



ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

MGIMO Review of International
Relations

• 15(1) • 2022

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

Вестник МГИМО-Университета

Научный рецензируемый журнал

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

Редакционная коллегия:

Торкунов А.В. – академик РАН, ректор МГИМО МИД России. Главный редактор (Россия).

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

Харкевич М.В. – кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, 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., Беленков В.Е., Гожина А.В., Захарова Е.А., Кузнецов Д.А., 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 23,74 усл. п.л. Заказ № 209

© 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

Франция в теории и истории международных отношений

- 7 Гайдаев О. С. – «Осторожно, безопасность!» Теория (ин)секьюритизации и Парижская школа исследований международной безопасности
- 38 Магадеев И.Э. – Бизнес или безопасность? Цели и механизмы реализации нефтяной политики Франции в 1920-е гг.
- 60 Михайлов Д. Ю. – Голлизм и атланнизм — основные внешнеполитические парадигмы Пятой республики

Мировая политика в эпоху коронавируса

- 92 Лебедева М. М. – Влияние пандемии COVID-19 на мировую политику
- 111 Артеев С. П. – COVID-субсидиарность как новый политический феномен
- 126 Волгина Н. А. – «Звеньевая» реструктуризация глобальных фармацевтических цепочек под влиянием пандемии COVID-19

Международная политическая экономия

- 143 Бедняков А.С. – Государственно-частное партнёрство как модель развития общественной инфраструктуры
- 177 Рустамова Л. Р. – Внешние связи приграничных российских регионов
- 207 Савчук Г. А., Франц В. А., Сайдмагомедова Д.С. – Эффект страны происхождения в репутации российской металлургической продукции на рынках стран Центральной Азии
- 230 Беккин Р., Шныркова А. – Потенциал исламского туризма в Африке

КНИЖНЫЕ РЕЦЕНЗИИ

- 249 Хенкин С. М. – Каталонский конфликт: характер, динамика, интерпретации
- 259 Прохоров А. В., Кадыров Н. Н. – «Глобальная революция ценностей» в государственной службе

Table of Contents • 15(1) • 2022

RESEARCH ARTICLES

France in the Theory and History of International Relations

- 7 Gaidaev O.S. – «Danger: Security!» Securitization Theory and the Paris School of International Security Studies
- 38 Magadeev I.E. – Business or Security? Goals and Decision-Making Inside the French Oil Policy of the 1920s
- 60 Mikhailov D.Y. – Gaullism and Atlanticism are Main Foreign Policy Paradigms of the Fifth Republic

World Politics in the Age of Coronavirus

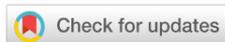
- 92 Lebedeva M.M. – COVID-19 Pandemic: Impact on World Politics
- 111 Arteev S.P. – COVID-Subsidiarity as A New Political Phenomenon
- 126 Volgina N.A. – Restructuring of Global Pharmaceutical Supply Chains after COVID -19

International Political Economy

- 143 Bednyakov A.S. – Public-Private Partnership as a Model of Public Infrastructure Development
- 177 Rustamova L.R. – External Relations of the Russian Border Regions
- 207 Savchuk G.A., Frants V.A., Saidmagomedov D.S. – The Country-of-Origin Effect on the Reputation of Russian Metallurgical Products in Central Asian Markets
- 230 Bekkin R.I., Shnyrkova A.S. – Islamic Tourism in Africa

BOOK REVIEWS

- 249 Khenkin S.M. – Catalan Conflict: Character, Dynamics, Interpretations
- 259 Prokhorov A., Kadyrov N. – “Global Revolution of Values” in the Public Service



«Осторожно, безопасность!» Теория (ин)секьюритизации и Парижская школа исследований международной безопасности

О.С. Гайдаев

Санкт-Петербургский государственный университет

Почему безопасность требует осторожного обращения? Может ли безопасности быть слишком много? Исследователи Копенгагенской школы О. Вэйвер и Б. Бузан попытались ответить на эти вопросы с помощью теории секьюритизации, изучая безопасность как форму социальной практики. Идеи о том, что в международной политике безопасность не всегда следует рассматривать как абсолютное благо, а угрозы не всегда стоит объективировать, достаточно прочно укоренились в конструктивистских подходах к изучению проблем международной безопасности. Свообразным продолжением этой дискуссии стали теоретические подходы, на протяжении почти 15 лет разрабатывавшиеся в русле т.н. Парижской школы исследований о международной безопасности. В настоящее время приходится констатировать, что в отечественной литературе обзоры этих подходов носят крайне обобщающий характер либо отсутствуют вовсе. С целью устранить этот недостаток автор предпринял попытку проанализировать содержание теоретических подходов и дать их целостную характеристику, обращаясь к оригинальным работам главных мыслителей Парижской школы: Д. Биго и Й. Хейсманса. Эта статья продолжает цикл исследований, целиком посвящённых феномену секьюритизации: от ранней версии теории до современных теоретических концепций. Из зарубежной литературы в отечественный научный оборот вводятся понятия «домены небезопасности», «эксепционалистская технология секьюритизации» и «диффузная технология секьюритизации». Большое внимание в работе уделяется анализу теоретико-философских истоков Парижской школы в целом и теории (ин)секьюритизации в частности, даётся подробная характеристика представлений авторов о диалектической связи безопасности и небезопасности, а также о секьюритизации как политической технологии.

