growth; 1	1
Total SA.	Energy transition; 4	Balanced growth; 1	1
ENI	Energy transition; 4	Balanced growth; 1	1
CNPC	Balanced growth; 3	Balanced growth; 1	1
ExxonMobil	Balanced growth; 3	Balanced growth; 1	1
Chevron	Balanced growth; 3	Balanced growth; 1	0,9
Equinor	Exports of non-renewables; 2	Balanced growth; 1	0,9
Repsol	Energy transition; 4	Gas focus; 0,5	0,9
Suncor Energy	Energy exports and sustainable development; 2,5	Oil focus; 0	0,9
Sinopec	Balanced growth; 3	Gas and refining focus; 0,5	0,9
Saudi Aramco	Exports of non-renewables and refined products 0,5	Oil focus; 0	0,8

Company	Regional strategy (ANET)	Corporate Strategy (NET)	Innovation Portfolio Diversity (IPD)
Petrobras	Energy, refined products exports and sustainable development; 1,5	Oil focus; 0	0,8
Occidental Petroleum	Balanced growth; 3	Oil focus; 0	0,8
ConocoPhillips	Balanced growth; 3	Oil focus; 0	0,8
Gazprom	Exports of non-renewables and refined products; 0,5	Gas focus; 0,5	0,8
Rosneft	Exports of non-renewables and refined products; 0,5	Oil focus; 0	0,8
Canadian Natural Resources	Energy exports and sustainable development; 2,5	Oil focus; 0	0,7

Source: Compiled by the authors.

The authors used Spearman correlation to find the links between:

- ANET and NET in order to test (ANET and NCET) results by avoiding data generalization. $R^2 = 0,59$;
- IDP and ANET, NET to study the links between innovation diversity portfolios and Energy Transition trends, $1R^2 = 0,72$, $2R^2 = 0,86$.

Oil and gas companies are more likely to develop a diversified innovation portfolio if they follow a balanced and sustainable development strategy and operate in countries with strict environmental policies (Table 9).

The active expansion of hydrocarbon production in different regions and the development of renewables is associated with highly innovative corporate strategies. Technologies are created to improve the efficiency of exploration and extraction of traditional resources and develop renewable energy, alternative fuels, etc. That duality requires the intensification of innovation activities. The more the company aims to diversify its business to avoid political and economic risks, its innovation strategy is more active.

Companies that operate in difficult external conditions are more inclined to diversify their innovation activities. These conclusions coincide with the principles of strategic planning by I. Ansoff, based on the fact that companies are more inclined to develop innovations, capture new markets, and diversify goods and services if their operational activities are associated with more significant risks and instability.

Discussion

Global oil and gas production is growing annually. A significant increase in extraction volume occurred due to technological breakthroughs that allowed developing unconventional hydrocarbon reserves, primarily in North America. This skyrocketing extraction rate was named “The Shale Revolution.” Other key exporters also increase oil and gas production volumes with a slight increase in refining capacity. In these circumstances, taking into account the fast pace of economic development in Asia, it is hard to agree with the idea that in 2020 we will reach the production peak, and less radical scenarios are more preferable.

Looking at the hydrocarbon resource availability and production rates, it may be hypothesized that European countries are especially interested in “Energy Transition” as a tool to reconstruct their energy systems and increase energy independence considerably. The European Economic Area (EEA) states are the pioneers in the government regulation of environmental affairs. Since 2005 they have gone through all Generations of environmental regulations and considered introducing carbon fees. This policy creates new economic risks for their trading partners, leading to “regulatory spillovers”: the key the EU carbon-intensive trading partner China has introduced national ETS as one of the steps to harmonize its environmental policy with the changing regulatory environment. Since 2019 more countries have moved further in the generations of environmental regulations, and hydrocarbon exporters need to adapt their national policies towards sustainable development to avoid more significant economic risks in the future.

Though significant oil and gas companies adopt their development strategies under the external environment and modify them to meet the requirements of sustainable development, traditional business segments still play a crucial role in operations. Weak correlation between national and corporate strategies shows that companies react to new risks (carbon taxes, ETS) and opportunities (subsidies, new markets); however, no large-scale transition from the oil and gas industry is expected in the mid-term perspective, especially for the multinational majors that operate in numerous jurisdictions and are less dependent on single markets. Nevertheless, several European companies such as ENI and Repsol developed strategies to increase the electricity segment by 2050⁷.

Several examples vividly illustrate the current positions of significant oil and gas corporations towards the Energy Transition trend:

- Long-term energy transition and its secondary role. After being criticized for less than the expected effort put in the developing renewable energy business (\approx 8% CAPEX, \$2 bln renewables investments compared to \$4 bln investments into gas infrastructure)⁸, Royal Dutch Shell underlined the long-term energy transition goals and the current secondary role of renewable energy in its global operations.
- Strategy modification lag, pressures: In February 2021, ConocoPhillips management confirmed implementing a more aggressive energy transition strategy due to the political changes in the US. In March 2021, following the implementation of national ETS, Chinese companies CNPC and Sinopec confirmed their commitment to achieving zero emissions by 2050 and developing hydrogen technologies.

⁷ Long-Term Strategic Plan to 2050 and Action Plan 2020-2023. 2020. *ENI*. URL: <https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2020/02/long-term-strategic-plan-to-2050-and-action-plan-2020-2023.html> (accessed 01.10.2021); *Repsol*. Repsol's New Strategic Plan Accelerates the Energy Transition. 2020. URL: <https://www.repsol.com/en/press-room/press-releases/2020/repsols-new-strategic-plan-accelerates-the-energy-transition.cshtml> (accessed 01.10.2021)

⁸ Coatsworth D. 2021. Shell Shares Fall on Disappointment over Renewable Energy Spending Plans. *Shares*. URL: <https://www.sharesmagazine.co.uk/news/shares/shell-shares-fall-on-disappoint-over-renewable-energy-spending-plans> (accessed 01.10.2021)

These results update the conclusions presented in the previous research (Sgouridis, Griffiths, et al. 2013). No correlation between the proven reserves of a company and investments in renewables was found. The mid-term leadership of major European oil and gas companies in sustainable development is in question as Chinese and the US companies may increase their participation in this segment due to rising regulatory pressures.

Some signs indicate the shift towards the gas industry in some oil and gas companies as a part of the “Transition fuel” strategy (Tsafof 2020). Chinese oil and gas majors Sinopec and CNPC have increased their gas production since 2014 by 86% and 20% accordingly. With the rise of hydrogen technologies in China, a large-scale transit from coal might be expected shortly. Many European and North American companies also have a significant share in gas production.

The active expansion of hydrocarbon production in different geographic conditions with renewable energy sources in domestic markets requires maintaining a diversified innovation portfolio. The more a company aims at diversifying its business to avoid resource, political, environmental risks and to pursue opportunities, the more active its innovation policy is. Companies that face difficult regulatory conditions are more inclined to diversify their innovation activities.

Russian oil and gas companies prefer defensive innovation strategies that create considerable risks of losing emerging markets. Though Russia is the leader of the gas segment, it has not yet developed a sustainable hydrogen strategy. As global competition arises, urgent steps are needed to accelerate innovation activity and secure positions in the added-value chain⁹.

* * *

Today's energy market is turbulent: growing oil and gas supply and demand, “Shale Revolution” parallel rising environmental concerns and harshening ecological regulations. Nations follow different energy trends and shape their policies towards Energy Transition accordingly. Oil and gas companies have to adapt their long-term strategies to avoid new risks and pursue opportunities.

The objective of this study was to investigate how primary oil and gas companies operations and innovation development trends correlate with different trends and strategies at the national level. It was hypothesized that oil and gas companies operations and innovation portfolios were linked to national energy mixes and environmental regulations.

Key energy market trends were defined according to the region/country. It was confirmed that a rapid zero-emissions scenario was unlikely in the existing energy

⁹ Statistical Review of World Energy. 2019. *British Petroleum*. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (accessed 01.10.2021)

market conditions. Most countries followed a balanced development strategy that consisted of maintaining leadership in traditional segments of oil and gas, fuel production, and developing renewables, or a traditional exporting strategy. The EEA countries were the most inclined to Energy Transition due to the growing energy dependency. Therefore they became the first to reach the latest generations of environmental protectionism by considering the introduction of carbon fees. With growing environmental concern, this practice pushed other countries towards later generations of regulations (ETS in China).

A weak correlation was found between oil and gas companies' operational indicators, such as oil and gas, chemicals production, refining capacity, renewables CAPEX, and national strategies. It may be hypothesized that significant oil and gas corporations were primarily multinational companies, not entirely dependent on the policy of HQ-hosting countries. Though companies that operated in countries with strict environmental regulations were more likely to adopt Energy Transition goals, no fundamental transformations in the oil and gas segment were planned in the long-term perspective. European companies were the most likely to adapt their businesses to Energy transition to secure new renewable markets, avoid financial risks related to national fiscal policies while continuing to build up oil and gas production in other jurisdictions. This experience might be considered as a "balanced" development strategy. As more countries shift towards later environmental regulations, the same business practice may be soon witnessed in other oil and gas majors, primarily in the US and China.

Oil and gas companies were more likely to develop a diversified innovation portfolio if they followed the balanced development strategy. The development of various business segments with the maintenance of extensive technological leadership required the diversification of innovation activities.

About the authors:

Valery I. Salygin – Corresponding Member of Russian Academy of Sciences, Professor, Doctor of Engineering Science, Director, International Institute of Energy Policy and Diplomacy, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454. E-mail: miep@mgimo.ru

Daniil S. Lobov – Postgraduate student, Department of International Issues in Fuel and Energy, International Institute of Energy Policy and Diplomacy, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454. E-mail: lobov.d.96@gmail.com

Conflict of interests:

The authors declared the absence of any conflict of interests.

УДК: 339.9, 620.9

Поступила в редакцию: 15.07.2021

Принята к публикации: 12.10.2021

Стратегии развития крупных нефтегазовых компаний в эпоху энергетического перехода

В.И. Салыгин¹, Д.С. Лобов²

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-149-166](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-149-166)

¹ Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России, Российская академия наук

² Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В современном мире наблюдается высокая турбулентность мирового энергетического рынка. Страны следуют различным трендам в области энергетики и соответственно формируют различную политику в отношении устойчивого развития. Нефтегазовые компании вынуждены адаптировать свои долгосрочные стратегии в соответствии с макротрендами и национальным регулированием для избегания рисков и реализации новых возможностей.

Целью настоящего исследования стал анализ вероятной конвергенции стратегий развития ведущих нефтегазовых компаний с региональными трендами и национальными стратегиями. Была выдвинута гипотеза о том, что операционные показатели и инновационные портфели нефтегазовых компаний коррелируют с национальными структурами энергоснабжения и тенденциями в области экологического регулирования. Авторы исследовали энергетические рынки 54 стран с акцентом на рынки Бразилии, Великобритании, ЕС, Канады, Китая, Норвегии, России, Саудовской Аравии, США, а также операционные показатели и деятельность в области инновационного развития 18 ведущих нефтегазовых компаний.

В ходе работы была обнаружена слабая корреляция между производственными показателями нефтегазовых компаний и национальными стратегиями. Хотя компании, действующие в странах со строгими экологическими нормами, в первую очередь в Европейской экономической зоне, с большей вероятностью адаптируют свой бизнес к энергетическому переходу, они продолжают наращивание объемов добычи нефти и газа; у данных компаний также наблюдаются более диверсифицированные инновационные портфели, что свидетельствует о необходимости развития нефтегазовыми компаниями как традиционных, так и новых направлений бизнеса в новых рыночных условиях. Тем не менее по мере того, как страны переходят на новые этапы системы поколений экологических норм, рост инвестиций в возобновляемые источники энергии наблюдается у растущего числа крупных нефтегазовых компаний.

Ключевые слова: энергетический переход, нефтегазовая промышленность, поколения экологических норм, возобновляемые источники энергии, долгосрочная стратегия развития, зеленый протекционизм, переходное топливо

Об авторах:

Салыгин Валерий Иванович – член-корреспондент РАН, профессор, доктор технических наук, директор Международного института энергетической политики и дипломатии, Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России (МГИМО). 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76.

E-mail: mier@mgimo.ru

Лобов Даниил Сергеевич – аспирант кафедры международных проблем ТЭК Международного института энергетической политики и дипломатии, Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России (МГИМО). 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76.

E-mail: lobov.d.96@gmail.com

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

References:

Ahmad T., Zhang D. 2020. A Critical Review of Comparative Global Historical Energy Consumption and Future Demand: The Story Told so Far. *Energy Reports*. №6. P. 1973-1991. DOI: 10.1016/j.egy.2020.07.020

Henderson J., Mitrova T. 2020. Implications of the Global Energy Transition on Russia. *The Geopolitics of the Global Energy Transition*. DOI: 10.1007/978-3-030-39066-2_5

Liu, X., Zhao T., Chang, C., Fu C.J. 2021. China's Renewable Energy Strategy And Industrial Adjustment Policy. *Renewable Energy*. 170(C). P. 1382-1395. DOI: 10.1016/j.renene.2021.02.045

Lutz L., Lang D., von Wehrden H. 2017. Facilitating Regional Energy Transition Strategies: Toward a Typology of Regions. *Sustainability*. №9. P. 1-17. DOI: 10.3390/su9091560

Ma L., Yuan Ch., Yang H. 2020. China's Energy Transition Strategy in the Context of Global Climate Change. *China's Resources, Energy and Sustainable Development*. P. 1-34. DOI: 10.1007/978-981-33-6100-3_1

Novarina G., Seigneuret N. 2020. Territorial Energy Transition Strategies: New Models for Cooperation between Actors and Resource Management? *Local Resources, Territorial Development, and Well-being*. 228 p. DOI: 10.4337/9781789908619

Pickl MJ 2019. The Renewable Energy Strategies of Oil Majors – From Oil to Energy? *Energy Strategy Reviews*. №26. DOI: 10.1016/j.esr.2019.100370

Sgouridis S., Griffiths S., Kennedy S., Khalid A., Zurita N. 2013. A Sustainable Energy Transition Strategy for the United Arab Emirates: Evaluation of options using an Integrated Energy Model. *Energy Strategy Reviews*. №2. P. 8-18. DOI: 10.1016/j.esr.2013.03.002

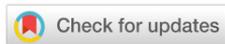
Tynkkynen V.P. 2020. Could Russia Embrace an Energy Transition? *Current History*. №119. P. 270-274. DOI: 10.1525/curh.2020.119.819.270.

Zhong M., Bazilian M.D. 2018. Contours of the Energy Transition: Investment by International Oil and Gas Companies in Renewable Energy. *The Electricity Journal*. 31(1). P. 82-91. DOI: 10.1016/j.tej.2018.01.001.

Salygin V.I., Stepanov A.A., Rybin M.V. et al. 2019. *Aktual'nye voprosy upravleniya ustojchivym innovacionnym razvitiem predpriyatij v informacionno-cifrovoj ekonomike* [Current Issues of Sustainable Innovation Development Management of Enterprises in the Information-digital Economy] (1st ed.). Moscow: Nauchnyj konsul'tant (In Russian).

Литература на русском языке:

Салыгин В.И., Степанов А.А., Рыбин М.В. и др. 2019. *Актуальные вопросы управления устойчивым инновационным развитием предприятий в информационно-цифровой экономике: монография.* В.И. Салыгин, А.А. Степанов, М.В. Рыбин, М.В. Савина, И.А. Гулиев [и др.]; под общей редакцией А.А. Степанова, М.В. Рыбина, И.А. Гулиева. Москва: Издательство «Научный консультант». 224 с.



Совместные инициативы вместо многосторонности – новая реальность ВТО?

О.В. Бирюкова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

В статье рассматриваются сложности переговорной функции ВТО, вызванные требованием консенсуса при принятии решений. Описаны подходы к формированию новых правил торговли. Автор систематизирует возможности и ограничения по инкорпорированию результатов плюрилатеральных переговоров, проводимых в рамках так называемых совместных инициатив, в право Организации, а также анализирует перспективы интеграции отдельных совместных инициатив (внутреннее регулирование в услугах, упрощение инвестиций в целях развития, электронная коммерция) в систему ВТО. Подчёркивается, что, несмотря на наличие общих черт, все инициативы уникальны по своему содержанию, формату и истории вопроса и к тому же находятся на разных этапах готовности. Для России, принимающей активное участие в ряде совместных инициатив, вопрос завершения переговоров представляется важным и актуальным. В статье приведены критические замечания в адрес совместных инициатив со стороны их основных оппонентов (Индии и ЮАР), которые настаивают на том, что участники плюрилатеральных инициатив игнорируют существующие многосторонние мандаты, достигнутые на основе консенсуса, тем самым разрушая многостороннюю систему.

Цель статьи состоит в обзоре концептуальных и практических подходов к формированию новых правил торговли в системе ВТО в условиях кризиса многосторонности. В статье сделан вывод о том, что плюрилатеральные соглашения могут стать выходом из кризиса переговорной функции ВТО, а также основой для будущих торговых соглашений в системе Организации. Однако для того, чтобы плюрилатерализм был эффективным и устойчивым, он должен быть увязан с многосторонними нормами и принципами. Любой плюрилатеральный подход должен обеспечивать пространство для гибкости при формировании основы по выработке правил торговли на многостороннем уровне. Если в ближайшее время в ВТО не будут осуществлены решительные действия по корректировке правил и процедур формирования новых договорённостей, перспективы продвижения переговоров и, соответственно, сохранения релевантности ведущего института международной торговой системы, станут ещё более безрадостными.

Ключевые слова: ВТО, разрешение споров, плюрилатеральные переговоры, совместные инициативы, правила торговли, консенсус

УДК 339.9

Поступила в редакцию: 28.03.2021

Принята к публикации: 26.09.2021

Принятие решений на основе консенсуса заметно ограничивает способность членов ВТО участвовать в обсуждении новых соглашений. На 11-й Министерской конференции ВТО, состоявшейся в 2017 г. в Буэнос-Айресе (МК-11), группы членов ВТО отказались от давней практики работы на основе консенсуса и выступили с четырьмя совместными инициативами (*Joint statement initiative*), охватывающими внутреннее регулирование в услугах, электронную коммерцию, упрощение инвестиций в целях развития и поддержку участия микро-, малых и средних предприятий (ММСП) в международной торговле. Плюрилатеральное (т.е. с ограниченным числом участников) взаимодействие предлагается как альтернатива переговорам по комплексным региональным торговым соглашениям для стран, стремящихся сформировать правила торговли по определённым вопросам. Совместные инициативы дали возможность сотрудничества без согласия всех 164 членов ВТО, вдохнув новую жизнь в отдельные переговорные направления Организации в условиях кризиса многостороннего формата.

Основной вызов, который стоит перед сторонниками таких инициатив – встраивание достигнутых результатов в право Организации. Первый ответ на этот вызов предстоит дать *Совместной инициативе по внутреннему регулированию в услугах*¹, работа над итоговым текстом которой почти завершена. В случае успеха интеграция этой инициативы в право ВТО станет прецедентом для других совместных инициатив, обсуждаемых в ВТО – прежде всего, *Инициативы по упрощению инвестиций в целях развития и электронной коммерции*².

Если в ближайшее время участники переговоров не смогут согласовать общий подход к судьбе совместных инициатив, дрейф Организации к снижению эффективности и состоянию инертности продолжится. Следует ожидать, что основным форматом выработки будущих международных торговых правил станут переговоры за рамками ВТО³ (Бирюкова 2016).

Проблематика повышения эффективности ВТО давно привлекает внимание зарубежных и отечественных учёных. Так, по мнению Б. Хукмана (Hoeckman, Sabel 2021), (Hoeckman, Kosteckı 2009), а также Р. Адланга и Х. Мамдуха (Adlung, Mamdouh 2017) смещение переговорной активности ВТО в сторону плюрилатеральных соглашений должно рассматриваться как улучшение работы Организации. А.П. Портанский справедливо отмечает (Портанский 2019), что если ВТО останется сфокусированной на задачах XX в. и не будет готова создавать новые правила, то их напишут за пределами Организации. По мнению Т.М. Исаченко, в работе ВТО стоит не ждать глобального прогресса и прорыва по всем направлениям, а следовать модели медленного поступательного движения (Иса-

¹ В настоящее время в этих переговорах участвуют 63 (включая Россию) из 164 членов ВТО.

² Россия является участницей этих совместных инициатив.

³ Бирюкова О.В. 2016. *Регулирование международной торговли услугами: учебное пособие*. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики. 208 с.

ченко 2016). В любом случае кризис работы Организации отражает усложнение торгово-экономических отношений в постбиполярном мире, усиление тенденции смещения экономической дипломатии к плюрилатеральному формату.

Цель настоящего исследования состоит в обзоре концептуальных и практических подходов к формированию новых правил торговли в системе ВТО в условиях кризиса многосторонности. В этой связи возникает ряд вопросов: каковы перспективы заключения новых соглашений, разрабатываемых в рамках совместных инициатив в ходе 12-й Министерской конференции ВТО (30 ноября – 3 декабря 2021 г.), в чём различие между плюрилатеральными переговорами и плюрилатеральным соглашениям в ВТО, отвечает ли механизм принятия решений в Организации потребностям участников в создании актуальных правил международной торговли. Гипотезой работы выступает утверждение, согласно которому современная экономическая дипломатия, проводимая странами на площадке ВТО, осуществляется в плюрилатеральном формате, однако заложенные принципы и подходы работы Организации не отвечают реалиям и требуют пересмотра с целью сохранения работоспособности ВТО как ведущего международного экономического института, разрабатывающего правила международной торговли.

Данная статья представляет собой попытку обобщить возможные способы и ограничения, возникающие в процессе инкорпорирования результатов совместных инициатив в право ВТО и не претендует на исчерпывающий юридический анализ. Объяснена востребованность совместных инициатив в ВТО, рассмотрены пути и процедуры формирования новых правил торговли с фокусом на плюрилатеральные форматы, приведена критика в адрес совместных инициатив со стороны их основных оппонентов (Индии и ЮАР) и проанализированы перспективы интеграции в право ВТО отдельных совместных инициатив (внутреннее регулирование в услугах, упрощение инвестиций в целях развития, электронная коммерция).

Плюрилатерализм в экономической дипломатии

Переговоры в контексте экономической дипломатии касаются экономической политики, определяемой такими организациями, как ВТО, Банк международных расчётов, экономические структуры ООН, Организация экономического сотрудничества и развития и др.

Дипломаты отслеживают состояние экономической политики зарубежных стран и консультируют правительство своей страны о возможностях использования для достижения конкретной внешнеполитической цели экономических ресурсов либо в качестве вознаграждения, либо в качестве санкций (Saner 2008).

Между субъектами международных переговоров существует множество уровней взаимодействия: односторонний, двусторонний, региональный, плюрилатеральный, многосторонний, мультиинституциональный.

Односторонность рассматривается как отдельный уровень, поскольку в ходе торговых переговоров односторонняя либерализация или протекционизм оказывают влияние на другие экономики, расширяя или ограничивая доступ на рынки.

Двусторонность выражается в неформальных сделках между странами по ряду вопросов или в официальных двусторонних торговых или инвестиционных договорах. Двусторонние договорённости могут упрощать достижение соглашений на региональном или глобальном уровне. Они играют определённую роль и в трактовке региональных или многосторонних правил.

Соглашения на *региональном* уровне часто носят политический характер и предоставляют более быстрый способ открытия рынков. Важность этого уровня со временем менялась. Согласно правилам ВТО, региональное торговое соглашение должно соответствовать критериям, установленным ст. XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), ст. V Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) и «Разрешительной оговоркой», регламентирующей соглашения между развивающимися странами. Главное требование заключается в том, что такое соглашение должно охватывать весомую часть торговли товарами или значительный объём секторов услуг.

Многосторонний уровень предусматривает участие в переговорах более чем двух стран-членов многосторонней организации и состоит из режимов, воплощённых в ВТО, МВФ, Всемирном банке и ООН. Американский специалист в области конфликтологии и переговоров В. Зартман усматривает принципиальное отличие многосторонних переговоров от двусторонних в том, что исходно позиция сторон лишена состязательности. В двусторонних переговорах по определению есть два участника, тогда как в многосторонних переговорах процесс структурирован в соответствии со сторонами и проблемами, а также различными ролями участников.

Самый сложный уровень – мультиинституциональный, на котором в переговорах участвуют государственные или негосударственные субъекты. Примером таких переговоров можно назвать ближневосточный мирный процесс в Осло, в котором участвовали делегации с израильской и палестинской сторон, правительство Норвегии в качестве ведущего координатора и фасилитаторы (США, Канада, Япония, ЕС, Россия), возглавлявшие отдельные тематические переговоры (по воде, беженцам, региональному экономическому развитию, контролю над вооружениями и т.д.) в своих столицах.

В Таблице 1 представлены различные варианты стратегического поведения субъектов международных торговых переговоров в зависимости от уровня взаимодействия.

Таблица 1. Стратегические варианты торговых переговоров в ВТО
Table 1. Strategic Negotiation Options: WTO Context

Опции	Варианты взаимодействия
Односторонность (<i>Unilateralism</i>)	Введение антидемпинговых мер в членов ВТО для оказания влияния на торговую политику партнёров.
Двусторонность (<i>Bilateralism</i>)	Страны направляют запросы и предложения другим членам Организации на переговорах.
Регионализм (<i>Regionalism</i>)	Большая группа (как правило, критическая масса), но не все страны-члены согласовывают секторальное соглашение.
Многосторонность (<i>Multilateralism</i>)	Все члены ВТО подписывают соглашение, действующее для всех.
Мультиинституционализм (<i>Multi-institutional – multi-actor negotiations</i>)	Страны проводят параллельные и одновременные переговоры по смежным вопросам на различных уровнях.

Источник: (Saner 2012: 2).

Плюрилатеральные переговоры – это разновидность многосторонних переговоров, в ходе которых меньшинство членов многостороннего органа соглашается на сделку, которая, как они надеются, будет принята остальными членами на широком уровне (Saner 2008). Плюрилатеральный уровень довольно часто применяется в работе международных форумов. Черни определил плюрилатерализм как «общий интерес ограниченного числа правительств, который объединяет их для взаимосвязи» (Cerny 1993: 29). По мнению этого исследователя, в конце холодной войны произошёл процесс структурной дифференциации с отделением друг от друга системных уровней, притом различные функциональные измерения стали отчётливее. Современная международная система сложна и изменчива, не будучи стабилизирована иерархическим или полярным расположением власти. В то же время сквозные связи и действия происходят как на уровнях, так и в функциональных структурах. Поскольку каждый субъект имеет уникальную комбинацию характеристик и участвует параллельно в нескольких международных институтах, система носит плюралистический по своей природе характер.

Бейн и Вулкок выделяют две основные цели плюрилатерализма:

- создать форум, на котором национальные правительства стремятся согласовать внутренние и международные экономические цели в процессе добровольного сотрудничества;
- дать правительствам-единомышленникам возможность выработать согласованные позиции, которые они затем смогут продвигать в широком многостороннем контексте (Bayne, Woolcock 2011).

В ВТО целесообразно различать плюрилатеральные переговоры, для проведения которых не требуется консенсус или голосование, и плюрилатеральные соглашения. Последние могут быть двух видов:

- закрытые – в этом случае доступ на рынок и обязательства касаются только участников соглашения;

- открытые, когда режим наибольшего благоприятствования применяется ко всем, т.е. соглашение даёт преимущества всем членам ВТО, вне зависимости от участия в переговорном процессе.

Плюрилатеральное сотрудничество не представляет собой нечто новое для ВТО. Многие соглашения Организации были достигнуты в результате переговоров между «основными поставщиками» продукции и основными «потребителями» правил, относящихся к той или иной области торговой политики. Практика ГАТТ-47 состояла в том, чтобы развивать сотрудничество в рамках крупных раундов торговых переговоров, охватывающих многие области политики, чтобы, руководствуясь положениями концепции эффективности по Парето, за счёт активизации межотраслевых связей и достижения компромиссов увеличить потенциальные выгоды от сотрудничества (Олейнов 2013). В годы ГАТТ-47 было подписано несколько соглашений, начиная от антидемпинговых стандартов и заканчивая стандартами на продукцию, которые связывали исключительно подписантов. Почти все эти соглашения при создании ВТО были преобразованы в многосторонние (Ноекман, Костецки 2009). По сути, формирование ВТО стало результатом успешной практики «клубного подхода», положив таким конец «клубам». Многосторонняя торговая система менее благожелательно относилась к плюрилатеральным результатам переговоров, что частично привело к снижению способности Организации создавать новые правила торговли (Lamp 2016).

Кризис многосторонности в ВТО

Дохийский раунд развития Всемирной торговой организации, начатый в 2001 г., ставил целью обеспечить дальнейшую либерализацию торговли при одновременном учёте потребностей развивающихся стран. Прошло двадцать лет, но члены Организации не достигли поставленной цели. В 2013–2015 гг. впервые в переговорной истории ВТО многосторонние торговые переговоры увенчались заключением двух пакетов соглашений – пакеты Бали и Найроби (Дюмулен 2016). Однако этот временный успех не решил всех проблем многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО. Переговоры Дохийского раунда формально не завершены. Их важнейшими результатами стали Соглашение об упрощении процедур в международной торговле (СУПТ), новое Соглашение по информационным технологиям и Договорённость об упразднении экспортных субсидий.

Не последнюю роль в кризисе переговорной функции ВТО сыграла особенность механизма принятия решения в Организации. Пожалуй, самые острые проблемы вызывает установленный с момента подписания в 1947 г. ГАТТ принцип принятия решений через механизм консенсуса.

С одной стороны, консенсус создаёт ощущение суверенного равенства стран-членов, которое вовсе не гарантировано при голосовании, когда неиз-

бежно проявляется фактор экономического и политического веса государства. Следует ожидать, что принятие решений консенсусом и впредь останется руководящим принципом в ВТО не только потому, что это оговорено в Марракешском соглашении об учреждении Всемирной торговой организации (далее Марракешское соглашение), но и потому, что это единственная реальная основа для движения вперед (Adlung, Mamdouh 2017).

С другой стороны, при консенсусе каждый участник обладает блокирующей силой. Во времена ГАТТ-47 число участников переговоров измерялось десятками, а тон задавали развитые государства, представители которых преследовали схожие цели и имели налаженные личные контакты между собой, поэтому механизм консенсуса работал вполне удовлетворительно. Когда же число участников достигло 164, и фактически две трети из них – это развивающиеся государства с протестным настроением, достижение консенсуса стало процессом чрезвычайно сложным и обременительным. В последние годы консенсус фактически превратился в ничем не ограниченное право вето, с помощью которого любой участник способен заблокировать решение, в котором заинтересована значительная группа других стран-членов. Но ситуация не столь однозначна: консенсус остаётся уникальным способом обеспечения легитимности, которая критически необходима принимаемым в ВТО решениям (Портанский 2019).

Таким образом, возникает ощущение «институционального тупика», выход из которого, очевидно, должен лежать на пути институционального реформирования Организации. Логическим следствием кризиса системы принятия решений в ВТО стало серьёзное замедление функции генерирования новых правил для меняющейся торговли. На протяжении большей части послевоенного периода ГАТТ-47 в целом справлялось с задачей создания правил международной торговли в сфере товаров, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков (либерализация); создание правил путём переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров. В XXI в. характер торговли стал кардинально меняться: наряду с товарными, через границы идут потоки услуг, инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Выросло значение цифровой торговли, увеличилась активность глобальных цепочек создания стоимости (Бирюкова, Данильцев 2019). Следовательно, требуется новый свод правил торговли. Предполагалось, что функционирующая с января 1995 г. ВТО создаст новые правила, но на деле этого не произошло. За всё время существования ВТО странам-членам удалось подписать единственное полноценное многостороннее соглашение – СУПТ.

Успешное преобразование совместных инициатив в соглашения было бы прецедентом, на основе которого заинтересованные члены ВТО могли бы разрабатывать дополнительные правила (Hoekman, Sabel 2021). Плюрилатеральные форматы переговоров – не панацея, а, скорее, часть ответа на трудности, с которыми члены ВТО столкнулись при разрешении торговых конфликтов и заключении новых соглашений. Институциональное реформирование ВТО на

практике будет встречать значительные препятствия, но постепенное включение плюрилатеральных соглашений в многостороннюю торговую систему послужит её укреплению и развитию.

Россия всячески поддерживает идею реформирования ВТО, в первую очередь посредством совершенствования переговорной функции, которое необходимо для актуализации правил Организации (Майорова 2020).

Существующие пути формирования новых правил торговли

Как отмечалось выше, центральная институциональная особенность принятия решений в ВТО заключается в требовании консенсуса. Следует учитывать, что механизм принятия решений, закреплённый в Марракешском соглашении об учреждении Всемирной торговой организации (ст. III.2, IX, X), и механизм принятия новых правил (ст. X) различаются и по природе, и с организационной точки зрения. Формально правила ВТО позволяют проводить различия между этими действиями, однако на практике эта грань зачастую стирается.

В ВТО есть несколько подходов к формированию новых правил:

- инкорпорирование в право Организации новых соглашений, которые могут как носить обязательный для исполнения всеми членами ВТО характер (многосторонние соглашения), так и иметь ограниченное количество участников (плюрилатеральные) через министерские решения;
- внесение изменений в тексты существующих в ВТО соглашений через министерские решения;
- решения министерских конференций по режимным вопросам⁴, предусматривающие дополнение, модификацию соглашений ВТО или уточнение их интерпретации, вейверы (исключение из обязательств);
- изменение индивидуальных перечней обязательств, которые считаются неотъемлемыми частями Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС).

Провал идеи заключить в рамках Дохийского раунда «единый пакет» многосторонних договорённостей («ничто не решено, пока всё не решено») (Исаченко 2016) спровоцировал проведение переговоров в плюрилатеральном формате, в том числе по т.н. «новым вопросам»⁵: упрощение инвестиций, электронная коммерция, ММСП. Члены ВТО начали вести работу над новыми правилами международной торговли в рамках совместных инициатив, предполагающих узкую повестку и участие не всех членов организации. В условиях неэффективности многосторонних переговоров плюрилатеральные инициативы стали рас-

⁴ Примерами таких документов могут быть Министерские решения о беспошлинном режиме для товаров из НРС или о моратории на взимание таможенных пошлин с электронных трансмиссий.

⁵ Под «новыми» понимаются вопросы, не включённые в повестку Дохийского раунда.

смагиваться как наиболее жизнеспособный способ открывать доступ на рынок товаров или услуг и вносить во внутреннее регулирование сопутствующие изменения.

Инициаторы совместных инициатив полагают, что, даже если в дальнейшем плюрилатеральные переговоры не выйдут на многосторонний уровень, новые договорённости будут встроены в Приложение 4 к Марракешскому соглашению, соответственно, приобретут институциональную легитимность в Организации и в этом качестве смогут подпадать под процедуры урегулирования споров.

Однако добавить новое соглашение в Приложение 4 сложно. Согласно ст. Х.9 Марракешского соглашения, «Конференция министров, по просьбе членов-участников какого-либо торгового соглашения, может только путём консенсуса решить вопрос о включении такого соглашения в Приложение 4». Это значит, что даже если не все члены ВТО подписываются под результатами переговоров в рамках совместных инициатив, все члены ВТО должны согласиться с существованием такого соглашения в Организации. Процесс утверждения, необходимый для создания новых плюрилатеральных соглашений, ещё не прошёл апробирования на практике после Уругвайского раунда.

Члены Организации могут внести изменения в правила инкорпорирования новых плюрилатеральных соглашений в ВТО⁶, однако и такие предложения должны быть поддержаны консенсусным решением всех членов ВТО, что представляется маловероятным, в первую очередь из-за позиции Индии и ЮАР, разделяемой рядом других развивающихся стран.

Критика со стороны Индии и ЮАР в отношении совместности плюрилатеральных инициатив с правом ВТО

Основными противниками формата плюрилатеральных инициатив на площадке ВТО выступают Индия и ЮАР. В совместном документе «Правовой статус “Совместных инициатив”»⁷ названные страны, ссылаясь на формальную незавершённость Дохийского раунда, отмечают, что совместные инициативы юридически противоречат основополагающим принципам и процедурам Марракешского соглашения. Они напоминают, что результаты совместных инициатив могут стать плюрилатеральными соглашениями в рамках ВТО лишь после того, как они будут включены в Приложение 4, притом только путём консенсуса.

Авторы документа утверждают, что участники плюрилатеральных инициатив игнорируют существующие многосторонние мандаты, достигнутые на основе консенсуса, стремясь к обсуждению вопросов, по которым такой мандат

⁶ Ст. Х Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации.

⁷ “The Legal Status of “Joint Statement Initiatives” and Their Negotiated Outcomes”, WT/GC/W/819 of 19 February 2021.

отсутствует. Членам ВТО, не заинтересованным в переговорах по совместным инициативам, приходится или оставаться вне переговорного процесса, или участвовать в обсуждении вопросов, которые противоречат их задачам и уровню экономического развития, в то время как нужные им вопросы не рассматриваются; использование формата совместных инициатив якобы подрывает баланс интересов в переговорной работе ВТО, поскольку может привести к выведению из фокуса внимания Организации трудных вопросов (сельское хозяйство, развитие), решение которых остаётся критически важным для многосторонней торговой системы.

Попытка ввести новые правила, вытекающие из переговоров в рамках совместных инициатив в ВТО без выполнения требований ст. IX и ст. X Марракешского соглашения, создаст-де прецедент, когда любая группа членов ВТО сможет включать в деятельность Организации какую угодно переговорную повестку без необходимого консенсуса. Такая ситуация, по мнению Нью-Дели и Претории, подрывает многосторонний характер ВТО и провоцирует фрагментацию многосторонней торговой системы. Индия и ЮАР перечислили «возможные решения» для закрепления результатов переговоров в рамках совместных инициатив (см. табл. 2).

Таблица 2. Варианты по внедрению в торговое право результатов совместных инициатив (предложение Индии и ЮАР)

Table 2. Options for the JSIs Proponents to incorporate their negotiating outcomes (as considered by India and South Africa)

Договорённости реализуются в рамках ВТО
Участникам необходимо: а) стремиться к консенсусу среди всех членов ВТО с последующим принятием соглашения требуемой долей членов Организации в соответствии со ст. X Марракешского соглашения; б) достичь новых соглашений, включённых в Приложение 4, в соответствии со ст. X.9 Марракешского соглашения.
Договорённости реализуются вне системы ВТО
Членам организации следует добиваться заключения соглашения вне рамок ВТО, как это было предусмотрено Соглашением о торговле услугами (TISA), или как это сделано в нескольких двусторонних или многосторонних соглашениях о свободной торговле, или в региональных торговых соглашениях.
Внесение поправок в положения ст. X Марракешского соглашения с целью создания «гибкой многосторонней торговой системы».

Источник: The Legal Status of “Joint Statement Initiatives” and Their Negotiated Outcomes, WT/GC/W/819 of 19 February 2021.

Основной фокус критики Индии и ЮАР направлен на *Совместную инициативу по внутреннему регулированию в услугах*, работа по которой может быть завершена на 12-й Министерской конференции ВТО (30 ноября – 3 декабря 2021 г.). Нью-Дели и Претория считают, что ст. VI.4 ГАТС даёт мандат на разработку дисциплин по внутреннему регулированию, однако соответствующая

деятельность должна осуществляться в рамках Совета по торговле услугами или специально предназначенного для этого подотчётного органа – Рабочей группы ВТО по внутреннему регулированию (РГВР). В обоих случаях речь идёт о многостороннем мандате. Отмечается, что многостороннее решение о прекращении действия РГВР не принято. В этой связи сторонники упомянутой инициативы своими действиями якобы подрывали многосторонний мандат РГВР, не просто проведя предварительные обсуждения, но и фактически согласовав дисциплины по внутреннему регулированию в формате параллельного обсуждения, призванного обойти многосторонний процесс.

Индия и ЮАР критикуют также *Совместную инициативу по упрощению инвестиций в целях развития*, отмечая, что в вопросах содействия инвестициям действительно присутствуют аспекты, связанные с торговлей, которые уже включены в правила ВТО через ГАТС и Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам. Однако авторы документа ставят под сомнение, что инвестиции правомерно относить к «многосторонним торговым отношениям» (ст. III.2 Марракешского соглашения). Кроме того, по решению Генерального совета 2004 г. члены Организации согласились, что «в рамках ВТО во время Дохийского раунда не будет проводиться никакой работы по переговорам по любому из этих вопросов (включая инвестиции)»⁸. Поскольку Дохийский раунд не завершён, любые обсуждения, касающиеся содействия инвестициям в рамках указанной Совместной инициативы, дескать, противоречат многостороннему мандату.

В документе затронуты и другие плюрилатеральные переговоры. По мнению Индии и ЮАР, сторонники *Совместной инициативы по электронной торговле* подрывают исследовательский и не связанный с переговорами многосторонний мандат Рабочей программы 1998 г. по электронной торговле, который регулярно подтверждают все члены ВТО.

Отметим, что, защищая принцип многосторонности, авторы документа забывают, что торговые соглашения с ограниченным числом участников исторически существовали всегда и во многом внесли свой вклад в формирование ВТО. Требование консенсуса должно было служить гарантом представленности всех членов ВТО при принятии решений, но фактически, по мнению многих экспертов, стало «врождённой ошибкой» этого международного института. Во-первых, повестка дня ВТО, по сравнению с её предшественником ГАТТ, значительно расширилась и усложнилась. Во-вторых, учитывая, что число участников с годами увеличилось и изменилась их экономическая конфигурация, возможность нахождения компромисса членами ВТО стала маловероятной.

Индия и ЮАР, критикуя плюрилатеральные переговоры, игнорируют то обстоятельство, что совместные инициативы (по внутреннему регулированию в

⁸ WTO 2004 "Decision Adopted by the General Council", para. 1(g).WT/L/579 of 2 August 2004.

услугах, упрощению инвестиций в целях развития в электронной коммерции) совершенно различны по своему содержанию, формату, истории вопроса, степени готовности. Поэтому обвинения участников переговоров в неуважении правил ВТО представляются беспочвенными.

Критика *Совместной инициативы по внутреннему регулированию в услугах* и вовсе неубедительна. Принятие членом ВТО дополнительных обязательств по внутреннему регулированию в услугах допускается в соответствии со ст. XVIII ГАТС «Дополнительные обязательства». Кроме того, правилами ВТО предусмотрено, что любой член Организации может в индивидуальном порядке взять на себя новые обязательства или улучшить существующие⁹. Поэтому расширение правил по внутреннему регулированию в услугах через индивидуальные перечни не нарушает правил и процедур ВТО и формально не требует многостороннего решения.

Представленный Индией и ЮАР документ, поднимающий системные вопросы об инкорпорировании новых правил торговли в право ВТО, может иметь цели, связанные, в числе прочего, с переговорной тактикой. В частности, некоторые наши собеседники в ВТО склонны рассматривать этот документ как своеобразную попытку Нью-Дели и Претории привлечь внимание к важным для них вопросам: сельское хозяйство, изъятия из патентной защиты медицинских товаров. «Демарш» также может быть сигналом того, что два члена ВТО, в прошлом столкнувшись с трудностями в рамках инициатив по либерализации торговли, хотят заблокировать проведение назревших реформ ВТО, остановить обновление правил и сохранить статус-кво в многосторонней торговой системе.

Завершение переговоров по внутреннему регулированию в услугах

Текст *Соглашения по внутреннему регулированию в услугах* не затрагивает вопросов доступа на рынок и национального режима. Его положения направлены исключительно на повышение прозрачности и снижение административного бремени для поставщиков услуг. Таким образом, правила внутреннего регулирования способны оказать содействие международной торговле услугами в случае их широкого и добросовестного претворения в жизнь членами ВТО.