В заключительной части обобщаются ключевые идеи и положения Парижской школы исследований в свете сильных и слабых сторон описываемых подходов. Делается вывод о том, что специалистами школы была сформулирована новая теоретическая модель секьюритизации, отличная от версии первоначальных авторов теории и строящаяся на иной логике безопасности. Предложенный подход имеет ценность для исследований актуальных международных проблем как

УДК: 327

Поступила редакцию: 09.10.2021 г.

Принята к публикации: 12.01.2022 г.

инструмент для конструктивной рефлексии и критического анализа практик безопасности, наиболее распространённых в современных неолиберальных обществах Запада.

Ключевые слова: инсекьюритизация, теория секьюритизации, Парижская школа, международная безопасность, национальная безопасность, биополитика, неолиберализм, профессионалы безопасности, политическая социология, социальный конструктивизм

Как показало время, оптимизм относительно будущего международной политики, возникший с окончанием холодной войны, оказался преждевременным. При прочтении работ многих зарубежных и отечественных специалистов складывается впечатление, что в нынешнем веке мир не стал безопаснее, и что всё происходит с точностью до наоборот: появляются всё новые и новые угрозы, выстроенная поколениями политических деятелей архитектура международной безопасности разрушается, мир характеризуется возрастающей неопределённостью, нестабильностью и непредсказуемостью. Об этом стало модно говорить в научных работах (Lo 2015; Михайленко 2017; Полякова, Минбалеев, Кроткова 2020) и заявлениях государственных деятелей¹.

Но здесь есть противоречие. Действительно ли мир вступает в некий долгий и явно затягивающийся переходный период перестройки глобальной архитектуры безопасности? Действительно ли мир характеризуется возрастающей непредсказуемостью и неопределённостью? А может быть, дело не в мире как таковом, а в изъянах логики традиционных подходов к изучению проблем международной безопасности? Не становимся ли мы, в том числе специалисты, заложниками этой самой логики в том смысле, что отождествляем безопасность с условиями её достижения, некритично воспроизводим логику конфронтации и мыслим категориями противостояний, выдавая теоретические суждения за относительные истины? Вопрос полемический.

В подобной ситуации как никогда актуально обращение к альтернативным точкам зрения и взглядам, позволяющим по-новому взглянуть не только на происходящие в мире процессы, но и на саму суть, природу международной безопасности и её связь с политическими и международными процессами.

Одним из таких альтернативных течений в западной теоретической мысли стали критические исследования безопасности, часто упоминаемые в виде трёх направлений или «школ»: Копенгагенской, Парижской и Уэльсской. В русле первой из названных школ появилась концепция секьюритизации, речь о которой и пойдёт в настоящей работе.

¹ Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе VI Московской конференции по международной безопасности. Москва, 26 апреля 2017 года. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/17438> (accessed 13.02.2022); Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference. February 19, 2021. URL: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/ (accessed 13.02.2022).

О первоначальной или классической версии этой теории, разработанной коллективом авторов т. н. Копенгагенской школы (Buzan, Wæver, Wilde de 1998), отечественный читатель в целом осведомлён. Суть этого исследовательского подхода состоит в попытке выйти за рамки традиционных представлений о безопасности как абсолютном благе и в интерпретации безопасности как формы дискурсивной практики. Секьюритизация представляет собой интерсубъективный процесс, в котором политические акторы решают, какие угрозы носят характер экзистенциальной опасности и требуют принятия неотложных мер для нейтрализации нежелательной динамики. Иными словами, с точки зрения теории секьюритизации никакая динамика или явление не может быть проблемой безопасности априори: угроза обретает соответствующий статус в результате политического выбора, в ходе практик секьюритизации.² Хотя знания о самой теории всё ещё остаются фрагментарными, отечественные исследователи проявляют возрастающий интерес к применению концептуального аппарата теории секьюритизации для исследования актуальных международных проблем (Эйвазов 2017; Коновалов, Погосян 2020; Григорьева 2021).