Изначально переговоры стартовали на основе т.н. «встроенного мандата» ст. VI.4 ГАТС. С 2018 г. работа продолжается в рамках *Совместного заявления стран-инициаторов*, подписанного на полях МК-11, подкреплённого на мини-министерской конференции 2019 г. в Париже¹⁰. Причина запуска работы в плюрилатеральном формате заключалась в последовательной блокировке фор-

⁹ "Procedures for the certification of rectification or improvements to schedules of specific commitments", S/L/84 of 18 April 2000.

¹⁰ WT/MIN(17)/61 of 13 December 2017, WT/L/1059 of 23 Mai 2019.

мальных переговоров по внутреннему регулированию в РГВР Индией и Африканской группой, настаивающих на приоритете Дохийской повестки.

Переговорщики не нашли иного механизма встроить текст по внутреннему регулированию в услуги в право ВТО, кроме как путём принятия новых правил через индивидуальные обязательства членов Организации. Технически принятие обязательств будет происходить через процедуру сертификации перечней обязательств в услугах членов ВТО¹¹.

Описанный подход был выбран исходя из понимания, что консенсус, необходимый как для подписания многостороннего соглашения, так и для включения в право Организации соглашения с ограниченным количеством участников, достичь невозможно. Вместе с тем участники коалиции хотели бы избежать конфликта разрабатываемых правил с существующими (например, общие исключения ГАТС, предусмотренные ст. XIV и XIV-bis, будут автоматически применяться к новым положениям), а также обеспечить охват новых обязательств механизмом по разрешению споров Организации.

Основными приверженцами данного подхода выступают делегации Австралии, ЕС, Канады, Бразилии и Японии. На женеvской площадке делегаты высказывают пожелание завершить на 12-й Министерской конференции переговоры по внутреннему регулированию в услугах, которые ведутся на протяжении двадцати лет. По мнению упомянутых делегаций, текст содержит формулировки преимущественно рекомендательного характера, а для развивающихся стран предусмотрены дополнительные возможности, поэтому его имплементация не потребует значительных усилий от сторонников *Совместной инициативы*. В то же время инкорпорирование новых правил в торговле услугами в обязательства членов Организации даст весомый политический сигнал о том, что ВТО способна вырабатывать новые правила торговли, невзирая на неконструктивную оппозицию отдельных экономик.

Уместность и безальтернативность формирования новых правил торговли через индивидуальные обязательства в сложившейся ситуации не подлежат сомнению. Однако при проведении сертификации новых обязательств участники Инициативы могут столкнуться с определёнными проблемами.

В частности, поскольку по определению и по юридической природе сертификация перечней – процесс автономный, весьма вероятно появление среди членов ВТО, подписавших соглашение, «безбилетников», которые будут приостанавливать или затягивать сертификацию на любом этапе. Таким образом, достаточно высок риск размывания временных рамок вступления новых правил в силу.

¹¹ "Procedures for the certification of rectification or improvements to schedules of specific commitments", S/L/84 of 18 April 2000.

Другой неприятной проблемой может стать блокировка процедуры сертификации каждого из перечней со стороны любого члена ВТО. Индия, ЮАР и другие противники активизации переговорной функции ВТО, раздражённые поступательной вопреки их критике динамикой переговоров, уже озвучивают подобные угрозы и пытаются оказать давление на группу сторонников *Совместной инициативы*.

Перспективы совместных инициатив по «новым» вопросам

Дискуссии по таким «новым» вопросам, как упрощение инвестиций в целях развития и электронная коммерция, ведутся в рамках совместных министерских заявлений МК-11 и их обновляемых на полях мини-министерских конференциях версий.

Число сторонников *Совместной инициативы по упрощению инвестиций в целях развития* достигло 106. В 2020 г. они перешли от структурированных дискуссий к переговорам над текстом *Соглашения по упрощению инвестиций в целях развития*. Члены ВТО сознательно используют слово «соглашение», показывая свою готовность к формированию отдельных многосторонних правил в области упрощения инвестиций. Уже сейчас в тексте предусмотрен раздел по специальному и дифференцированному режиму, в основе которого лежит категоризация экономик по степени готовности принятия положений *Соглашения*. За основу при составлении соответствующих положений был взят подход, заложенный в *Соглашении по упрощению процедур торговли* (СУПТ).

У сторон переговоров также существует общее понимание, что для будущего администрирования *Соглашения* потребуется формирование отдельного Комитета ВТО, что отражено в тексте.

В кулуарах участники делегаций признают, что обеспечить включение *Соглашения по инвестициям* в право ВТО посредством встраивания его положений через индивидуальные перечни (такой вариант планируется применить к *Соглашению по услугам*), не получится. Дело в том, что разрабатываемое *Соглашение*, помимо сектора услуг, должно регулировать другие сектора экономики – промышленность, сельское хозяйство. Охват перечня специфических обязательств по услугам члена ВТО определяется сферой действия ГАТС, т.е. изменения перечня должны касаться только мер, затрагивающих торговлю услугами. Возможность внесения положений по инвестициям в товарный перечень весьма ограничена¹². Поэтому принятие новых правил по упрощению инвестиций через индивидуальные перечни не сможет обеспечить охват секторов,

¹² Procedures for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions, Decision of 26 March 1980 (BISD 27S/25).

который изначально предусматривался проponentами *Соглашения по упрощению инвестиций в целях развития*.

В этой связи сторонники Инициативы намерены прикладывать максимальные усилия для того, чтобы *Соглашение по упрощению инвестиций* было инкорпорировано в право ВТО в форме отдельного многостороннего соглашения, как в случае СУПТ. Продвижение *Совместной инициативы по упрощению инвестиций в целях развития* может затруднить то обстоятельство, что в переговорах по ней не участвуют как традиционные критики «новых» вопросов (Индия и ЮАР), так и важный игрок – США; при этом среди всех инициатив у неё наибольшее число сторонников.

Американские эксперты на полях ВТО сообщают, что Вашингтон даже не рассматривает возможности присоединиться к переговорному процессу, ориентируясь на экспертные оценки о низком практическом эффекте от реализации положений Соглашения. По этим оценкам, содержание положений из юридически обязывающего постепенно превращается в рекомендации общего характера, поэтому американский бизнес вряд ли получит ощутимые дивиденды.

Американцы явно умалчивают об истинных причинах своего нежелания включаться в работу по данной совместной инициативе. Многие эксперты объясняют неготовность США поддержать инициативу тем обстоятельством, что одним из идеологов раскручивания темы упрощения инвестиций в целях развития и неформальным организатором переговоров выступает Китай. Позиция Вашингтона обусловлена и текущими проблемами двусторонних торговых связей, и ревнивым отношением к стремлению Пекина задавать тон в разработке международного соглашения по инвестициям.

Перспектива встраивания результатов переговоров в рамках *Совместной инициативы по электронной коммерции* представляется наименее определённой. Среди сторонников Инициативы (86 членов ВТО) нет консенсуса даже по таким аспектам, как включение в будущее соглашение положения о режиме наибольшего благоприятствования. В частности, на включении этого положения настаивает ЕС. Со своей стороны, США считают, что правила по электронной коммерции должны распространяться только на участников Инициативы. Вопросы специального и дифференцированного режима пока не нашли отражения в разрабатываемых положениях, что в будущем может снизить её привлекательность для развивающихся стран.

Участники переговоров также не определили подход к регулированию. В настоящее время в проекте текста в наибольшей степени согласованы правила, связанные с надлежащим управлением (*good governance*). Вопросы доступа на рынок остаются наименее проработанными. Между тем без их включения в соглашение разрабатываемые правила не представляют серьёзного коммерческого интереса ни для ЕС, ни для Китая, ни для США.

США и ЕС приоритетом переговоров по электронной коммерции считают формирование правил по трансграничному перемещению данных. При

этом подходы Вашингтона и Брюсселя к регулированию этой сферы различны. США предпочитают включить правила перемещения данных в текст соответствующих горизонтальных положений, что в дальнейшем позволит избежать пересмотра индивидуальных перечней по услугам, тем самым упростив ведение переговоров. Евросоюз считает, что вопрос перемещения данных неразрывно связан с улучшениями обязательств членов Организации по доступу на рынок компьютерных и телекоммуникационных услуг, содержащихся в индивидуальных перечнях. Поэтому наряду с горизонтальными положениями о трансграничном передвижении данных Брюссель активно продвигает среди участников Совместной инициативы идею либерализации рынков компьютерных и телекоммуникационных услуг.

Другой крупный участник переговоров, Китай, сохраняя национальные ограничения, связанные с локализацией данных, вообще не стремится связывать себя правилами по трансграничному перемещению данных. Пекин также заинтересован в снятии барьеров по доступу на рынок, однако его приоритет – либерализация финансовых платежей и логистических услуг. Таким образом, Китай использует переговоры по электронной коммерции для создания конкретного действенного инструментария, способствующего развитию финансовых технологий в странах-импортёрах китайских товаров, и формированию сети трансграничных коридоров, в том числе в рамках проекта «Один пояс, один путь».

В целом, текущий документ по электронной коммерции представляет собой скорее не проект соглашения, а набор отдельных, зачастую не согласованных между собой, правил. Для упорядочивания текста в ходе переговоров необходимо определить, как будут решаться вопросы доступа на рынок (если они будут решаться). Без чёткого понимания охвата и структуры текста по электронной коммерции затруднительно определить способ интеграции будущих договорённостей в пакет соглашений ВТО.

Плюрилатеральная перспектива международных переговоров не нова. ГАТТ-47 активно пользовался ею при формировании договорённостей в торговле. В настоящее время плюрилатеральный подход применяется на многих международных форумах, посвящённых различным вопросам, включая финансы, телекоммуникации, миграцию. В контексте экономической дипломатии аналитики рассматривают плюрилатерализм как один из уровней международных переговоров, на котором могут быть достигнуты договорённости, значимые для других уровней. Плюрилатеральный подход должен учитывать разные уровни экономической дипломатии для предотвращения неформальности и фрагментации крупной многосторонней системы.

Для того чтобы плюрилатерализм был эффективным и устойчивым, он должен быть увязан с многосторонними нормами и принципами. При этом любой плюрилатеральный подход должен обеспечивать пространство для гибкости при формировании основы для выработки правил торговли на многостороннем уровне.

Плюрилатеральные соглашения в ВТО предусматривают различные формы сотрудничества между членами Организации на отраслевой или проблемной основе. При этом ни то, ни другое не требует ни либерализации весомой части торговли товарами, ни охвата значительного объёма секторов услуг между подписавшими сторонами, что отвечает критериям ГАТТ и ГАТС для региональных торговых соглашений.

Плюрилатеральные договорённости в случае их успешного завершения могут быть институционализированы в рамках правовой системы ВТО. Если же новое соглашение с ограниченным кругом участников не перерастёт в многостороннее, его будет сложно добавить в Приложение 4 к Марракешскому соглашению. Члены Организации при принятии решений должны руководствоваться правилом консенсуса. Преобразование консенсуса в иной механизм без нанесения ущерба легитимности процедур ВТО практически невыполнимо и потребует большой политической воли участников Организации.

Маховик плюрилатеральных переговоров на полях ВТО продолжает раскручиваться. В настоящее время потребность в дополнительных «гибкостях», расширяющих возможность включения плюрилатеральных соглашений в право организации, стоит как никогда остро. Если попытки добавить новые плюрилатеральные договорённости в пакет соглашений ВТО не получают поддержки, это приведёт к усилению переговорной активности за пределами Организации с последующей фрагментацией правил торговли.

Переговорная функция ВТО находится в состоянии турбулентности и нуждается в решительных действиях, которые могут быть осуществлены в ходе реформы Организации.

Об авторе:

Ольга Владимировна Бирюкова – кандидат экономических наук, доцент кафедры торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 339.9

Received: March 28, 2021

Accepted: September 29, 2021

Joint Initiatives Instead of Multilateralism: A New Reality for the WTO?

O.V. Biryukova

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-157-186](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-157-186)

University Higher School of Economics

Abstract: The article examines the complexities of the negotiation function of the WTO, in which consensus in decision-making plays an important role. The author systematizes the possibilities and limitations for incorporating the results of plurilateral negotiations (i.e., with a limited number of participants) held within the framework of the so-called joint statement initiatives into the organization's law. The article also analyzes the prospects for integrating specific joint initiatives (internal regulation in services, simplification of investments in development, e-commerce) into the WTO system. The article emphasizes that despite standard features, all initiatives are unique in their content, format, and history and are at different stages of readiness, for Russia, which takes an active part in these joint initiatives, bringing the negotiations to a conclusion. The article criticizes joint initiatives from their primary opponents (India and South Africa), who insist that plurilateral initiatives' participation ignores existing multilateral mandates reached by consensus. Thus, they destroy the multilateral system.

The purpose of the article is to review conceptual and practical approaches to forming new trade rules in the WTO system in the context of the multilateral crisis. The author concludes that plurilateral agreements can become a way out of the crisis in the negotiation function of the WTO, as well as the basis for future trade agreements in the system of organization. However, for plurilateralism to be effective and sustainable, it must be linked to multilateral norms and principles. Any plurilateral approach must allow flexibility in forming the basis for negotiating trade rules at multilateral level. It seems that if in the near future the WTO does not take decisive actions to adjust the rules and procedures for the new agreements, the prospects for advancing negotiations and maintaining the relevance of the leading institution of the international trading system will become even bleaker.

Keywords: WTO, dispute resolution, plurilateral negotiations, joint statement initiatives, trade rules, consensus

About the author:

Olga V. Biryukova – Candidate of Sciences in International Economics, Associate Professor, Department of Trade Policy, University Higher School of Economics. 20 Myasnitckaya Str., Moscow, Russia, 101000. E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

- Adlung R., Mamdouh H. 2017. Plurilateral trade agreements: An escape route for the WTO? *WTO Staff Working Paper*. № ERSD-2017-03. Geneva: World Trade Organization (WTO). 23 p.
- Bayne N., Woolcock S. (eds.). 2011. *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in international Economic Relations*. Farnham: Ashgate Publishing Limited. 360 p.
- Cerny P.G. 1993. Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War Order. *Millenium: Journal of International Studies*. 22(1). P. 27-51.
- Hoekman B., Kostecki M. 2009. *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: Oxford University Press. 739 p.
- Hoekman B., Sabel C. 2021. Plurilateral Cooperation as an Alternative to Trade Agreements: Innovating One Domain at a Time. *Global Policy*. Vol. 12. Supplement 3. April 2021. P. 297-312. DOI: 10.1111/1758-5899.12923
- Lamp N. 2016. 'The Club Approach to Multilateral Trade Lawmaking', *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 49(1). P. 7-55. DOI: 10.2139/ssrn.2574864.
- Nottage H., Sebastian T. 2006. Giving Legal Effect to the Results of WTO Trade Negotiations: An Analysis of the Methods of Changing WTO Law. *Journal of International Economic Law*. 9(4). P. 989-1016. DOI: 10.1093/jiel/jgl028
- Portanskiy A. 2019. The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars. *International Organisations Research Journal*. 14(2). P. 304-318. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12
- Saner R. 2008. *The Expert Negotiator: Strategy, Tactics, Motivation, Behaviour and Leadership*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. 291 p.
- Saner R. 2012. Plurilateral Agreements: Key to Solving Impasse of WTO/Doha Round and Basis for Future Trade Agreements within the WTO Context. *CSEND Policy Brief*. №7. Geneva, April. 34 p.
- Zartman W. (ed.). 1994. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass. 290 p.
- Biryukova O., Daniltsev A. 2019. Kogda sotrudnichestvo ne skladyvaetsya: global'noe upravlenie cifrovoy trgovlej [When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade]. *International Organisations Research Journal*. 14(1). P. 7–20. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01 (In Russian)
- Dumoulin I.I. 2016. Mezhdunarodnaya trgovlya v poslekrizisnye gody (2010 - 2015 gg.) – novye tendencii i nekotorye problemy [International Trade in the Post-Crisis Years (2010-2015) – New Trends and Some Problems]. *Russian Foreign Economic Bulletin*. №7. P. 3-13. (In Russian)
- Isachenko T.M. 2016. Reforma VTO: predposylki, usloviya i perspektivy [WTO Reform: Prerequisites, Conditions and Prospects]. *MGIMO Review of International Relations*. 3(48). P. 239–248. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-3-48-239-248. (In Russian)
- Maiorova E. 2020. Podhody Rossii k reforme VTO [Russia's Approaches to Reform of the WTO]. *Trade policy*. 2(22). P. 16-20. DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-16-20. (In Russian)
- Oleinov A.G. 2013. Economic Analysis of International Interaction: International Economics and International Political Economy. *MGIMO Review of International Relations*. 1(28). P. 102-112. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-102-112. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Бирюкова О.В., Данильцев А.В. 2019. Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей. *Вестник международных организаций*. 14(1). С. 7-20. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

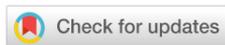
Дюмулен И.И. 2016. Международная торговля в послекризисные годы (2010-2015 гг.) – новые тенденции и некоторые проблемы. *Российский внешнеэкономический вестник*. №7. С. 3-13.

Исаченко Т.М. 2016. Реформа ВТО: предпосылки, условия и перспективы. *Вестник МГИМО-Университета*. 3(48). С. 239-248.

Майорова Е.Е. 2020. Подходы России к реформе ВТО. *Торговая политика*. 2(22). С. 16-20. DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-16-20

Олейнов А.Г. 2013. Экономическое моделирование международного взаимодействия: международная экономика и международная политэкономика. *Вестник МГИМО-Университета*. 1(28). С. 102-112. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-102-112

Портанский А.П. 2019. Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн. *Вестник международных организаций*. 14(2). С. 304–318.



Растущая роль реэкспорта в международной торговле

В.Н. Кириллов, Ю.А. Савинов, А.Е. Гудзенко

Государственный университет управления
Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации
ООО Научно-производственный комплекс «Голберг»

В статье рассматривается развитие малоисследованного направления международной торговли – реэкспорта. Цель работы заключается в уяснении сущности, роли и значимости реэкспорта в международной торговле.

Авторы дают определение реэкспорта и его основных вариантов, анализируют главные факторы развития реэкспортной торговли, сравнивают динамику реэкспорта с динамикой товарных поставок в рамках обычного экспорта. Подчеркивается, что при реализации экспортных, и прежде всего, высокодифференцированных товаров, возрастающую роль играет знание условий торговли на мировом рынке, форм и методов продажи товаров на национальных рынках. Такими знаниями обладают специализированные торговые компании – трейдеры, которые создают в странах, расположенных на пересечении международных торговых путей, крупные транспортно-логистические центры с обширными консигнационными складами.

В рамках исследования динамики реэкспортных потоков авторы выполнили расчёты, на основании которых можно сделать вывод об опережающем росте объёма реэкспортных операций по сравнению с обычными коммерческими операциями. В настоящее время масштабные реэкспортные операции выполняют не только небольшие государства, находящиеся на пересечении морских дорог, но и крупные экономически развитые государства: США, Великобритания, Италия и др.

Авторы делают заключение, что рост реэкспорта обусловлен расширением торговых ограничений, налагаемых, прежде всего, по политическим мотивам. Такие ограничения действуют в торговых отношениях между Индией и Пакистаном, Израилем и арабскими странами, между некоторыми государствами Персидского залива и т.д. В последние годы развитию реэкспорта невольно способствуют антироссийские санкции, принятые в США и других западных государствах, поскольку многие вовлечённые в международные операции торговые компании, в том числе и западных государств, не считают себя связанными односторонними решениями антироссийски настроенных правительственных кругов США. Отмечается, что торговые компании самих США активно участвуют в реэкспортных операциях, не раскрывая своих партнёров. Учитывая нежелательность распространения информации о реэкспортных операциях, многие страны, активно занимающиеся реэкспортом, перестали передавать данные о своём реэкспорте в международные статистические ведомства.

УДК 339.5

Поступила в редакцию: 05.04.2021

Принята к публикации: 10.09.2021

Специальное внимание авторы уделили реэкспортным операциям Объединённых Арабских Эмиратов. Россия активно участвует в реэкспортной торговле, в частности и через компании ОАЭ, реализуя на мировом рынке как экспортные, так и импортные операции.

Ключевые слова: международное разделение труда, международная торговля, реэкспорт прямой и косвенный, транспортно-логистическая инфраструктура, консигнационные склады, экспорт товаров и услуг

Развитие международной торговли в значительной степени определяется ростом спроса на товары, динамикой инвестиций в экономике, совершенствованием форм и методов реализации товаров на внешних рынках, а также эффективностью внешней и внешнеторговой политики. Коммерческой деятельности на мировом рынке способствует, помимо прочего, применение реэкспорта. В течение продолжительного периода времени рост операций по реэкспорту был вызван стремлением экспортёров обойти трудности, возникающие из-за применяемых странами-импортёрами количественных ограничений на импорт. Такого рода ограничения распространились после Уругвайского раунда ВТО, когда импортные пошлины по многим товарам были снижены, и государственные организации стран-импортёров стали расписывать утверждённые по странам квоты ввоза определённых товаров. Одним из способов попасть в такой список было изменение документов о стране-поставщике. После 2014 г., когда произошло воссоединение Крыма с Россией, большинство западных стран установили санкции на поставку в Россию многих высокотехнологичных товаров и оборудования для добычи энергоресурсов¹. Для обхода санкций также стали применяться реэкспортные операции.

Число стран, включающихся в реэкспортную деятельность, растёт также и связи с тем, что торгово-политические расхождения между государствами зачастую не находят решений в рамках ВТО.

Общепринятого определения реэкспорта не существует, и лишь немногие страны систематически собирают данные о реэкспорте (Notten 2015). Авторы настоящего исследования ставят своей целью выявить роль реэкспорта в международной торговле и возможности его использования для расширения отечественного экспорта, а в случае надобности – и импорта.

В России реэкспорт определяется по формулировке, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 03.02.2007 №66 и Таможенным кодексом. Со-

¹ Начало таким ограничениям было положено созданием в 1949 г. странами НАТО Координационного комитета по экспортному контролю, более известному как КОКОМ (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, CoCom*), в задачи которого входил контроль за поставками в СССР и социалистические государства ряда «стратегических» товаров (Plousadis 1983). Комитет прекратил свою деятельность в 1994 г.

гласно этим документам реэкспортом товара называется таможенная процедура, заключающаяся в том, что товары, которые ранее были ввезены в пределы Таможенного союза, могут быть вывезены оттуда без пошлин. В случаях, когда таможенные пошлины уже внесены, реэкспорт предполагает денежную компенсацию за них. Кроме того, в отношении продукции, подлежащей реэкспорту, не применяются процедуры нетарифного регулирования и не платятся налоги. Данные правила установлены Главой 29 «Таможенная процедура реэкспорта» Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.08.2018 №289-ФЗ.

В зарубежной литературе публикации по анализу реэкспорта малочисленны. Как отмечают американские экономисты (Lin, Kobza, Lowery, Peters 2020), из 210 государств, представивших сведения о своей торговле в статистический орган ООН, 118 стран заявили об отсутствии у них информации о своём реэкспорте². Между тем учёт реэкспортных данных весьма важен для правильной оценки экспортных операций мировой торговли.

За рубежом известно исследование о корректировке экспортных данных с учётом реэкспорта в Нидерландах. Вопросы теории реэкспорта и методологии его учёта рассмотрены в работе голландских исследователей (Mellens, Noordman, Verbruggen 2007). Авторы обосновали целесообразность реэкспорта с точки зрения экономических интересов своей страны и предложили ряд корректировок данных об участии стран в международной торговле, поскольку без учёта реэкспорта в статистику экспорта и импорта включается двойной счёт.

Практика современного использования реэкспорта для расширения двусторонней торговли между странами, имеющими взаимные импортные ограничения, изучена в работе (Singla, Aroga 2020). В ней аргументированно доказана экономическая оправданность торговли Индии и Пакистана через Объединённые Арабские Эмираты. В исследовании (Lankhuizen, Thissen 2019) предложена методика учёта реэкспорта для корректировки гравитационных моделей международной торговли. Представляет интерес гипотеза, высказанная на примере Литвы (Notten 2015), согласно которой факторы предложения не играют заметной роли в детерминантах реэкспорта в связи с тем, что большая часть добавленной стоимости от реэкспорта создаётся за рубежом. Этот вывод совпадает с нашим в отношении того, что фактором реэкспорта в значительной степени служат не издержки в стране-производителе, а знания трейдера о том, как выгоднее продать товар на мировом рынке. Вопросы использования реэкспорта для эффективного функционирования глобальных цепочек создания стоимо-

² Distinction between Exports and Re-exports. Imports and Re-imports. 2010. *United Nations. Comtrade*. URL: <http://unstats.un.org>. (accessed 7.10.2021).

сти освещены в публикации американских экономистов (Lin, Kobza, Lowery, Peters 2020).

Российские исследователи сосредоточили внимание на вопросах налогообложения и бухгалтерского учёта реэкспорта, в том числе в рамках ЕАЭС. Отметим обзор зарубежных публикаций (Радовская 2014). По нашему мнению, не стоит соглашаться с высказанным здесь утверждением, что «экспорт товаров, подвергшихся переработке без последующего приобретения статуса отечественных, относится к реэкспорту» (Радовская 2014: 96). Вместе с тем согласимся с позитивной оценкой автором введения в рамках ВТО и ОЭСР учёта реэкспорта на основе глобальных таблиц затрат-выпуска путём комбинирования национальных таблиц затрат-выпуска с потоками двусторонней торговли (Радовская 2014: 98). Эта методика действительно помогает исключать дублирование стоимости промежуточного импорта и точнее оценивать вклад каждой страны в международные торговые потоки.

В отсутствие общепринятого объяснения термина «реэкспорт» специалисты по международному статистическому учёту используют определение, разработанное самой авторитетной международной организацией – ООН: экспорт иностранных товаров в том же состоянии, в котором они были ранее импортированы.

Материалы и методы

В теоретическом плане мы выдвигаем гипотезу о расширении использования реэкспорта в международной торговле, особенно при усилении санкционных ограничений. Для подтверждения гипотезы были привлечены статистические материалы ВТО и ООН, на основании которых авторы составили статистические ряды ежегодных темпов прироста реэкспорта и экспорта товаров внутреннего производства, то есть национального экспорта за исключением реэкспорта. Был сделан подсчёт уравнения связи между двумя показателями.

Применение методов статистического анализа позволило авторам установить количественную связь между показателями и получить оригинальные выводы.

В ходе обработки текстового и статистического материала авторы пришли к ряду заключений. Была сформулирована терминология, выделены виды реэкспорта, определены факторы возникновения и развития реэкспорта, установлена роль реэкспорта в мировой экономике, детерминированы страны-реэкспортёры. Показана особая роль Объединённых Арабских Эмиратов в реализации реэкспортных сделок на мировом рынке, в частности роль Дубая, как наиболее развитого члена ОАЭ. Было выявлено, что с целью точного статистического учёта направления экспортных поставок размер и развитие экспорта целесообразно делить на «экспорт товаров внутреннего производства» и «реэкспорт товаров иностранного производства». При таком подходе теоретическая концепция, согласно которой основой развития международных товарных потоков служит

принцип использования сравнительных издержек, дополняется принципом активного включения в состав издержек затрат на получение и использование знаний о реализации коммерческих сделок. Компании-реэкспортёры не производят товары, а используют свои знания и способности по продаже товаров.

Таким образом, динамика реэкспорта представляет собой сегмент развития международной торговли, расширяющийся на основе использования в рыночном хозяйстве знаний.

Реэкспорт представляет собой процедуру, которая может быть осуществлена в двух вариантах: 1) страна покупает и ввозит на свою территорию товары из другой страны и реэкспортирует их далее на мировой рынок: это «прямой», или «формальный», реэкспорт, и 2) страна покупает на мировом рынке товар и продаёт в другое государство без завоза в страну регистрации: это реэкспорт «косвенный», или «неформальный». Присвоенные названия не имеют официального статуса, мы их используем в настоящем исследовании для облегчения понимания различий между видами реэкспорта.

В экономической прессе реэкспортные поставки называют использованием торгового «треугольника».

В случае реэкспортных торговых поставок продавец может не знать конечного покупателя или не желать, чтобы покупатель знал фактическую страну происхождения груза. Во многих случаях реэкспортные торговые поставки могут быть дороже и требовать больше времени, чем прямая торговля, потому что транспортировка груза идёт по обходным путям, увеличивая время и затраты в цепочке поставок.

В транзитной торговле товар физически перемещается через страну транзита, но исключается из статистики торговли этой страны. Таким образом, реэкспорт включается в статистику национальных счетов, в то время как транзитная торговля в неё не включается. В некоторых случаях несколько посредничающих стран образуют цепочку реэкспорта.

В поставках с использованием торгового «треугольника» участвуют три стороны из трёх разных стран. Такого рода поставки бывают двух типов. В первом типе из страны происхождения товары экспортируются в страну-посредник, где судоходная или транспортно-экспедиторская компания организует при необходимости их складское хранение, а затем реэкспорт в конечный пункт. При транспортировке второго типа товары отправляются напрямую из страны происхождения в конечный пункт назначения, а страна-посредник используется только для смены коносамента. В таком варианте страна-импортёр обходит выдвинутые против неё торговые санкции. Основная цель поставок – скрыть сведения о первоначальном поставщике или конечном покупателе.

В стране временного ввоза с товаром могут быть произведены операции, связанные с переупаковкой, сортировкой, повторной маркировкой, нанесением этикеток, вложением схем, рисунков, инструкций и т.д., хранением и транспортировкой товаров.

Привлечение посредников для временного вывоза товаров и последующей поставки в другие государства объясняется тем, что ведение коммерческой деятельности с использованием консигнационных складов в других странах при сравнительно невысоких издержках и минимизации регулирования со стороны государственных структур снижает трудности по выходу на рынки третьих стран.

Торговля, основанная на реэкспорте, выгодна странам, чьё географическое положение способствует перевалке грузов в другие страны. Посредническая торговая компания (трейдер) выступает в качестве получателя; она импортирует товар, а затем реэкспортирует его третьей стороне. Для посреднической компании клиентами могут выступать экспортёр (поставщик товара) и конечный импортёр, которому реэкспортируется товар. В этом случае трейдер из страны-посредника может получить двойную прибыль. У трейдера, реализующего посреднические реэкспортные операции, есть много преимуществ: не нужно платить импортных пошлин, можно зарабатывать на добавленной стоимости при переупаковке и повторной маркировке на своих складах в свободных экономических (или торговых) зонах. Дополнительная валюта зарабатывается за счёт перепродажи товара по более высокой стоимости, которая известна как наценка на реэкспорт.

Реэкспорт осуществляется в ситуациях, когда:

- страна-экспортёр не имеет доступа к торговле по доступным прямым маршрутам со страной-импортёром, и товары реэкспортируются через страну-посредника;
- между страной-экспортёром и страной-импортёром нет торговых соглашений;
- товары экспортируются для тестирования (например, оборудования), а затем реэкспортируются в ту же страну, которая отправила их для тестирования;
- экспортированные ранее товары не соответствуют требованиям по качеству со стороны покупателя и экспортируются вновь в другую страну. Дело в том, что согласно Венской конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 1980 г. покупатель имеет право отказаться от присланного ему товара, если по каким-то характеристикам он не удовлетворён качеством товара. В этом случае продавец стоит перед выбором – либо возвращать товар в свою страну за свой счёт, либо продать другому покупателю на мировом рынке.

Обсуждение

На развитие реэкспорта влияют экономические и политические факторы, связанные с изменением условий реализации товаров, хотя внешне они могут выглядеть как географические и/или организационные причины.

К экономическим относятся факторы возникновения и расширения международного производства как основного источника производства товарной продукции, поступающей в международный товарооборот.

1. Развитие международного производства. Создание и развитие в странах Юго-Восточной Азии и в Мексике крупных производственных центров потребовало решить проблему доставки готовой продукции в страны-потребители на крупных судах-контейнеровозах. Но такие суда, ввиду их большой осадки, не могли подходить близко к существующим портам. В ряде территорий и стран были созданы крупные складские помещения, собирающие продукцию стран-экспортёров и отправляющие её на суда-контейнеровозы. Эти территории и страны (Гонконг, Сингапур, Тайвань, ОАЭ) превратились в крупных поставщиков продукции, изготовленной в соседних государствах.

2. Неполнота знаний фирм-изготовителей продукции о возможностях сбыта товаров на мировом рынке. То есть мы констатируем усиление роли знаний о формах и методах экспорта на мировом рынке у компаний, специализирующихся на торговле. Этот фактор, наличие лучших и худших знаний у партнёров по сделке относительно продажи товаров на мировом рынке, в экономической литературе принято называть «асимметрией информации» (Rauch 1999; Lankhuizen, Thissen 2019; Владимирова 2020). Коммерческий успех обеспечивают трейдерам именно лучшие знания о рынках сбыта; покупателям и продавцам проще и эффективнее заплатить посредникам, специализирующимся на поиске подходящего продукта, поставщика и клиента.

Концепция асимметричной информации в основном применима к дифференцированным продуктам, характеристики которых неспециалистам бывает сложно определить и понять. Поэтому реэкспорт часто предполагает поставку дифференцированных товаров, таких как оборудование, компьютеры и электронные устройства. Обычно реэкспорт состоит из высокоценных дифференцированных товаров, которые легко транспортировать: к примеру, машины, компьютеры, электронные устройства и их части. Другие важные категории — в зависимости от страны — включают химикаты, транспортное оборудование, а также текстиль и одежду.

3. Санкционные торговые ограничения, введение тарифов, квот и налогов на импорт: в обход мер такого рода фирмы в стране происхождения используют промежуточную страну для экспорта своей продукции. Кроме того, в сочетании с трансфертным ценообразованием реэкспорт может быть использован для глобальной оптимизации налогов, затрат и доходов. Реэкспорт внутри фирмы иногда используется для передачи дохода подразделению, расположенному в промежуточной стране с более низкой ставкой налогообложения.

4. Стремление снизить налогообложение при внешнеторговых операциях.

Проведённый нами статистический анализ подтверждает гипотезу об ускорении динамики реэкспортных операций. Согласно имеющимся данным, в период 2000–2010 гг. среднегодовой рост реэкспорта по большинству товарных групп превышал 10%. Для справки: мировая торговля товарами увеличивалась в среднем на 5,3% в период с 1993 по 2013 г. и на 6% в 1990–2008 гг. (Lankhuizen, Thissen 2019). По данным международной статистики экспорт шести крупней-

ших экспортёров (США, ОАЭ, Канады, Италии, Испании и Намибии), укзывающих и реэкспорт, и «чистый» экспорт (то есть не включая реэкспорт), в 2011 – 2020 гг. снизился с 2,6 до 2,5 трлн долл., в то время как объём реэкспорта возрос с 334 до 479 млрд долл., то есть на 4,0% ежегодно³. В результате отношение объёма реэкспорта к величине всего экспорта выросло с 11,1% до 16,1%.

Состав стран, занимающихся реэкспортом товаров, зависит от выбора междунароными трейдерами стран-посредников. Этому выбору способствует:

- расположение страны непосредственно на пересечении торговых путей,
- существование облегчённого налогового режима,
- наличие соглашений об отказе от двойного налогообложения между странами, вовлечёнными в реэкспортные операции,
- наличие развитой инфраструктуры, включающей обширную сеть складских помещений и разветвлённую логистику,
- наличие организаций, обеспечивающих полный набор банковских и финансовых услуг,
- возможность владеть фирмой без привлечения местных партнёров и вести любой вид деятельности, кроме страховой и банковской.

Согласно данным статистики в международной торговле на основе реэкспорта участвуют многие государства. Отметим, в последние годы некоторые государства прекращают публикацию сведений о реэкспортных операциях, возможно, потому, что реэкспортные сделки позволяют обходить санкционные ограничения в международной торговле и ряд стран-реэкспортёров хотел бы скрыть своё участие в «деликатных» поставках.

Основываясь на имеющихся неполных данных, некоторые исследователи пришли к выводу, что в последние десятилетия глобальный реэкспорт быстро расширялся (см. напр. Hammer, Jones, Wang 2013; Feenstra, Hanson 2004). Некоторые страны занимаются реэкспортом во многие государства, другие реэкспортёры концентрируются на одном крупном рынке. Существуют торговые потоки, которые объединяют экспорт нескольких промежуточных стран, образующих цепочку реэкспорта (см. табл. 1).

Ряд стран – США, Гонконг, Сингапур и Нидерланды – превратились в крупные центры реэкспорта благодаря своему географическому положению и историческим традициям торговых наций. Реэкспорт этих стран развивается по парадигме глобализации, то есть как стремление продавать товары в любых странах, где это выгодно. В частности, в Германии реэкспорт составляет более 15% от общего объёма экспорта, в Сингапуре – более 50%, а в Гонконге – примерно 95% (Notten 2015).

³ List of products reexported by United Arab Emirates (also by USA, Canada, Italy, Spain, Namibia). URL: https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c784%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c4%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1 (accessed 7.10.2021)

Табл. 1. Динамика реэкспорта из основных стран-реэкспортёров
Table 1. Dynamics of re-exports from the main re-exporting countries

Страны	2016 г.		2019 г.		2020 г.	
	А	В	А	В	А	В
США	224,1	15,4	249,8	15,2	223,1	15,6
ОАЭ	145,1	49,2	124,4	68,5	155,0*	56,8*
Канада	36,0	9,2	21,2	7,9	33,2	8,5
Италия	13,6	2,9	24,2	4,5	14,7	3,0
Испания	4,9	1,7	7,7	2,2	5,3	1,7
Намибия	1,8	37,5	2,6	40,6	2,6	48,1
Кипр	1,9	63,3	2,1	60,0	1,5	55,5
Катар	2,0*	3,5*	2,3	3,2	2,4	4,7
Эстония	3,0	14,0	2,40	16,8	2,2	16,9
Грузия	0,5	1,8	1,9	2,7	0,9	2,6
Армения	0,2	1,8	0,2	2,6	0,2	2,5
Узбекистан	0,3	10,1	0,1	14,3	0,2	13,1
Молдова	0,7	2,0	0,8	2,8	0,6	2,5

*Оценочные данные

А – объём реэкспорта страны, в млрд долл. США

В – реэкспорт в общем экспорте страны, в %

Подсчитано по: List of countries having reported their reexports Product: TOTAL All products. URL: <https://www.trademap.org/> (accessed 7.10.2021).

Большинство компаний из стран, занимающихся операциями реэкспорта, имеют недалеко от морских портов или рядом с ними транспортно-логистические центры, образующие коридор между странами-экспортёрами национальной продукции и мировым рынком. Компании других государств имеют за рубежом посредническую сбытовую сеть, которая по ряду причин используется для продажи товаров в страны, куда прямой экспорт не всегда может быть осуществлён.

Теперь целесообразно перейти к выявлению влияния временного индекса на динамику реэкспорта и экспорта остальных товаров (отношение данных каждого года к базовому или предыдущему). Установление математической связи методом наименьших квадратов (см. рис. 1) даёт возможность получить значение коэффициента детерминации, показывающего, какая доля в изменении интересующего нас фактора (по оси у) объясняется изменением влияющего фактора (по оси х). В результате подсчёта характеристик уравнения мы можем констатировать, что каждое изменение во временном индексе вносит в изменение индекса реэкспорта вклад, равный 54,0% (линия А – В), а в изменение индекса экспорта прочих товаров – лишь 5,7%.

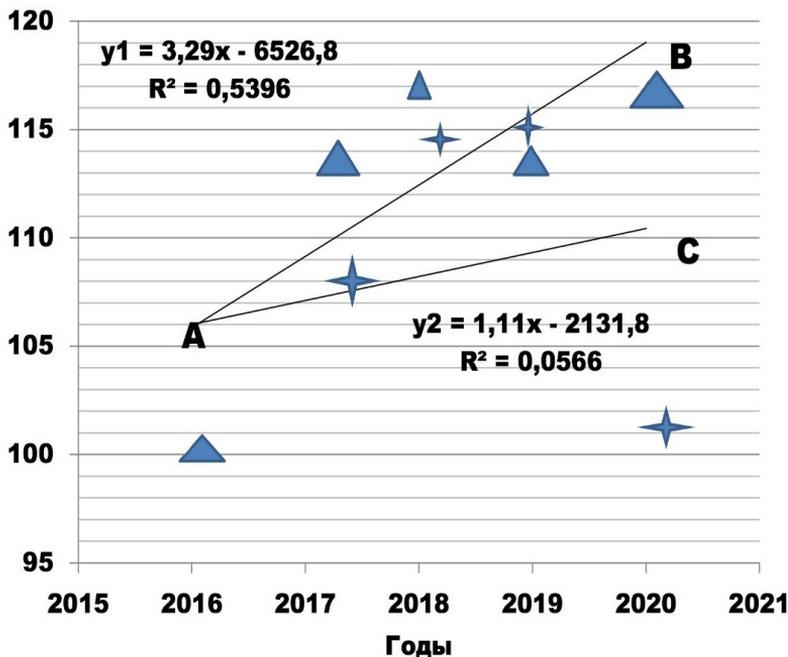


Рисунок. 1. Динамика ежегодных темпов прироста реэкспорта и экспорта товаров внутреннего производства

Figure. 1. Dynamics of the annual growth rate of re-export and export of domestic goods

Dynamics of annual growth rates of re-export and export of domestic goods

Примечание: треугольниками обозначены годовые показатели реэкспорта, крестами – темы прироста экспорта, не включающего данные о реэкспорте.

Источник: Подсчитано по: List of countries having reported their reexports

Product: TOTAL All Products. URL: <https://www.trademap.org/> (accessed 7.10.2021)

Среди экономически развитых стран высоким уровнем развития реэкспорта выделяются Нидерланды. Впечатляющий рост реэкспорта в этой стране обусловлен, прежде всего, сочетанием влияния глобализации, глобального разделения труда и европейской интеграции, с одной стороны, с особым географическим положением Нидерландов, с другой. К настоящему времени более половины экспорта обрабатывающей промышленности Нидерландов приходится на реэкспорт.

Основными странами-реэкспортёрами (с точки зрения стоимости реэкспорта) среди экономически развитых государств являются США, Канада, Италия, Нидерланды, Германия, Бельгия. Реэкспорт приносит экономические выгоды: в частности, по данным Статистического ведомства Нидерландов торговля, переупаковка, хранение и транспортировка реэкспортируемых товаров принесли стране в 2015 г. 26 млрд евро добавленной стоимости, что составило 3,8% валового внутреннего продукта (Lankhuizen, Thissen 2019: 5).

Обсуждение результатов

При анализе двусторонних торговых потоков между странами часто используется гравитационная модель международной торговли, которая учитывает несколько факторов: экономический размер стран, их географическую близость, культурное сходство, языковые общности, общая валюта и т.д. Гравитационная модель основана на предположении о том, что географически близкие страны больше торгуют друг с другом, между тем как в реальном мире торговля не лишена разногласий и трений внеэкономического характера. К таким разногласиям, в числе прочего, приводят непоследовательность торговой политики, протекционизм, незаконная торговля, наличие нетарифных барьеров, отсутствие инфраструктуры и связи, но чаще всего – политическая напряжённость и отсутствие доверия между торгующими странами. Например, торговые компании в Индии и Пакистане часто страдают от таких разногласий (Singla, Arora 2020: 18).

Ограничения на поставку товаров в определённую страну по «формальному» каналу приводит к росту торговли через «неформальные», то есть посреднические, каналы. Например, в Африке средняя доля неформальной торговли в 2009 г., по оценкам, составляла 43% ВВП, что было почти равно объёму официальной торговли; только в Уганде в 2006 г. объём неформального экспорта в пять соседних стран составил 86% общего объёма официального экспорта в эти страны, а в Кении в 2012 г. на долю неформальной трансграничной торговли приходилось более 40% ВВП, что эквивалентно официальной торговле страны (Singla, Arora 2020: 18). Помимо недостаточно охраняемых государственных границ, распространение неформальной торговли в Африке можно объяснить высоким уровнем импортных пошлин на отдельные товары, неадекватностью инфраструктуры, громоздкой документацией и длительными таможенными процедурами.

Аналогичная ситуация наблюдается в Южной Азии, где торговые барьеры препятствуют странам в достижении потенциально возможного объёма внешней торговли. Политическая нестабильность, высокие тарифные и нетарифные барьеры, существенные транспортные расходы, неадекватная инфраструктура и длительные процедуры таможенного оформления сужают потоки торговли. Тем не менее с годами она увеличивается, в основном по косвенным маршрутам или неофициальным каналам.

По оценкам, неформальная торговля составляет 50% официальной торговли в Южной Азии, причём значительные объёмы такой торговли приходятся на взаимную торговлю Индии с Пакистаном (Singla, Arora 2020). Из-за жёсткого режима отношений большая часть неформальной торговли между этими странами направляется через третьи страны.

Согласно различным исследованиям, потенциально возможная торговля между Индией и Пакистаном намного превышает фактическую. Потенциаль-

ная торговля определяется как максимально возможная, с учётом большинства либерализованных торговых ограничений, торговля двух стран. Разница между потенциальной и фактической торговлей связана с различными социально-политическими и институциональными факторами, которые препятствуют фактической торговле достичь своего потенциального уровня. Независимо от метода, используемого для расчёта торгового потенциала, упущенный потенциал огромен. Это можно объяснить многочисленными причинами, такими как политическая напряжённость, наличие негативного списка товаров, не подлежащих поставке между двумя странами, плохая инфраструктура и дефицит доверия. Это последнее обстоятельство обусловило значительный объём неформальной торговли между Индией и Пакистаном, которая осуществляется через третьи страны. Вопреки сходству в культуре и языке, преимуществам в логистике при большой протяжённости общей границы, стоимость преодоления разнообразных торговых барьеров для обоих партнёров очень высока. В итоге для индийских фирм торговые издержки по заключению и реализации сделок с Бразилией на 18% меньше, чем с Пакистаном⁴.

Таким образом, коммерческий обмен товарами остаётся заложником политических разногласий, затрудняющих прямую торговлю, что способствует развитию неформальных сделок.

Учитывая постепенное увеличение роли реэкспортной торговли во внешне-торговых операциях на мировом рынке, компании нашей страны постепенно вовлекаются в эти операции, а в связи с санкционными ограничениями этот процесс заметно ускорился. Россия ведёт активную торговлю со многими странами, которые широко применяют реэкспорт.

Участники внешнеэкономической деятельности, применяющие косвенный реэкспорт, значительно снижают расходы на транспортировку товара покупателю, что, в свою очередь, приводит к сокращению издержек с последующим снижением цены товара. Тем самым создаётся конкурентное преимущество у компании, которая собирается выводить товар на международный рынок.

Российские компании широко используют возможности реэкспорта через ОАЭ. В частности, продукты питания через Дубай реэкспортируются на рынки стран Персидского залива, Африки и Азии. Например, в 2018 г. из России в Дубай было поставлено сельскохозяйственной и продуктов питания на сумму около 900 млн дирхамов, из них товары на более чем 104 млн дирхамов были реэкспортированы⁵. Отмечая высокий спрос на российскую продукцию агропромышленного комплекса в арабских государствах, директор международных

⁴ India restores date re-export facility for Pakistan. *The Newspaper's Staff Reporter*. 14.06.2019. URL: <https://www.dawn.com/news/1488135/india-restores-date-re-export-facility-for-pakistan> (accessed 7.10.2021)

⁵ Russia keen on filling UAE's food import demand. *Khaleej times* URL: <https://www.khaleejtimes.com/business/russia-keen-on-filling-uaes-food-import-demand> (accessed 7.10.2021)

офисов Палаты Дубая заявил: «ОАЭ извлекут выгоду из этой тенденции, поскольку они остаются предпочтительным центром реэкспорта российских товаров и товаров в регионе, предоставляя экспортёрам доступ примерно к двум миллиардам потребителей на соседних рынках»⁶.

В условиях действующих санкций отечественные фирмы лишены возможности приобрести ряд интересующих их изделий непосредственно у производителя, но сами компании, изготавливающие товар, проявляют высокую активность и желание продавать товары в Россию, используя реэкспорт. Схема исполнения сделки может выглядеть так: посредник делает заказ на поставку у компании-изготовителя товара, поставки которого в страну-импортёр не разрешены. Фирма-изготовитель заключает контракт на продажу данного товара, изготавливает изделие и предоставляет посреднику товар, а также необходимую техническую документацию, части и узлы на период гарантийного обслуживания. Во время перевозки транспортное средство получает указание изменить маршрут следования или же товар прибывает в страну-реэкспортёр, складировается и через некоторое время отправляется собственноручно заказчику в другом государстве.

Реэкспорт применяется при поставках ряда товаров из развивающихся стран, в частности, из ОАЭ в Россию: в 2019 г. стоимость реэкспорта составила 545 млн долл., в том числе электронного и электротехнического оборудования – 111,7 млн долл., комплектующих для авиатехники – 111,7 млн долл., технологического оборудования для общего машиностроения – 80,7 млн долл., транспортного оборудования – 36,7 млн долл., приборов – 47,0 млн долл.⁷.

Широкое использование реэкспорта способствует росту российского экспорта в различные государства, позволяет закупать товары, на поставку которых действуют ограничения, а также расширять возможности реализации кооперационных проектов.

Об авторах:

Виктор Николаевич Кириллов – доктор экономических наук, профессор, кафедры мировой экономики и международных экономических отношений Государственного университета управления. 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99. E-mail: kirillov44@yandex.ru

Юрий Анатольевич Савинов – доктор экономических наук, профессор кафедры международной торговли и внешней торговли РФ Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, заместитель главного редактора журнала «Российский внешнеэкономический вестник», издаваемого Всероссийской академией внешней торговли. 119285, г. Москва, Воробьёвское шоссе, д. 6А. E-mail: Y_savinov@outlook.com

Анна Евгеньевна Гудзенко – помощник бухгалтера ООО «Научно-производственный комплекс “Голберг”» (ООО «НПК “Голберг”»). 121471, г. Москва, Верейская улица, д. 41, стр. 69. E-mail: ann.gudzenko@yandex.ru

⁶ Там же.

⁷ Bilateral trade between United Arab Emirates and Russian Federation. Product: TOTAL All products. URL: https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c784%7c%7c643%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c4%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1 (accessed 7.10.2021)

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 339.5

Received: April 05, 2021

Accepted: September 10, 2021

The Growing Role of Re-export in International Trade

V.N. Kirillov, Ya.A. Savinov, A.E. Gudzenko

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-187-202](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-187-202)

State University of Management
Russian Foreign Trade Academy
NPK Golberg

Abstract: The article aims to determine the essence, role, and significance of re-export in international trade using its opportunities to develop Russian exports and imports.

The authors define re-export and its key characteristics, analyze the main factors of re-export trade development, study re-export dynamics compared to the commodity supplies dynamics within the framework of ordinary exports. When exporting highly differentiated goods, it is the role of knowledge about the terms, forms, and trading methods on the international market that increases. Specialized trading companies possess this knowledge; they create large transport and logistics centers in the countries crossing international trade routes, including extensive consignment warehouses.

The article studies the dynamics of re-export flows and makes calculations, based on which it concludes that the volume of these commercial operations is growing faster in the world market. At the same time, large re-export operations are now performed not only by small states located at the intersection of sea roads but also by large, industrialized states: the USA, Great Britain, Italy, etc.

The authors conclude that an essential factor in the development of re-export was the growth of trade restrictions imposed primarily for political reasons. Such restrictions apply in trade relations between India and Pakistan, Israel and the Arab countries, between some states of the Persian Gulf, etc. The anti-Russian sanctions adopted in the United States and other Western states inadvertently contribute to the development of re-exports, since many trading companies, including Western ones conducting international commercial operations, do not consider themselves bound by unilateral decisions of the anti-Russian part of the US government. Many US trading companies themselves are actively involved in re-export operations without disclosing partners. Given the undesirability of disseminating information on re-export operations, many countries actively involved in re-export have stopped submitting data on their re-exports to international statistical agencies.

The authors concentrate on the re-export operation of the United Arab Emirates, where are thousands of trading firms with transport and logistics infrastructure and consignment warehouses. Russia is involved in re-export trade, mainly through the UAE companies, carrying on export and import operations on the world market. The authors conclude that expanding the practice of re-export increases sales of national products in the world market.

Keywords: international division of labor, international trade, direct and indirect re-export, transport and logistics infrastructure, consignment warehouses, export of goods and services

About the authors:

Viktor N. Kirillov – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of World Economy and International Economic Relations of the State University of Management, (109542, Moscow, Ryazanskiy prospect, 99). E-mail: kirillov44@yandex.ru

Yuri A. Savinov – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of International Trade and Foreign Trade of the Russian Federation of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Deputy Editor-in-chief of the journal "Russian Foreign Economic Bulletin", published by the Russian Foreign Trade Academy (119285, Moscow, Vorobyovskoe shosse, 6A). E-mail: Y_savinov@outlook.com

Anna E. Gudzenko – assistant accountant, Scientific and Production Complex Golberg LLC (NPK GOLBERG LLC) (121471, Moscow, Vereiskaya Street 41, building 69). E-mail: ann.gudzenko@yandex.ru

Conflict of interests:

The authors declare absence of conflict of interests.

References:

Feenstra R., Hanson G.H. 2004. Intermediaries in Entrepot Trade: Hong Kong Re-Exports of Chinese Goods. *Journal of Economics & Management Strategy*. 13(1). P. 3-35. DOI: 10.1111/j.1430-9134.2004.00002.x

Hammer A., Jones L., Wang Z. 2013. Methodology of U.S.-China-Hong Kong Triangular Merchandise Trade Statistic Reconciliation. *Office of economics research note U.S. International Trade Commission*. 19 p.

Lankhuizen M., Thissen M. 2019. The Implications of Re-exports for Gravity Equation Estimation, NAFTA and Brexit. *Spatial Economic Analysis* 14(4). P. 1-20. DOI: 10.1080/17421772.2019.1623419

Lin J., Kobza Chr., Lowery F., Peters C. 2020. The Rising Role of Re-exporting Hubs in Global Value Chains. *Journal of International Commerce and Economics April*. P. 1-42.

Mellens M., Noordman H., Verbruggen J. 2007. Re-exports: International Comparison and Implications for Performance Indicators. *CPB Document 149*. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. P. 1-58.

Notten Th. E.H. 2015. The Economic Importance and Determinants of Lithuanian Re-exports. *Pinigų studijos*. XVII-XIX(2). P. 1-20.

Plousadis J. 1983. Soviet Diversion of United States Technology: The Circumvention of Cocom and the United States Reexport Controls, and Proposed Solutions. *Fordham International Law Journal*. 7(3). P. 561-591.

Rauch J. E. 1999. Networks versus Markets in International Trade. *Journal of International Economics*. №48. P. 7–35. DOI: 10.1016/S0022-1996(98)00009-9.

Singla N., Arora P. 2020. *The Dubai angled triangle. Changing trends of trade between India and Pakistan via the UAE*. Bureau of Research on Industry and Economic Fundamentals. 140 p.

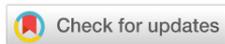
Vladimirova A.V. 2020. Analiticheskij obzor osnovnyh faktorov, vliyayushchih na rost asimetrii pokazatelej eksporta i importa stran Yugo-Vostochnoj Azii [Analytical Review of the Main Factors Affecting the Growth of Asymmetry in Export and Import Indicators in Southeast Asian Countries] *Yugo-Vostochnaya Aziya: Aktual'nye problemy razvitiya*. 1(46). P. 45–68 (In Russian). DOI: 10.31696/2072-8271-2020-1-1-46-045-068

Radovskaya N.F. 2014. Sushchnost' reeksporta i sovremennye podhody k ego opredeleniyu [The Essence of Reexport and Modern Approaches to Its Definition]. *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij*. №1. P. 95-99 (In Russian)

Список литературы на русском языке

Владимирова А. В. 2020. Аналитический обзор основных факторов, влияющих на рост асимметрии показателей экспорта и импорта в странах Юго-Восточной Азии. *Юго-Восточная Азия: Актуальные проблемы развития*. 1(46). С. 45-68. DOI: 10.31696/2072-8271-2020-1-1-46-045-068

Радовская Н.Ф. 2014. Сущность реэкспорта и современные подходы к его определению. *Журнал международного права и международных отношений*. №1. С. 95-99.



Факторы социально-экономического развития частично признанных и непризнанных республик Кавказа

А.Г. Шеломенцев¹, К.С. Гончарова²

¹ Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

² Институт экономики Уральского отделения РАН

В основу настоящего исследования положена гипотеза о наличии частных и общих факторов, обуславливающих динамику и тенденции эндогенного развития трёх непризнанных и признанных частично республик Кавказа – Республики Южная Осетия, Республики Абхазия и Нагорно-Карабахской Республики. Цель работы заключалась в выявлении ключевых факторов и оценке перспектив социально-экономического эндогенного развития непризнанных и признанных частично Республик Кавказа. В исследовании были использованы методы компаративного и статистического анализа (однофакторный дисперсионный анализ (ANOVA) и расчёт критерия Краскела-Уоллиса). Основу базы данных составил набор показателей Целей в области устойчивого развития (ЦУР) за период с 2007 по 2019 гг., предлагаемый ООН в качестве универсальной сбалансированной системы глобальных детерминант, обеспечивающих устойчивое развитие стран мира. В результате исследования были установлены различия в фактически достигнутых уровнях показателей, характеризующих ЦУР, чему способствовало изначально дифференцированное социально-экономическое положение каждого государства (эффект дифференцированной базы). При этом выявлено, что динамика развития республик Кавказа носит в целом схожий характер, что предопределяет общность тенденций их будущего (при сохранении текущих условий и обстоятельств). Полученные в ходе исследования результаты расширяют представление об особенностях развития непризнанных и частично признанных государств. Практическая значимость состоит в возможности учёта раскрытых выше особенностей саморазвития при обосновании направлений совершенствования государственной социально-экономической политики исследуемых республик, а также повышения эффективности реализуемых совместно с РФ инвестиционных программ содействия социально-экономическому развитию РЮО и Республики Абхазия.

Ключевые слова: частично признанные государства, государства де-факто, социально-экономическое развитие территорий, факторы саморазвития, республики Кавказа, Республика Южная Осетия, Республика Абхазия, Нагорно-Карабахская Республика

УДК: 327

Поступила в редакцию: 10.08.2021 г.

Принята к публикации: 11.10.2021 г.

Теоретическая возможность выделения территорий из состава суверенных государств была осознана в эпохи Возрождения и Просвещения (Heraclides 2020), а в современной истории высказывалась в начале XX в., после завершения Первой мировой войны – в проектах мирных договоров: В.И. Лениным в Декрете о мире и В. Вильсоном в его послании к Конгрессу США «Четырнадцать пунктов»¹ (Иванян 2001: 117–118). Правовые основы подобного отделения были заложены уже во второй половине XX в. в Уставе ООН, где провозглашён принцип самоопределения народов. По замечанию А. Гераклидеса, данное положение стало «одним из важнейших, но также и одним из наименее ясных принципов международного права и практики» (Heraclides 2020: 11). С подъёмом в 1960-х гг. волны деколонизации в новых странах стали множиться вооружённые конфликты, вызванные нарастанием сепаратистских движений. Процесс деколонизации в определённой степени вышел из-под контроля международного сообщества. К концу 1960-х гг. трактовка и сфера применения принципа самоопределения Устава ООН была расширена принятием Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970) и Заключительного акта Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975). Как отмечает Гераклидес, данные документы «расширили самоопределение ..., не исключая даже отделения при определённых условиях» (Heraclides 2020: 12). Эти акты стали стратегическими инструментами ведения холодной войны, позволяя выводить территории из-под контроля стран противоположного блока, дестабилизируя их социально-экономическое положение и расширяя список собственных союзников. В результате к концу холодной войны произошла существенная фрагментация европейского, кавказского и среднеазиатского пространства. При этом одним из ключевых документов международного признания новых государств стала Декларация о руководящих принципах признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе (1992). С 1990 г. было образовано около² 14 государств и две автономные области, непризнанные и частично признанные на международном уровне, большинство из них – бывшие республики СССР.

В настоящее время проблема непризнанных (признанных частично) государств связана с двумя ключевыми аспектами: с одной стороны, политическими вопросами и практикой их решения, с другой – с социальными и экономическими сферами, определяющими устойчивость этих политий.

Непризнанные государства существуют в условиях всесторонней (правовой, финансовой, экономической и т.д.) международной изоляции. Несмотря на

¹ Иванян Э.А. 2001. *Энциклопедия российско-американских отношений XVIII–XX века*. Авт. и сост.: Э. А. Иванян. Москва: Международные отношения. 692 с.

² Сложность подсчёта заключается в страновых различиях в подходе к статусу государства (считать его признанным или непризнанным).

поддержку части государств (в том числе государства-покровителя), самопровозглашённые политии вынуждены, исходя из присущих данной территории особенностей, заниматься трудными поисками ресурсов для своего развития, что установлено нами на первом этапе настоящего исследования.

Обобщение отечественных и зарубежных исследований позволило нам выделить две группы факторов социально-экономического развития непризнанных (признанных частично) государств.

Первая группа – экзогенные факторы, обеспечивающие внешнюю поддержку рассматриваемых государств. В этой группе выделим, во-первых, степень международного признания, от которой зависит доступ к международной финансовой помощи и прямым иностранным инвестициям (Caspersen 2015; Harzl 2018; Oltramonti 2020; Pegg 2015; Кислая 2017). Кроме того, граждане непризнанных (частично признанных) государств не могут выезжать в страны, где их документы не считаются действительными. В этой связи с 2012 г. для населения Абхазии и Южной Осетии правительство Грузии выдаёт нейтральные к статусу документы. Однако в Европейском союзе такие документы принимают только страны Центральной и Восточной Европы: Румыния, Польша, Болгария, Словакия, Чехия, Эстония, Латвия, Литва и Венгрия.

Во-вторых, наличие внешнего покровителя (Caspersen 2015; Doboš и Riegl 2020; Oltramonti 2020; Qvortrup 2020). Помимо возможности отстаивать на международном уровне права непризнанного или частично признанного государства, государство-покровитель оказывает и прямую экономическую помощь (Beacháin 2016). Заслуживает внимания замечание профессора М. Квортрупа о мотивах, которыми руководствуется внешний покровитель: успех референдума о независимости определяют не приверженность его организаторов демократической идеологии и не явка населения; главное – поддерживается ли отделение, отвечает ли интересам Великобритании, Франции или США (Qvortrup 2020: 52).

В-третьих, степень межрегиональной целостности (Бородин, Ерохин 2015; Жариков 2015): для непризнанных территорий эта характеристика важна при выстраивании внешних отношений (Relitz 2019). В некоторых случаях непризнанные государства могут располагать уникальными преимуществами (Toomla 2016): например, для Южной Осетии такое преимущество обеспечивает стратегическое положение на Транскамской дороге, соединяющей северную и южную стороны Северо-Кавказского хребта (Oltramonti 2020).

Вторая группа – это эндогенные факторы, обеспечивающие самостоятельное развитие территорий: институционально-правовые, финансово-экономические и социально-демографические. К институционально-правовым факторам принято относить степень достаточности и разработанности нормативно-правовой базы внутренней легитимности органов власти (Ambrosio 2016; Blakkisrud 2012; Caspersen 2015; Ворошилов 2017), а также обеспечение безопасности жизнедеятельности граждан (Вакке 2018; Pegg 2015). Институционально-правовые факторы играют ключевую роль на сложном этапе становления нового госу-

дарства, формируя стабилизационную основу, на которой в дальнейшем будет протекать процесс экономического и социального развития.

К финансово-экономическим факторам относят, с одной стороны, устойчивость бюджета, а именно его способность поддерживать динамику внутреннего социально-экономического развития (Минаков 2020; Найденкова 2017) и связанную с этим эффективность налоговой политики (Olsson 2020); с другой стороны – динамику развития предпринимательства, в том числе социально ориентированного (Колосовский 2010; Торопушина 2018).

Социально-демографическими детерминантами считаются: характер социального взаимодействия между государством, представителями бизнес-общества и населением (Тишкина 2017), уровень жизни населения (Беляев и др. 2015; Молчанова 2013), включающий социальную поддержку (Caspersen 2015), обеспечение и поддержание развития человеческого капитала (Башмакова 2019; Корчак, Скуфына 2018; Молчанова 2013; Сятчихин 2015; Торопушина 2018), в том числе посредством поддержки науки и образования (Ayunts et al. 2016; Румянцев 2015; Ковальчук, Степнов 2019).

В каждой стране состав, а также степень и характер влияния представленных факторов уникальны.

Большинство исследований непризнанных государств посвящено социально-политическим аспектам, оценка которых опирается на использование качественных методов. Часто проводится сопоставление институционального и социально-экономического положения до и после провозглашения независимости. Такая методика позволяет выявить основные причины и последствия отделения, однако не даёт возможности установить особенности внутреннего развития государств.

Обзор научных публикаций по проблемам непризнанных или частично признанных государств показывает, что теоретико-методологические и практические аспекты статуса данных государств освещены в значительной степени, тогда как вопросы их социально-экономического развития изучены весьма слабо.

Исследование

Гипотеза данного исследования заключается в положении об общности и дифференцированности состава и значимости социально-экономических факторов, обуславливающих динамику и тенденции эндогенного развития непризнанных (частично признанных) государств, образовавшихся после распада Советского Союза на территории Кавказа. Цель апробации указанной гипотезы состоит в выявлении ключевых факторов и оценке перспектив социально-экономического эндогенного развития частично признанных республик. Объектами исследования выбраны Республика Южная Осетия (РЮО), Республика Абхазия и Нагорно-Карабахская Республика.

Сопоставимость объектов анализа (как следствие ретроспективной институциональной и социально-экономической однородности развития республик) в дополнении с возможностями для проведения системного анализа (объекты исследования обладают схожей информационной базой данных социально-экономического развития) позволяет повысить уровень достоверности полученных результатов.

В исследовании использованы методы: дескриптивного, компаративного и статистического анализа, а также аналитического обобщения.

На первом этапе на основе официальной информации органов государственной статистики была сформирована база данных по социально-экономическим показателям развития республик. Её основу составили показатели Целей в области устойчивого развития (ЦУР), предлагаемых ООН. В республиках не осуществляется статистический учёт показателей ЦУР, поэтому для анализа выбраны показатели, которые максимально точно отражают цели и задачи Повестки дня в области устойчивого развития, будучи наиболее близкими по значению и методологии расчёта показателям ЦУР.

Выбранные показатели сгруппированы нами по характеру отражаемого ими явления: абсолютные (абс.), удельно-весовые (вес.) и динамические (динамич.). Это позволило определить условия саморазвития республик.

На втором этапе был выполнен ретроспективный анализ социально-экономического развития республик в разрезе глобальных показателей достижения ЦУР, охватывающих основные сферы жизнедеятельности государств: здравоохранение; наука и образование; жилищно-коммунальное и сельское хозяйство; инженерная инфраструктура; государственное управление. Анализ проводился по группам показателей, притом доля абсолютных показателей в общем объёме составила 29% (12 показателей, шесть ЦУР), удельно-весовых – 41% (17 показателей, семь ЦУР), динамических – 29% (12 показателей, семь ЦУР).

Третий этап был нацелен на выявление посредством ретроспективного анализа основных тенденций социально-экономического развития республик. При этом в зависимости от характера распределения количественных данных по каждой республике использовались параметрические и непараметрические методы анализа. В связи с ограниченностью объёма выборки двенадцатью годами для проверки данных на нормальность распределения использовался критерий Шапиро-Уилка.

На четвёртом этапе с помощью однофакторного дисперсионного анализа (ANOVA) и по расчёту критерия Краскела-Уоллиса были выделены и обоснованы общие и уникальные факторы социально-экономического развития республик. Исследуемым признаком анализа были показатели достижения ЦУР и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития; группирующим признаком – регион.

На пятом этапе сделаны выводы о перспективах и барьерах социально-экономического развития республик.

Информационную базу исследования составили данные статистических ежегодников за период с 2007 по 2019 г., итоги всеобщих переписей населения, а также официальные публикации о направлениях и приоритетах государственной политики в сфере социально-экономического развития.

Ретроспективный анализ

По значениям абсолютных показателей, характеризующих, с одной стороны, подушевое распределение ресурсов социальной (жилые помещения и объекты сферы здравоохранения) и финансовой инфраструктур, а с другой стороны – социально-демографические процессы (движение населения и уровень преступности) республики имеют статистически значимые отличия (см. табл. 1).

Таблица 1. Свод абсолютных показателей социально-экономического положения республик в 2007–2019 гг.

Table 1. A set of absolute indicators of the socio-economic situation of the Republics in 2007–2019.

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3		
3	Число больничных коек на тыс. чел.	19,57	11,55–20,311	7,48	7,44–8,155	4,69	4,60–4,72	p<0,001	p ₁₋₂ =0,015 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ =0,009
	Число врачей всех специальностей на тыс. чел.	5,31	5,11–5,44	2,81	2,69–3,08	2,44	2,42–2,55	p<0,001	p ₁₋₂ =0,014 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ =0,009
	Число среднего медицинского персонала на тыс. чел.	14,32	14,15–15,08	6,33	6,23–6,35	9,32	8,99–9,48	p<0,001	p ₁₋₂ <0,001 p ₁₋₃ =0,015 p ₂₋₃ =0,009
	Число мест в санаториях на тыс. чел.	0,79	0,71–0,86	2,99	2,62–20,47	...	...	p<0,001	...
6	Отпущено на 1 чел. воды населению, тыс. м3	61,21	46,28–62,31	...	...	26,28	21,99–28,33	p=0,005	...
8	Число кредитных организаций на тыс. чел.	0,06	0,05–0,07	0,09	0,098–0,099	...	...	p<0,001	...
10	Миграционное движение населения, на одного жителя								
	прибыло	0,003	0,002–0,027	0,002	0,0021–0,0029	0,006	0,004–0,007	p=0,002	p ₁₋₂ =0,132 p ₁₋₃ =0,475 p ₂₋₃ =0,001
	выбыло**	0,002 ± 0,002	0,001–0,003	0,002 ± 0,001	0,001–0,003	0,004 ± 0,001	0,004–0,005	p<0,001	p ₁₋₂ =0,96 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ <0,001
	Миграционный прирост, чел.	95	22–1170	144	69–272	312	(–)187–368	p=0,702	...
11	Жилищный фонд на тыс. чел., м2	35,57	34,03–35,99	...	...	26,59	26,28–29,37	p<0,001	...

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3		
16	Число зарегистрированных преступлений по группам, на тыс. человек:								
	умышленные убийства и покушения на убийства	0,16	0,09–0,22	0,13	0,08–0,17	0,021	0,02–0,03	p<0,001	p ₁₋₂ =0,99 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ <0,001
	изнасилования и покушения на изнасилования**	0,037±0,025	0,022–0,054	0,011±0,004	0,009–0,013	0,012±0,004	0,008–0,016	p=0,010	p ₁₋₂ =0,003 p ₁₋₃ =0,011 p ₂₋₃ =0,99

* H_0 : хотя бы в двух республиках между значениями рассматриваемых показателей имеются существенные различия.

** Поскольку значения показателей группы имеют нормальное распределение, в таблице даны их средние значения со стандартным отклонением, а также 95%-й доверительный интервал.

Рассчитано авторами по: *Абхазия в цифрах*. Статистический сборник за 2014, 2015, 2019. Управление государственной статистики Республики Абхазия. [Электронный доступ]. URL: <https://www.ugra.org/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Республики Южная Осетия*. 2011, 2015, 2018, 2020. Управление государственной статистики министерства экономического развития Республики Южная Осетия. [Электронный доступ]. URL: <https://ugosstat.ru/statisticheskij-sbornik-za-2020-g/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Арцаха*. 2009–2015, 2019, 2020. Сборник Национальной статистической службы РА. [Электронный доступ]. URL: <http://stat-nkr.am/index.php> (дата обращения: 20.10.2021).

Как следует из приведённых данных, Южная Осетия лучше обеспечена медицинским обслуживанием. Указанное преимущество РЮО, на наш взгляд, может быть обусловлено оттоком населения вследствие военных действий. Относительно повышения уровня здоровья населения (профилактики заболеваний) Южная Осетия отстает от Абхазии.

По уровню развития финансовой инфраструктуры Республика Абхазия заметно опережает РЮО.

Относительно миграционной динамики стоит подчеркнуть, что, несмотря на статистически значимую разницу в притоке (между Абхазией и Нагорным Карабахом) и оттоке (между РЮО, Республикой Абхазия и Нагорно-Карабахской Республикой) населения, статистически значимой разницы между республиками не обнаружено. Тем не менее, если в РЮО и Республике Абхазия после 2014 г. наблюдается устойчивая тенденция превышения числа прибывших к числу покинувших страну; в среднем за 2015–2019: в РЮО на 1,5 тыс. чел., Республике Абхазии на 202 чел., то в Нагорно-Карабахской Республике с 2016 г. наблюдается тенденция обратная – в среднем за 2016–2019 разница между прибывшими и покинувшими страну составляет (–) 209 чел. (см. рис. 1).

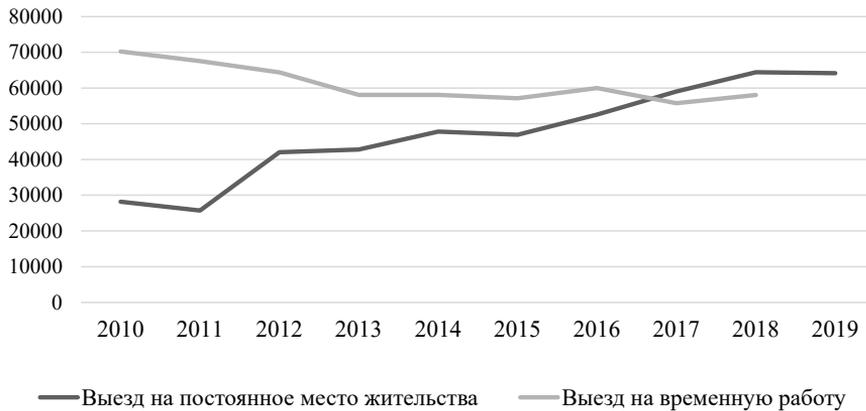


Рисунок 1. Миграционный прирост республик за 2007–2019, чел.

Figure 1. Migration growth of the Republic for 2007–2019, ppl.

Составлено по: *Абхазия в цифрах*. Статистический сборник за 2015, 2019. Управление Государственной Статистики Республики Абхазия. [Электронный доступ]. URL: <https://www.ugsra.org/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Республики Южная Осетия*. 2011, 2015, 2018, 2020. Управление государственной статистики министерства экономического развития Республики Южная Осетия. [Электронный доступ]. URL: <https://ugosstat.ru/statisticheskij-sbornik-za-2020-g/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Арцаха (Нагорно-Карабахской Республики)*. 2007–2013; 2009–2015; 2020. Сборник Национальной Статистической Службы РА. [Электронный доступ]. URL: <http://stat-nkr.am/index.php> (дата обращения: 20.10.2021).

Объём жилищного фонда РЮО и Нагорно-Карабахской Республики также имеет существенные различия: к 2019 г. последняя располагала на 18% меньшим объёмом жилых построек на тысячу жителей. При этом в 2014–2019 гг. темпы строительства в Нагорном Карабахе были выше и составляли в среднем около 2,5% (в РЮО – 2,3%). Однако статистически значимой разницы в темпах прироста жилищного фонда двух республик не выявлено (см. табл. 3).

Наиболее высоким уровнем преступности отличается РЮО, а наименьшее число преступлений на тысячу жителей зафиксировано в Нагорно-Карабахской Республике.

Структурный анализ

Авторы установили статистически значимые различия в эколого-экономических (объём выработки электроэнергии; площадь лесных массивов, включая территории заповедников, и сельхозземель), социально-демографических (в первую очередь уровня развития человеческого потенциала) и финансовых (суммы доходов и расходов государственных бюджетов) показателях республик (см. табл. 2).

Таблица 2. Свод удельных показателей социально-экономического положения Нагорно-Карабахской Республики, Республик Южная Осетия и Абхазия в 2007–2019.

Table 2. A set of specific indicators of the socio-economic situation of the Nagorno-Karabakh Republic, the Republic of South Ossetia and Abkhazia in 2007–2019.

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3		
1	Доля расходов государственного бюджета по статьям, % от общей суммы расходов госбюджета:								
	образование, наука, молодёжная политика, спорт и туризм	16,52	1,98 –19,78	16,65	11,76– 17,58	18,7	17,48– 19,12	p=0,131	...
	здравоохранение и социальная политика**	8,41± 5,63	4,83 –11,98	8,96± 2,62	7,29– 10,62	29,1± 2,52	27,58– 30,62	p<0,001	p ₁₋₂ =0,935 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ <0,001
2	Посевные площади (% от общей площади государства)	3,71	3,36 –3,75	0,79	0,67– 0,85	5,54	4,67– 5,92	p<0,001	p ₁₋₂ =0,007 p ₁₋₃ =0,025 p ₂₋₃ <0,001
4	Удельный вес численности:								
	детей, посещающих дошкольные учреждения (% от общей численности детей от 0 до 8 лет)	33,54	21,67– 38,27	18,49	13,56– 24,73	16,91	13,96– 18,10	p=0,003	p ₁₋₂ =0,076 p ₁₋₃ =0,003 p ₂₋₃ =0,813
	детей, обучающихся в средних общеобразовательных учреждениях (% от общей численности детей от 8 до 19 лет)**	106,1± 10,38	99,81– 112,36	75,31± 1,99	74,08– 76,81	77,44± 4,20	74,97– 80,00	p = 0,002	p ₁₋₂ =0,004 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ =0,587
	молодёжи в средних специальных учебных заведениях (% от общей численности молодёжи от 20 до 24 лет)	8,03	7,73– 8,28	8,61	7,84– 9,13	13,74	13,29– 15,60	p<0,001	p ₁₋₂ =0,791 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ <0,001
	молодёжи, обучающейся в вузах (% от общей численности молодёжи от 20 до 24 лет)	43,47	36,82– 56,40	17,03	15,57– 17,66	44,13	42,36– 56,29	p<0,001	p ₁₋₂ <0,001 p ₁₋₃ =0,99 p ₂₋₃ <0,001
	специалистов, выпущенных из вузов (% от численности поступивших в соответствующем году)**	113,69± 27,84	95,70– 128,73	99,26± 13,13	87,95– 105,00	79,71± 12,82	67,15– 90,52	P=0,005	p ₁₋₂ =0,298 p ₁₋₃ =0,003 p ₂₋₃ =0,119
7	Удельный вес от общего объёма выработанной электроэнергии:								
	потреблённой населением	42,71	41,22– 61,45	16,23	12,37– 25,85	46,99	35,62– 63,59	p<0,001	p ₁₋₂ <0,001 p ₁₋₃ =0,99 p ₂₋₃ <0,001
	потерь в электросетях	19,5	18,11– 23,20	9,54	8,17– 10,16	21,91	17,33– 35,74	p<0,001	p ₁₋₂ <0,001 p ₁₋₃ =0,99 p ₂₋₃ <0,001
11	Численность городского населения, % от общей численности населения	62,2	58,60– 63,25	50,3	49,80– 50,40	76,5	75,50– 82,70	p<0,001	p ₁₋₂ =0,056 p ₁₋₃ =0,0558 p ₂₋₃ <0,001

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3	Me	Q1 – Q3		
15	Площадь заповедников, % от общей площади государства	0,06	0,06–0,14	0,09	0,087–0,09	...	...	p=0,23	...
	Объём средств, выделяемых на охрану природы, % от общего объёма госрасходов	0,08	0,07–0,08	0,09	0,07–0,11	0,59	0,11–1,99	p=0,057	...
17	Объём государственных доходов, % от ВВП	297,24	157,81–703,07	30,21	28,77–33,56	17,50	16,45–19,74	p<0,001	p ₁₋₂ =0,032 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ =0,029
	Удельный вес поступлений от общего объёма доходов госбюджета:								
	налоговых поступлений	5,31	3,42–10,59	65,05	34,58–99,63	91,37	87,51–96,21	p<0,001	p ₁₋₂ <0,001 p ₁₋₃ <0,001 p ₂₋₃ =0,99
финансовой помощи РФ	84,81	81,92–88,94	20,64	14,84–25,02	...	...	p=0,001	p ₁₋₂ =0,196 p ₁₋₃ =0,001 p ₂₋₃ =0,477	

* H_0 : хотя бы в двух республиках между значениями показателей имеются существенные различия.

** В связи с тем, что значения показателей группы имеют нормальное распределение, в таблице даны их средние значения со стандартным отклонением, а также 95%-й доверительный интервал.

Расчитано авторами по: *Абхазия в цифрах*. Статистический сборник за 2014, 2015, 2018, 2019. Управление государственной статистики Республики Абхазия. [Электронный доступ]. URL: <https://www.ugsra.org/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Республики Южная Осетия*. 2011, 2015, 2018, 2020. Управление государственной статистики министерства экономического развития Республики Южная Осетия. [Электронный доступ]. URL: <https://ugostat.ru/statisticheskij-sbornik-za-2020-g/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Арцаха (Нагорно-Карабахской Республики)*. 2006–2012, 2007–2013, 2008–2014, 2009–2015, 2010–2016, 2018, 2020. Сборник Национальной Статистической Службы РА. [Электронный доступ]. URL: <http://stat-nkr.am/index.php> (дата обращения: 20.10.2021).

Республики имеют различную долю госбюджета в ВВП (см. рис. 2). Государственный бюджет Республики Южная Осетия за 2014–2019 гг. превышает объём ВВП в среднем на 64% (до 2014 превышение свыше 700%). Для сравнения: за 2007–2019 гг. медианные значения удельных весов госбюджетов в ВВП стран СНГ (имеющих единые с анализируемыми государствами исторические основы социально-экономического развития) составляли: Казахстан – 20,5% (Q1 = 19,1%; Q3 = 24,2%), Армения – 24,2% (Q1 = 23,7%; Q3 = 25,1%), Грузия – 26,9% (Q1 = 26,4%; Q3 = 27,8%), РФ – 39,3% (Q1 = 38,0%; Q3 = 40,9%), Азербайджан – 40,8% (Q1 = 37,5%; Q3 = 44,7%), Беларусь – 42,2% (Q1 = 41,4%; Q3 = 44,7%)³. Таким об-

³ The Global SDG Indicators Database. Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development. Target 17.1 Strengthen domestic resource mobilization, including through

разом, рассматриваемая часть бюджетной политики Нагорного Карабаха и Абхазии типична для стран постсоветского пространства, в которых выбранный «интервал оптимальности» доли бюджета в показателе ВВП составляет около 29,9% (Q1 = 25,1%; Q3 = 40,9%). В РЮО диспропорции в соотношении к ВВП государственного бюджета объясняются структурой источников его дохода.

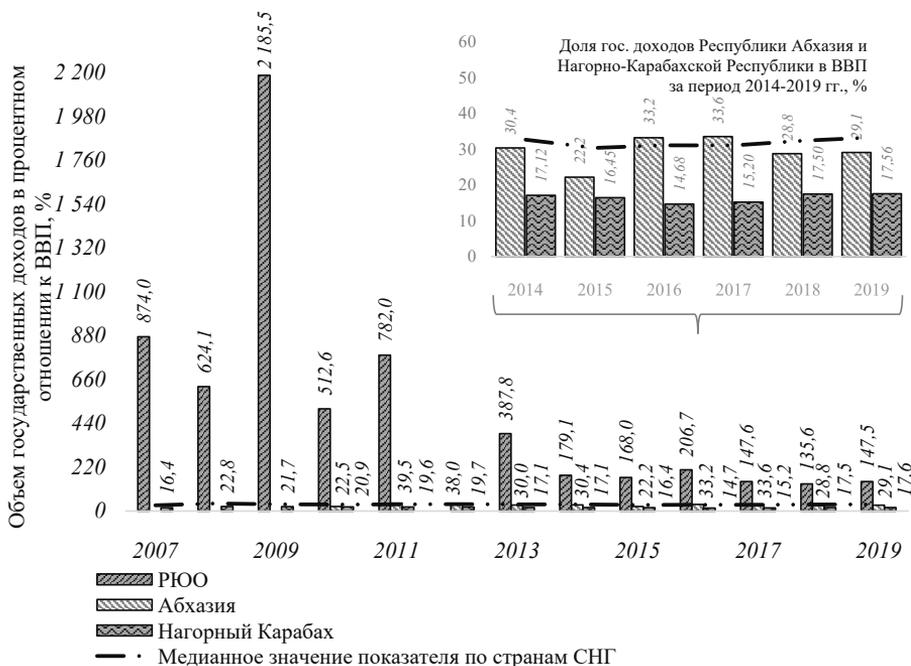


Рисунок 2. Удельный вес государственных бюджетов Республик в ВВП в 2007–2019, %

Figure 2. The share of the state budgets of the Republics in GDP in 2007–2019, %

Составлено авторами по: Абхазия в цифрах. Статистический сборник за 2014, 2015, 2018, 2019 гг. Управление Государственной Статистики Республики Абхазия. [Электронный доступ]. URL: <https://www.ugra.org/> (дата обращения: 20.10.2021); Статистический ежегодник Республики Южная Осетия. 2011, 2015, 2018, 2020 гг. Управление государственной статистики министерства экономического развития Республики Южная Осетия. [Электронный доступ]. URL: <https://ugosstat.ru/statisticheskij-sbornik-za-2020-g/> (дата обращения: 20.10.2021); Статистический ежегодник Арцаха (Нагорно-Карабахской Республики). 2006–2012, 2007–2013, 2008–2014, 2009–2015, 2010–2016, 2018, 2020. Сборник Национальной Статистической Службы РА. [Электронный доступ]. URL: <http://stat-nkr.am/index.php> (дата обращения: 20.10.2021).

Если основную долю доходов бюджетов Абхазии и Нагорного Карабаха составляют налоговые поступления (65% и 90% соответственно), то бюджет Юж-

international support to developing countries, to improve domestic capacity for tax and other revenue collection. United Nations. [Электронный доступ]. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (accessed 20.10.2021).

ной Осетии в среднем на 84% пополняется за счёт финансовой помощи России, которая предоставляется в рамках Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию РЮО. Аналогичная программа действует и в Республике Абхазия.

Объёмы расходов бюджета РЮО и Республики Абхазия похожи по социально значимым статьям: образование и здравоохранение. Почти втрое выше финансирование сферы здравоохранения в Нагорном Карабахе.

Республики имеют статистически значимые отличия по социально-демографическим характеристикам. В частности, большая часть населения РЮО и Нагорно-Карабахской Республики сосредоточена в городах, а в Республике Абхазии – в сельской местности.

По уровню образования населения также имеются статистически значимые различия. В РЮО численность детей, посещающих дошкольные учреждения, почти на 17% выше, чем в Нагорно-Карабахской Республике. Значимы также отличия в удельных весах численности детей, обучающихся в средних общеобразовательных учреждениях, однако Нагорно-Карабахская Республика характеризуется высоким уровнем удельного веса молодёжи, обучающейся в средних специальных учебных заведениях.

Наименьшая доля студентов вузов в Абхазии, а удельный вес выпущенных специалистов в РЮО выше, чем в Нагорном Карабахе.

По уровню энергообеспеченности населения Абхазия отстаёт от Южной Осетии и Нагорного Карабаха, при этом удельный вес потерь электроэнергии в электросетях в Абхазии ниже.

Динамический анализ

В Абхазии темп роста ВВП на душу населения существенно ниже, чем в Южной Осетии и тем более – в Нагорном Карабахе. За исключением этого обстоятельства показатели, характеризующие динамику социально-экономического развития, не обнаруживают статистически значимых различий (см. табл. 3).

Таблица 3. Динамика показателей (темпы роста в % к предыдущему году), характеризующих социально-экономическое положение Республик, 2007–2019.

Table 3. Dynamics of indicators (growth rates in % to the previous year) characterizing the socio-economic situation of the Republics, 2007–2019.

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 - Q3	Me	Q1 - Q3	Me	Q1 - Q3		
2	ИПЦ на продовольственные товары**	108,47± 6,11	102,06– 114,88	109,12± 5,17	105,99– 112,25	104,45± 5,27	101,27– 107,64	p=0,086	...

ЦУР	Показатель	Республика Южная Осетия		Республика Абхазия		Нагорно-Карабахская Республика		P-value общ.*	P-value по группам*
		Me	Q1 - Q3	Me	Q1 - Q3	Me	Q1 - Q3		
4	Рост числа учителей в общеобразовательных учреждениях**	1,20± 6,21	(-) 2,74– 5,15	0,62± 3,85	(-) 1,83– 3,07	(-) 0,27± 2,29	(-) 1,73– 1,18	p = 0,714	...
	Изменение отношения числа выпущенных специалистов к числу, поступивших в вуз в соответствующем году	-0,001	(-) 0,234– 0,161	0,023	(-) 0,053– 0,041	0,014	(-) 0,035– 0,031	p = 0,948	...
8	ВВП на душу населения	11,6	6,49– 17,33	4,47	3,50– 9,11	15,78	9,96– 28,75	p=0,034	p ₁₋₂ =0,31 p ₁₋₃ =0,98 p ₂₋₃ =0,03
	ВВП на одного занятого	11,08	6,99– 41,26	3,59	(-) 0,47– 10,95	13,7	7,47– 27,25	p=0,101	...
	Динамика отношения численности занятого населения к общей численности населения	0,30	(-) 0,55– 1,66	0,24	(-) 0,19– 0,44	1,08	(-) 0,62– 1,54	p = 0,493	...
9	Динамика автомобильного транспорта								
	пассажирооборот	5,5	(-) 2,47– 9,25	3,87	2,08– 10,56	7,85	4,07– 10,02	p=0,555	...
	грузооборот	(-) 36,48	(-) 59,49– (-) 0,63	10,99	2,62– 17,38	8,07	2,36– 13,01	p=0,098	...
11	Прирост жилищного фонда	1,79	0,48– 3,38	...	...	1,11	0,63– 2,73	p=0,897	...
17	Динамика удельного веса поступлений от общего объема доходов госбюджета:								
	налоговых поступлений	10,12	(-) 12,70– 157,59	0,24	(-) 5,26– 6,89	1,26	(-) 0,12– 2,68	p=0,636	...
	финансовой помощи РФ	0,59	(-) 5,78– 5,04	2,68	(-) 22,85– 14,73	...	...	p=0,554	...
	заимствованных средств	...	...	...	...	38,19	(-) 48,81– 88,11		

* H_0 : хотя бы в двух Республиках между значениями рассматриваемых показателей имеются существенные различия.

** В связи с тем, что значения показателей группы имеют нормальное распределение, в таблице даны их средние значения со стандартным отклонением, а также 95 %-й доверительный интервал.

Рассчитано авторами по: *Абхазия в цифрах*. Статистический сборник за 2014, 2015, 2019, 2020. Управление государственной статистики Республики Абхазия. [Электронный доступ]. URL: <https://www.ugsra.org/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Республики Южная Осетия*. 2011, 2015, 2018, 2020. Управление государственной статистики министерства экономического развития Республики Южная Осетия. [Электронный доступ]. URL: <https://ugostat.ru/statisticheskij-sbornik-za-2020-g/> (дата обращения: 20.10.2021); *Статистический ежегодник Арцаха (Нагорно-Карабахской Республики)*. 2006–2012, 2007–2013, 2008–2014, 2009–2015, 2018, 2020. Сборник Национальной Статистической Службы РА. [Электронный доступ]. URL: <http://stat-nkr.am/index.php> (дата обращения: 20.10.2021).

Обобщение результатов

Республики имеют статистически значимые различия в уровнях достижения пяти из тринадцати Целей устойчивого развития, а именно: обеспечение продовольственной безопасности; здорового образа жизни и содействие благополучию; всеохватного и справедливого качественного образования; содействие построению миролюбивого и открытого общества; укреплению средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнёрства.

Максимальная доля посевных площадей от площади государства на фоне самой низкой динамики роста цен на потребительские товары наблюдается в Нагорно-Карабахской Республике. Максимальная степень обеспеченности населения услугами сферы здравоохранения достигнута в РЮО, а также в Республике Абхазия – с точки зрения профилактики заболеваний. По охвату детей и подростков дошкольным и школьным образованием, а также динамике роста числа учителей лидирует РЮО, но республика отстаёт по показателям охвата молодёжи средним и высшим профессиональным образованием, достигнутым Нагорно-Карабахской Республикой. Уровень преступности в РЮО в 2,5 раза выше, чем в Абхазии и Нагорном Карабахе. Многократно превышающий ВВП страны объём государственных доходов наблюдается в РЮО – за счёт инвестиций РФ. Традиционная модель финансирования госбюджета за счёт налоговых поступлений характерна только для Нагорно-Карабахской Республики.

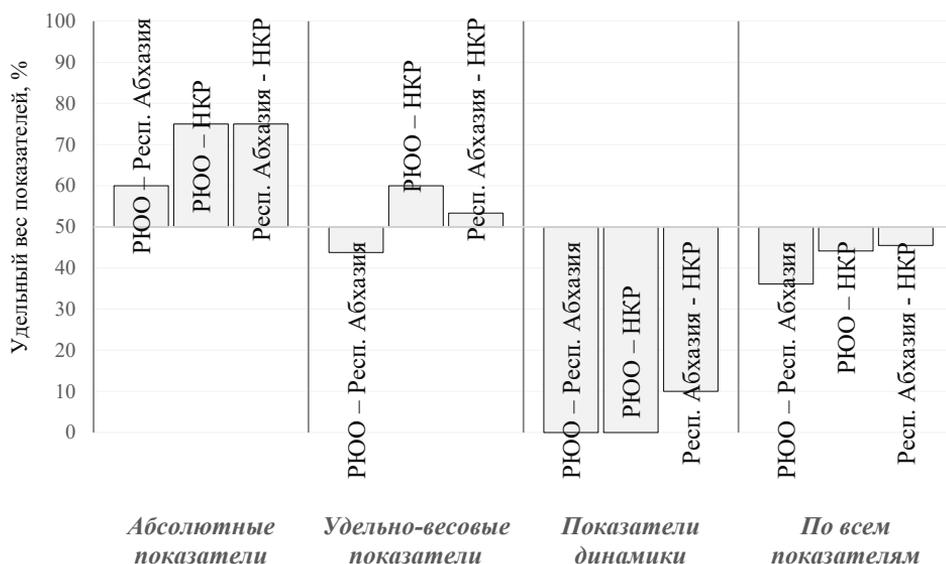


Рисунок 3. Удельный вес показателей, значения которых имеют статистически значимые различия между Республиками, %.

Figure 2. The proportion of indicators whose values have statistically significant differences between the Republics, %.

Составлено авторами.

Республики в одинаковой степени достигли реализации двух ЦУР: создание надёжной инфраструктуры; защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию. Последнее можно объяснить значительным снижением экономической активности после распада СССР.

Республики находятся на разном уровне экономического и социально-демографического развития. Некоторые черты сходства обнаруживают Южная Осетия и Абхазия (см. рис. 3), что может объясняться общей геополитической основой. Республики существенно различаются по объёму и структуре госбюджетов, по степени обеспеченности населения объектами социальной, финансовой и энергетической инфраструктуры.

Отмеченные сходства и различия в факторах социально-экономического развития республик, по мнению авторов, во многом обусловлены способностью их руководства эффективно использовать свой экономический потенциал, имеющиеся ресурсы, а также преимущества геополитического и экономико-географического положения. Исследование показало, что республики представляют собой специфический феномен, возникший в результате распада Советского Союза, имеющий схожую историю, уникальное геополитическое положение и общие цели развития. При этом способы и этапы их достижения в каждой республике имеют свои особенности, инструменты и результативность. Отметим, что борьба за независимость не всегда означает, с одной стороны, отдаление от одного государства, а с другой – готовность присоединиться к государству, оказывающему экономическую и политическую поддержку.

Нагорный Карабах отличается от Осетии и Абхазии не только по наполнению и использованию госбюджета и уровню развития инфраструктуры, но и в ключевых демографических показателях.

В-третьих, несмотря на высокую неоднородность статического социально-экономического положения исследуемых территорий, динамические показатели близки – за исключением темпов роста ВВП на душу населения, по которым сильно отличны друг от друга Абхазия и Нагорный Карабах.

* * *

На основе проведённого сравнительного анализа авторами были расширены представления об особенностях развития непризнанных и частично признанных республик Кавказа и установлены общие и уникальные детерминанты, обуславливающие особенности саморазвития каждой республики. Показано, что в основе установленных различий находится эффект дифференцированной базы (основные статистически значимые различия исследуемых государств были определены в абсолютных и удельно-весовых показателях), тогда как динамика процессов, происходящих в республиках, существенных различий между ними не демонстрирует.

Об авторах:

Андрей Геннадьевич Шеломенцев – доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и управления ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», 690014, ДФО, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41. E-mail: a.shelom@gmail.com

Ксения Сергеевна Гончарова – кандидат экономических наук, отдел исследований региональных социально-экономических систем, Институт экономики Уральского отделения РАН, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29. E-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РФФИ и МОН РЮО № 20-514-07001 «Факторы и механизмы саморазвития молодого государства в условиях экономической изоляции (на примере Республики Южная Осетия)».

UDC: 327
Received: August 10, 2021
Accepted: October 11, 2021

Factors of Socio-Economic Development of Partially Recognized and Unrecognized Republics of the Caucasus

A.G. Shelomentsev¹, K.S. Goncharova²
[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-203-223](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-203-223)

¹ Vladivostok state university of economics and service, Vladivostok, Russia.

² Institute of Economics Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Abstract: Particular and general factors determine the dynamics and trends of endogenous development of three unrecognized and partially recognized republics of the Caucasus – the Republic of South Ossetia (RSO), Abkhazia, and the Nagorno-Karabakh Republic. The article identifies critical factors and assesses prospects for endogenous socio-economic development of an unrecognized and partially recognized Republics of the Caucasus. It uses comparative and statistical methods, namely, one-factor analysis of variance (ANOVA) and the Kraskel-Wallis Criterion. A database developed for this study uses a set of indicators of the UN Sustainable Development Goals (SDGs) for 2007 to 2019 as a formalized universal and balanced system of global determinants. We found that differences in the achieved UN SDGs indicators can be accounted for by the variety of each state's initially socio-economic situation (the effect of a differentiated base). At the same time, the research shows that the dynamics of the development of the Caucasian republics are similar, which determines a commonality of trends of their future (while maintaining current conditions and circumstances). The study results expand our understanding of the development of unrecognized and partially recognized states. It shows that one has to consider this propensity of the

Caucasian states to self-development when justifying measures for improving their socio-economic situation and increasing the effectiveness of investment programs implemented jointly with the Russian Federation to promote the socio-economic development of the RSO and the Republic of Abkhazia.

Keywords: partially recognized states, de facto states, socio-economic development of territories, factors of self-development, the republics of the Caucasus, the Republic of South Ossetia, the Republic of Abkhazia, the Nagorno-Karabakh Republic

About the authors:

Andrei G. Shelomentsev – Doctor of Economics, Professor, Department of Economics and Management, Vladivostok state university of economics and service, 41 Gogolya st., Vladivostok 690014 Russia, e-mail: a.shelom@gmail.com

Kseniya S. Goncharova – Candidate of Economic Sciences, Research Assistant of the Department for the Study of Regional Socio-Economic Systems, Institute of Economics Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 29, Moskovskaya street, Yekaterinburg, Russia, 620014, e-mail: ksenia.gon4arowa@gmail.com

Conflict of interest:

The authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The study was carried out with the financial support of a grant from Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and Ministry of Education and Science of the Republic of South Ossetia № 20-514-07001 «The young state self-development factors and mechanisms in the economic isolation conditions (by the South Ossetia Republic example)».

References:

- Ambrosio T., Lange W. A. 2016. The Architecture of Annexation? Russia's Bilateral Agreements with South Ossetia and Abkhazia. *Nationalities Papers*. 44(5). P. 673–693. DOI: 10.1080/00905992.2016.1203300.
- Ayunts A., Zolyan M., Zakaryan T. 2016. Nagorny Karabakh Conflict: Prospects for Conflict Transformation. *Nationalities Papers*. 44(4). P. 543–559. DOI: 10.1080/00905992.2016.1157158
- Bakke K.M., Linke A.M., O'Loughlin J., Toal G. 2018. Dynamics of State-Building after War: External-Internal Relations in Eurasian De Facto States. *Political Geography*. №63. P. 159–173. DOI: 10.1016/j.polgeo.2017.06.011.
- Beacháin D.Ó, Comai G., Tsursumia-Zurabashvili A. 2016. The Secret Lives of Unrecognised States: Internal Dynamics, External Relations, and Counter-Recognition Strategies. *Small Wars & Insurgencies*. 27(3). P. 440–466. DOI: 10.1080/09592318.2016.1151654
- Berg E., Kuusk E. 2010. What Makes Sovereignty a Relative Concept? Empirical Approaches to International Society. *Political Geography*. 29(1). P. 40–49. DOI: 10.1016/j.polgeo.2010.01.005.
- Blakkisrud H., Kolstø P. 2012. Dynamics of De Facto Statehood: the South Caucasian De Facto States between Secession and Sovereignty. *Southeast European and Black Sea Studies*. 12(2). P. 281–298. DOI: 10.1080/14683857.2012.686013
- Caspersen N. 2015. Degrees of Legitimacy: Ensuring Internal and External Support in the Absence of Recognition. *Geoforum*. №66. P. 184–192. DOI: 10.1016/j.geoforum.2014.10.003.
- Caspersen N., Stansfield G. 2012. *Unrecognized States in the International System*. Exeter Studies in Ethno Politics. University of Exeter. UK. Taylor & Francis. 261 p.

Doboš B., Riegl M. 2020. Neomedievalism and International Recognition: Explaining the Level of Recognition Via Networking. Riegl M., Doboš B. (eds). *Perspectives on Secession. Frontiers in International Relations*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-48274-9_5

Emerson R. 1971. Self-Determination. *American Journal of International Law*. 65(3). P. 459–475. DOI: 10.2307/2198970

Harguindéguy J.-B., Sánchez E.S., Sánchez A.S. 2021. Why do Central States Accept Holding Independence Referendums? Analyzing the Role of State Peripheries. *Electoral Studies*. №69. DOI: 10.1016/j.electstud.2020.102248.

Harzl B. 2018. *The Law and Politics of Engaging De Facto States: Injecting New Ideas for an Enhanced EU Role*. Washington, DC. Center for Transatlantic Relations. 91 p.

Heraclides A. 2020. Self-determination and Secession: the Normative Discourse Yesterday and Today. Riegl M., Doboš B. (eds). *Perspectives on Secession. Frontiers in International Relations*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-48274-9_2

Kereselidze N. 2015. The Engagement Policies of the European Union, Georgia and Russia towards Abkhazia. *Caucasus Survey*. 3(3). P. 309–322. DOI: 10.1080/23761199.2015.1102451

Monastiriotis V., Zilic I. 2020. The Economic Effects of Political Disintegration: Lessons from Serbia and Montenegro. *European Journal of Political Economy*. №65. DOI: 10.1016/j.ej-poleco.2020.101938.

Olsson O., Baaz M. E., Martinsson P. 2020. Fiscal Capacity in “post”-Conflict States: Evidence from Trade on Congo River. *Journal of Development Economics*. №146. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2020.102506.

Oltramonti G. P. 2020. The Viability of De Facto States: Cases from the Caucasus and the Horn of Africa. Riegl M., Doboš B. (eds). *Perspectives on Secession. Frontiers in International Relations*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-48274-9_8

Pegg S., Kolstø P. 2015. Somaliland: Dynamics of Internal Legitimacy and (Lack of) External Sovereignty. *Geoforum*. №66. P. 193–202. DOI: 10.1016/j.geoforum.2014.09.001.

Pigliucci M. 2020. “Free Trieste Movement”: a First Russian Intervention in Domestic Politics of a Western Country? Riegl M., Doboš B. (eds). *Perspectives on Secession. Frontiers in International Relations*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-48274-9_10.

Qvortrup M. 2020. Democracy, Realism and Independence Referendums. Riegl M., Doboš B. (eds). *Perspectives on Secession. Frontiers in International Relations*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-48274-9_4

Relitz S. 2019. The Stabilisation Dilemma: Conceptualizing International Responses to Secession and De Facto States. *East European Politics*. 35(1). P. 1–21. DOI: 10.1080/21599165.2019.1580191.

Toomla R. 2016. Charting Informal Engagement between De Facto States: a Quantitative Analysis. *Space and Polity*. 20(3). P. 330–345. DOI: 10.1080/13562576.2016.1243037

Vanschoonbeek J. 2020. Regional (In)stability in Europe a Quantitative Model of state Fragmentation. *Journal of Comparative Economics*. 48(3). Pp. 605–641. DOI: 10.1016/j.jce.2020.01.001.

Bashmakova E.P., Toropushina E.E. 2019. Sotsialnoe predprinimatelstvo kak faktor samorazvitiya territoriy rossiyskoy Arktiki [Social Business as a Factor of Self-Development of the Russian Arctic Territories]. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo*. 9(4). P. 481–496. (In Russian)

Belyaev, V.I., Bocharov S.N., Chernysheva E. V. 2015. O znachenii marketinga territorij dlya obespecheniya vosproizvodstvennyh processov v regione [On the Importance of Territory Marketing for Ensuring Reproduction Processes in the Region]. *Fundamental research*. 11(3). P. 544–548. (In Russian)

Borodin V.A., Erohin A.V. 2015. Regional'naya integraciya kak faktor povysheniya potenciala samorazvitiya Territorii [Regional Integration as a Factor of Increasing the Potential of Self-Development of the Territory]. *Regional Economics: theory and practice*. №47. P. 2–12. (In Russian)

Voroshilov N.V. 2017. Vozmozhnosti i perspektivy samorazvitiya municipal'nyh obrazovaniy [Opportunities and Prospects for Self-Development of Municipalities]. *Problems of territory's development*. 4(90). P. 79–95. (In Russian)

Zharikov E.P. 2015. Ekonomika okrainnogo regiona v usloviyah transgranichnosti [The Economy of the Marginal Region in the Conditions of Cross-Border]. *PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law*. 17(3). P. 69–76. (In Russian)

Kislaya T.N., Golubcova O.A. 2017. Mekhanizm formirovaniya strategii samorazvitiya nepriznannoj Respubliki [The Mechanism of Formation of the Strategy of Self-Development of the Unrecognized Republic]. *Vestnik fakul'teta upravleniya SPbGUEU*. №2. P. 30–39. (In Russian)

Kolosovskij A. M. 2010. Vospitanie natsii. O problemah, sderzhivayushchih innovacionnoe predprinimatel'stvo, kak faktora samorazvitiya territorij [Education of the Nation. About the Problems that Hinder Innovative Entrepreneurship as a Factor of Self-Development of territories]. *Kreativnaya ekonomika*. 2(38). P. 27–33. (In Russian)

Korchak E. A., Skuf'ina T. P. 2018. Trudovoj potencial kak social'nyj faktor samorazvitiya regionov i mestnyh soobshchestv Arkticheskoy zony Rossii [Labor Potential as a Social Factor of Self-Development of Regions and Local Communities of the Arctic Zone of Russia]. *Theory and Practice of Social Development*. 10(128). P. 44–48. DOI: 10.24158/tipor.2018.10.7. (In Russian)

Kovalchuk Yu., Stepnov I. 2019. Research of the Technological Future's Uncertainty. *MGIMO Review of International Relations*. 12(6). P. 214–224. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-6-69-214-224

Minakov A.V. 2020. Ocenka sovremennoogo sostoyaniya finansovoj ustojchivosti byudzhetnoj sistemy Rossii [Assessment of the Current State of Financial Stability of the Budget System of Russia]. *The Eurasian Scientific Journal*. 12(3). P. 1–12. (In Russian)

Molchanova M. Yu. 2013. Kriterii samorazvitiya regionov kak osnova formirovaniya mezhyudzhethnyh otnoshenij [Criteria of Self-Development of Regions as the Basis of Formation of Interbudgetary Relations]. *Fundamental research*. № 6–1. P. 131–135. (In Russian)

Najdenova T.A., Shvecova I.N. 2017. Metodicheskij instrumentarij ocenki finansovoj ustojchivosti byudzhetrov sub"ektov Rossijskoj Federacii [Methodical Toolkit for the Assessment of the Russian Federation Constituent Territories' Financial Stability]. *PNRPU Sociology and Economics Bulletin*. №2. P. 222–233. DOI: 10.15593/2224-9354/2017.2.17. (In Russian)

Rumyancev A.A. 2015. Nauchno-innovacionnoe prostranstvo makroregiona: perspektivy innovacionnogo razvitiya territorij [Scientific and Innovative Space of the Macroregion: Prospects for Innovative Development of Territories]. *Studies on Russian Economic Development*. 4(151). P. 85–95. (In Russian)

Syatchihin S.V. 2015. Social'nyj kapital kak faktor samorazvitiya territorij [Social Capital as a Factor of Self-Development of Territories]. *Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*. 25(1). P. 103–109. (In Russian)

Tishkina T.M. 2017. Harakteristika potenciala social'nogo partnerstva kak faktora samorazvitiya territorii [Characteristics of the Potential of Social Partnership as a Factor of Self-Development of the Territory]. *Kontentus*. 1(54). P. 52–62. (In Russian)

Toropushina E.E. 2018. Social'naya infrastruktura kak faktor samorazvitiya territorii rossijskoj Arktiki [Social Infrastructure as a Factor of Self-Development of the Territory of the Russian Arctic]. *Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka*. 5(61). P. 14–23. DOI: 10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.14-23. (In Russian)

Shelomentsev A.G., Doroshenko S.V., Dzhabiev V.V., Goncharova K.S. 2021. Endogenous factors of socio-economic development of the Republic of South Ossetia (an unrecognized state) in the conditions of economic isolation. *Human Progress*. 7(1). DOI: 10.34709/IM.171. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Башмакова Е.П., Торопушина Е.Е. 2019. Социальное предпринимательство как фактор саморазвития территорий российской Арктики. *Экономика, предпринимательство и право*. 9(4). С. 481–496.

Беляев В.И., Бочаров С.Н., Чернышева Е.В. 2015. О значении маркетинга территорий для обеспечения воспроизводственных процессов в регионе. *Фундаментальные исследования*. 11(3). С. 544–548.

Бородин В.А., Ерохин А.В. 2015. Региональная интеграция как фактор повышения потенциала саморазвития Территории. *Региональная экономика: теория и практика*. №47. С. 2–12.

Ворошилов Н.В. 2017. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований. *Проблемы развития территории*. 4(90). С. 79–95.

Жариков Е.П. 2015. Экономика окраинного региона в условиях трансграничности. *Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 17(3). С. 69–76.

Кислая Т.Н., Голубцова О.А. 2017. Механизм формирования стратегии саморазвития непризнанной Республики. *Вестник факультета управления СПбГЭУ*. №2. С. 30–39.

Ковальчук Ю.А., Степнов И.М. 2019. Исследование неопределённости технологического будущего. *Вестник МГИМО-Университета*. 12(6). С. 214–224. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-6-69-214-224

Колосовский А.М. 2010. Воспитание нации. О проблемах, сдерживающих инновационное предпринимательство, как фактора саморазвития территорий. *Креативная экономика*. 2(38). С. 27–33.

Корчак Е.А., Скуфьина Т.П. 2018. Трудовой потенциал как социальный фактор саморазвития регионов и местных сообществ Арктической зоны России. *Теория и практика общественного развития*. 10(128). С. 44–48. DOI: 10.24158/tipor.2018.10.7.

Минаков А.В. 2020. Оценка современного состояния финансовой устойчивости бюджетной системы России. *Вестник евразийской науки*. 12(3). С. 1–12.

Молчанова М.Ю. 2013. Критерии саморазвития регионов как основа формирования межбюджетных отношений. *Фундаментальные исследования*. 6(1). С. 131–135.

Найденова Т.А., Швецова И.Н. 2017. Методический инструментарий оценки финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации. *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. №2. С. 222–233. DOI: 10.15593/2224-9354/2017.2.17.

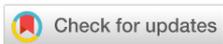
Румянцев А.А. 2015. Научно-инновационное пространство макрорегиона: перспективы инновационного развития территорий. *Проблемы прогнозирования*. 4(151). С. 85–95.

Сятчихин С.В. 2015. Социальный капитал как фактор саморазвития территорий. *Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право*. 25(1). С. 103–109.

Тишкина Т.М. 2017. Характеристика потенциала социального партнёрства как фактора саморазвития территории. *Контентус*. 1(54). С. 52–62.

Торопушина Е.Е. 2018. Социальная инфраструктура как фактор саморазвития территории российской Арктики. Север и рынок: формирование экономического порядка. 5(61). С. 14–23. DOI: 10.25702/KSC.2220-802X.5.2018.61.14-23.

Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Джабиев В.В., Гончарова К.С. 2021. Эндогенные факторы социально-экономического развития Республики Южная Осетия (непризнанного государства) в условиях ее экономической изоляции. *Human Progress*. 7(1). DOI: 10.34709/HP.171.



Зелёные финансы как инструмент обеспечения финансовой устойчивости в ЕС

М.В. Чхан

Посольство России в ФРГ

Рецензия на книгу: Busch D., Ferrarini G., Grünewald S. 2021. *Sustainable Finance in Europe. Corporate Governance, Financial Stability and Financial Markets*. Springer. 511 p. DOI: 10.1007/978-3-030-71834-3

Ключевые слова: финансовый рынок, регулирование финансового рынка, ОЭСР, финансовая стабильность, устойчивые финансы, Европейский союз, ЕС, зелёная экономика, зелёные облигации

Современное развитие международных экономических отношений обусловлено политической неопределённостью, усилением протекционистских тенденций в международной торговле, нарастанием кризисных явлений в контексте распространения пандемии новой коронавирусной инфекции Covid-19, сокращением долговой устойчивости ряда государств и др. На этом фоне исключительно важным представляется повышение уровня суверенной финансовой устойчивости в целях обеспечения инклюзивного роста глобальной и национальных экономик, а также выполнения социальных обязательств. Не следует забывать, что одним из наиболее эффективных источников привлечения капитала в реальный сектор экономики на данном этапе развития мировой экономики остаются финансовые рынки, требующие в свою очередь выверенного и качественного регулирования со стороны государства.

В этой связи Д. Буш, Г. Феррарини и С. Грюневальд – авторы книги «Устойчивые финансы в Европе. Корпоративное управление, финансовая стабильность и финансовые рынки», опубликованной в 2021 году издательством Springer – обращают внимание на проблему обеспечения устойчивости финансов в Европе в контексте тенденции к озеленению мировой экономики своевременно. Налицо значимость данной темы как с точки зрения экономической науки, так и практики международных экономических отношений.

Поступила в редакцию: 10.05.2021 г.

Принята к публикации: 18.10.2021 г.

Авторы аккумулируют мнения экспертов и практиков в области управления устойчивыми финансами в Европейском союзе. В книге использованы различные подходы к анализу макрофинансов, в том числе теоретические и правовые. Главы издания логично структурированы по тематикам и покрывают следующие аспекты: «Общие положения», «Устойчивые финансы и корпоративное управление», «Устойчивые финансы и системные риски», «Устойчивые финансы и финансовые рынки». Таким образом, целью своей работы авторы полагают анализ устойчивости глобальной финансовой системы с учётом современных вызовов и тенденций в мировой экономике с акцентом на проблематику глобального изменения климата и развития зелёных финансов в качестве регулятивного инструмента.

В качестве теоретико-аргументационной базы в поддержку тезиса о недостаточности учёта экологических аспектов для повышения устойчивости финансов в Европе авторы рассматривают пять стратегий, зафиксированных в разработанном Европейской комиссией Плане действий по обеспечению устойчивости финансов. Первая стратегия сконцентрирована на стимулировании инвестиций посредством финансовой и технической поддержки проектов в сфере устойчивой инфраструктуры. В перспективе Еврокомиссия намерена учредить для этих целей единый инвестиционный фонд. Вторая стратегия заключается в систематизации деятельности по обеспечению устойчивости финансов, а также установлении стандартов в области так называемого зелёного финансирования. Это, как ожидается, повысит доверие инвесторов к соответствующим зелёным финансовым продуктам и направит туда потоки капитала. Третья стратегия предполагает выработку эталонных (benchmark) показателей в области устойчивых финансов, а также включение категории устойчивости в оценки, предоставляемые рейтинговыми агентствами, и рыночную аналитику. В четвёртой стратегии акцентируется внимание на том, что в рамках своего корпоративного управления компаниям следует разрабатывать собственные стратегии по устойчивости финансов и при этом руководствоваться долгосрочными целями на рынках капитала. Пятая стратегия подразумевает проведение как минимум трёх типов управленческих реформ. Во-первых, инвестиционные и страховые компании должны учитывать аспекты устойчивости финансов при принятии соответствующих решений. Во-вторых, непокрытые обязательства менеджеров по управлению активами и институциональных инвесторов должны включать факторы устойчивости финансов и окружающей среды. И в-третьих, цели по экологической устойчивости должны быть инкорпорированы в уставные требования финансовых институтов, для того чтобы они направляли инвестиции в развитие устойчивой экономики. Указанные пять стратегий Плана действий подлежат строгому регулированию и контролю на уровне ЕС.

Авторы отмечают, что в последние годы финансовые технологии (*fintech*) и финансовая устойчивость являлись одними из основных драйверов экономики, при этом обе указанные категории имели свои особенности и изначально раз-

вивались независимо друг от друга. Позднее финтехнологии стали инструментом достижения устойчивости финансов. Между тем, по мнению авторов, в тени оставались вопросы экологической устойчивости. В связи с этим авторы анализируют роль цифровых финансов как инструмента достижения устойчивости окружающей среды. В частности, подчёркивается важность их стабильности, оценивается потенциал данного инструмента с точки зрения вклада в развитие зелёной экономики. Кроме того, эксперты сходятся во мнении о необходимости усиливать устойчивость цифровых финансов с целью решения социально ориентированных задач.

Примечательно, что в качестве одного из главных системных рисков в области финансовой устойчивости авторы рассматривают проблему глобального изменения климата. Подчёркивается, что именно климатическая повестка несёт в себе серьёзные потенциальные угрозы экономике и способна повлиять на финансовую стабильность. Отмечается, в частности, что ряд вызовов связан с озеленением макропруденциальной политики. Таким образом, на фоне неопределённости в отношении динамики финансовых рисков, связанных с изменением климата, необходимо принимать превентивные меры с учётом соответствующих взвешенных преимуществ и рисков. Эксперты убеждены, что в переходный период на пути к низкоуглеродной экономике ведущую роль могут и должны играть в первую очередь центральные банки, которые осуществляют деятельность в соответствии с их мандатами по обеспечению финансовой стабильности.

В заключительной главе «Устойчивые финансы и финансовые рынки» приводится обзор проблематики климатической устойчивости в привязке к финансовым рынкам. Отмечается, что с момента публикации европейского Плана действий по устойчивым финансам в марте 2018 г. данная тема стала ключевой в законодательной повестке ЕС по финансовым рынкам, равно как и в повестке дня регуляторных органов ЕС и национальных надзорных и профильных ведомств в финансовом секторе. В данном контексте авторы указывают на широкий ассортимент уже имеющихся «стабилизационных» финансовых активов, обращающихся на международных финансовых рынках, в том числе связанных с окружающей средой. В частности, акцентируется наличие таких инструментов, как займы на проекты, способствующие устойчивому росту, и зелёные облигации.

Рассмотренные в книге вопросы, в том числе устойчивые финансы, зелёная экономика, лежат в русле современной глобальной повестки. В частности, данная проблематика регулярно обсуждается в рамках «Группы двадцати» и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Так, в докладе Организации от 27 апреля 2020 г. «Местная занятость и экономическое развитие»¹ отмечается, что в процессе распространения пандемии возникла тенден-

¹ URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/from-pandemic-to-recovery-local-employment-and-economic-development-879d2913/> (accessed 29.10.2021).

ция на зелёное восстановление социально-экономического развития. Об этом в апреле 2021 г. заявлял также генеральный секретарь ОЭСР А.Гурриа. По его словам, при планировании мер по восстановлению экономик после пандемии, у государств есть уникальный шанс для зелёного выхода из рецессии.

Авторы справедливо аргументируют тезис о том, что цифровизация финансовой сферы является неотъемлемой частью зелёной составляющей устойчивости финансов в ЕС. О позитивном эффекте от такой коллаборации, в частности, говорится в работе А.Б. Савченко, Т.Л. Бородиной (Савченко, Бородина 2020) «Зелёная и цифровая экономика как инструмент устойчивого развития урбанизированных территорий». Авторы указывают на то, что интегрированное развитие цифровой и зелёной экономик ведёт к изменению приоритетов и критериев размещения различных видов и сфер деятельности (в нашем случае, финансовой). Цифровая трансформация позволяет снимать ограничения в пространственной доступности более широкого набора функций и параллельно расширяет возможности их географической концентрации, позволяет обеспечить предоставление более широкого набора услуг по единым стандартам. Зелёная экономика, в свою очередь, переключает представления о ресурсной базе в пользу экологических проектов, меняет приоритеты оценок экономической рациональности – предпочтение комплексного качества механическому количеству. При этом, однако, развитие цифровых финансовых технологий требует дополнительных усилий государства по соответствующему обучению конечных потребителей финансовых услуг и повышению их финансовой грамотности.

Вместе с тем работа Д. Буша, Г. Феррарини и С. Грюневальд носит обзорный характер и основывается преимущественно на дескриптивном методе анализа, который, как представляется, следовало бы подкрепить соответствующими статистическими данными. Так, например, в исследовательских публикациях ОЭСР на данную тему приводятся количественные оценки преимуществ и рисков, связанных с устойчивостью финансов. В частности, в публикации ОЭСР «Будущее корпоративного управления на рынках капитала после Covid-19»² (2020 г.), в которой поднимается проблема устойчивости финансов в период пандемии коронавируса, указывается на то, что в 2020 г. было выпущено рекордное количество облигационных займов компаниями нефинансового сектора в объёме 2,9 трлн долл. США.

Как представляется, изложенные авторами книги выводы о, по сути, первоочередной необходимости переводить европейскую экономику и финансы на зелёные рельсы, что послужило бы чуть ли не панацеей от всех экономических проблем и, прежде всего, недостаточной финансовой устойчивости ЕС, не вполне аргументированы. Несмотря на повышенный интерес со стороны научных

² The Future of Corporate Governance in Capital Markets Following the COVID-19 Crisis. 2021. *OECD*. 30 June. 142 p. DOI: 10.1787/20776535.

экономических и политических кругов к зелёным финансам и тематике построения международной финансовой системы на принципах так называемого ответственного инвестирования, вопросы о соотношении преимуществ и вызовов глобальной экологизации экономики и финансов остаются открытыми.

В первую очередь, следует осознавать, что глобальное распространение зелёных финансов неизбежно сопряжено с существенными затратами, причём на национальном уровне речь идёт о средствах из государственных бюджетов со всеми вытекающими негативными социально-экономическими последствиями. Так, в публикации В.В. Архиповой «Зелёные финансы как средство для решения глобальных проблем» (Архипова 2017) приводятся данные о том, что потребности в развитии зелёной инфраструктуры до 2030 г. составляют в среднем 5–7 трлн долл./год, в то время как среднегодовые финансовые потери от природных катастроф – около 200 млрд долл./год. В той же работе подчёркивается, что, по оценкам ООН, для комплексного удовлетворения зелёных потребностей потребуется свыше 20 трлн долл., из которых 55% и 20% соответственно – на инфраструктурные проекты и борьбу с последствиями изменения климата, по 3-5% – на поддержание биоразнообразия, развитие возобновляемых источников энергии, решение проблем энергоэффективности и адаптацию к изменению климата, по 0,3-2% – на сферы сохранения и поддержания океанов, лесов, всеобщего доступа к энергии и поддержке сельского хозяйства. Словом, потенциальный спрос на финансовые ресурсы для решения глобальных зелёных проблем имеет тенденцию к росту.

Говоря о зелёных облигациях как уже обращающемся на мировых финансовых рынках «стабилизационном» инструменте, авторы книги не учитывают неизбежное возникновение целого ряда производных финансовых инструментов с экологической составляющей, которые требуют классификации, а также стандартизации и регламентации обращения на мировых финансовых рынках. Кроме того, так как зелёные проекты являются довольно финансово затратными и не гарантируют получения высокой доходности, логично, что инвесторы довольно осторожно относятся к работе с соответствующими финансовыми инструментами, а значит – активность финансово-экономических субъектов в этом направлении необходимо стимулировать со стороны государства, а также повышать их осведомлённость о тех или иных экологических фининструментах, что также ведёт к дополнительным бюджетным расходам.

Кроме того, следует отметить, что сам термин «зелёное финансирование», которым так уверенно оперируют авторы издания, в современной научной финансовой и экономической литературе, пока не имеет точного определения. Как справедливо подчёркивает Н.Н. Семёнова в своей публикации «Зелёное финансирование в России: современное состояние и перспективы развития» (Семёнова, Еремина, Скворцова 2020), в общем смысле под данным понятием, как правило, подразумевается решение экологических проблем и управление ресурсами. В настоящее время наиболее часто зелёные финансы определяются

как средства, направляемые на финансирование экологических проектов, призванных обеспечить низкоуглеродный экономический рост. О.В. Богачева и О.В. Смородинова (Богачёва, Смородинов 2018) к зелёным финансам относят финансовые услуги, предоставляемые хозяйствующим субъектам для осуществления экономической деятельности по улучшению окружающей среды, смягчению последствий изменения глобального климата и более эффективному использованию ресурсов.

При этом не возникает сомнений в том, что поднимаемая в рецензируемой работе проблематика вокруг необходимости обеспечения финансовой устойчивости в ЕС с учётом зелёной составляющей глобальной и европейской повестки является значимой и актуальной. Такое мнение разделяет ряд российских экспертов. В частности, Е.Е. Фролова (Фролова 2020) отмечает, что риск устойчивого развития понимается европейскими финансовыми учреждениями, в первую очередь, как экологический и социальный риск, связанный с активами, которыми они управляют от имени своих клиентов и которые могут стать источником их репутационных потерь. В самом ЕС риск устойчивости определяется как «экологическое, социальное или управленческое событие или условие, которое, в случае его возникновения, может оказать существенное фактическое или потенциальное негативное влияние на стоимость инвестиций». Наряду с этим в ЕС введена дополнительная категория риска, называемая «основным неблагоприятным воздействием» – инвестиционное решение, ведущее к негативным последствиям для факторов устойчивости. Эта категория риска является одним из основополагающих моментов инициатив ЕС в области устойчивого финансирования и соответствует подходам ОЭСР.

В целом представленный материал достаточно информативен, не перегружен специфическими терминами, статистическими данными, и поэтому его можно отнести, скорее, к категории «публицистический». Таким образом, рецензируемая книга рассчитана на широкую аудиторию читателей – экспертов и экономистов, – однако, в первую очередь, на западную аудиторию и может представлять интерес для научного сообщества с точки зрения опыта организации государственного регулирования в финансовой сфере на примере ЕС.

Об авторе:

Максим Викторович Чхан – второй секретарь посольства России в ФРГ, г. Берлин, 10117 Унтер ден Линден 63-65, E-mail: max_chkhan@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: May 10, 2021
Accepted: October 18, 2021

Green Economy as the Instrument of Providing Sustainable Finances in the EU

M.V. Chkhan

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-224-231](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-5-80-224-231)

Russian Embassy in Germany

Book review: Busch D., Ferrarini G., Grünewald S. 2021. *Sustainable Finance in Europe. Corporate Governance, Financial Stability and Financial Markets*. Springer. 511 p. DOI: 10.1007/978-3-030-71834-3

Keywords: financial market, financial market regulation, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, financial stability, sustainable finance, European Union, EU, green economy, green bonds

About the author:

Maxim V. Chkhan – Second secretary of the Russian Embassy in Germany, 63-65 Unter den Linden, Berlin, Germany, 10117. E-mail: max_chkhan@mail.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Arhipova V.V. 2017. Zelyonye finansy kak sredstvo dlya resheniya global'nyh problem [Green Finance as Recipe for Solving Global Problems]. *Ekonomicheskij zhurnal VSHE*. 21(2). P. 312–332. (In Russian)

Bogachyova O., Smorodinov O. 2018. Problemy zelyonogo finansirovaniya v stranah G20 [Challenges to Green Finance in G20 Countries]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 61(10). P. 16–24. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-10-16-24. (In Russian)

Frolova E.E. 2020. Novaya ekosistema finansovogo rynka Evropejskogo soyuza: cifrovizatsiya i ustojchivost' [The New European Union Financial Market Ecosystem: Digitalization and Sustainability]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*. 24(3). P. 673–694. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694. (In Russian)

Savchenko A.B., Borodina T.L. 2020. Zelyonaya i cifrovaya ekonomika kak instrument ustojchivogo razvitiya urbanizirovannyh territorij [Green and Digital Economy as a Means for Sustainable Development of Urban Areas]. *Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya*. 84(2). P. 310–320. DOI: 10.31857/S2587556620020120. (In Russian)

Semyonova N.N., Eremina O.I., Skvorcova M.A. 2020. Zelyonoe finansirovanie v Rossii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya [Green Financing in Russia: Current Status and Development Prospects]. *Finansy: teoriya i praktika/Finance: Theory and Practice*. 24(2). P. 39–49. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-2-39-49. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Архипова В.В. 2017. Зелёные финансы как средство для решения глобальных проблем. *Экономический журнал ВШЭ*. 21(2). С. 312–332

Богачёва О., Смородинов О. 2018. Проблемы зелёного финансирования в странах G20. *Мировая экономика и международные отношения*. 61(10). С. 16–24. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-10-16-24

Савченко А.Б., Бородин Т.Л. 2020. Зелёная и цифровая экономика как инструмент устойчивого развития урбанизированных территорий. *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. 84(2). С. 310–320. DOI: 10.31857/S2587556620020120

Семёнова Н.Н., Еремина О.И., Скворцова М.А. 2020. Зелёное финансирование в России: современное состояние и перспективы развития. *Финансы: теория и практика/ Finance: Theory and Practice*. 24(2). С. 39–49. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-2-39-49

Фролова Е.Е. 2020. Новая экосистема финансового рынка Европейского союза: цифровизация и устойчивость. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 24(3). С. 673–694. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694