Ситуация тем критичнее, что на фоне роста интереса к теории секьюритизации более современные подходы остаются практически вне поля зрения специалистов. К одному из таких мало освещённых сюжетов следует отнести научные изыскания Парижской школы исследований о безопасности в лице французского специалиста Д. Биго и бельгийского исследователя-международника Й. Хейсманса. Необходимо констатировать, что упоминания о работах этих авторов носят в отечественной среде во многом фрагментарный или чересчур обобщающий характер (Маталева 2017; Конышев, Сергунин, Субботин 2017; Апрыщенко 2016; Григорьева 2021).

Я стремлюсь восполнить этот пробел, продолжая цикл исследований о феномене секьюритизации: от самых ранних вех в развитии теории до современных научных разработок (Гайдаев 2021). Методологическую основу работы составляют микросоциологический подход О. Вэйвера (Wæver 2010) и «посткунианская» социология науки Б. Бузана и Л. Хансен (Buzan, Hansen 2009). Суть предлагаемого исследовательского подхода заключается в комбинировании индуктивных и дедуктивных стратегий при описании истории дисциплины о международной безопасности, во внимании к личностям авторов исследуемых теорий, а также в попытке описать теорию секьюритизации как динамично развивающуюся область знаний, а не только как совокупность неких статичных постулатов. В рамках исследования автор обращается исключительно к оригинальным текстам двух важнейших фигур Парижской школы: Д. Биго и Й. Хейс-

² Сказанное, таким образом, гипотетически допускает существование объективных угроз. Однако теоретики секьюритизации считают, что плодотворнее изучать то, как проблемы безопасности конструируются в социальной практике, чем оценивать объективную реальность тех или иных угроз.

манса, – привлекая также работы других зарубежных и отечественных специалистов по рассматриваемой проблематике.

Теоретико-философские истоки Парижской школы исследований о международной безопасности

В ряде отечественных работ, упоминающих Парижскую школу исследований о безопасности, утверждается, что представителями этой школы и создателями т.н. теории (ин)секьюритизации являются французский философ М. Фуко и социолог П. Бурдьё³ (Гамерман 2016). Такое представление не может быть верным хотя бы потому, что П. Бурдьё не принимал деятельного участия в создании этой интеллектуальной традиции, а М. Фуко ушёл из жизни задолго до возникновения Парижской школы. Представляется важным разъяснить: с чем именно связано зарождение Парижской школы исследований о международной безопасности, и какое отношение к ней имеют упоминаемые П. Бурдьё и М. Фуко.

Зарождение этой интеллектуальной традиции было связано как с внешней динамикой международных отношений, так и с внутренней динамикой академических дебатов по вопросам безопасности. Сам термин «Парижская школа» был введён в научный оборот О. Вэйвером в работах 2003–2004 гг.⁴

По мнению основателя и главной фигуры Парижской школы – французского исследователя Дидье Биго⁵, на рубеже XX–XXI вв. главной тенденцией в системе международных отношений стала транснационализация вопросов безопасности. Опираясь на работы других авторитетных специалистов (Badie 1995), он отмечает, что транснационализация и экономическая глобализация бросают вызов и дестабилизируют такие концепты как «суверенитет», «территориальность» и «безопасность», в связи с чем эти понятия требуют коренного пересмотра (Bigo 2001b).

Международный контекст того времени как нельзя лучше подчёркивал справедливость этих суждений. Во-первых, в 1990-е гг. политические деятели Европы столкнулись с вызовом в виде миграции из стран Африки, государств

³ Гасанов К.Н. 2013. *Современные европейские теории и концепции национальной безопасности*. URL: <http://csef.ru/politica-i-geopolitica/500/sovremennye-evropejskie-teorii-i-koncepczii-naczionalnoj-bezopasnosti-4624> (accessed 13.02.2022).

⁴ Wæver O. 2003. *Securitisation: Taking stock of a research programme in Security Studies*. URL: <https://docplayer.net/62037981-Securitisation-taking-stock-of-a-research-programme-in-security-studies.html> (accessed 13.02.2022); Wæver O. 2004. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery* (тезисы, представленные на ежегодной конференции Ассоциации международных исследований, Монреаль, 17-20 марта, 2004).

⁵ В настоящее время Д. Биго является одним из ведущих специалистов в области международной безопасности; профессором кафедры политической социологии в Институте политических исследований Sciences Po (Париж, Франция), профессором кафедры военных исследований в Королевском колледже Лондона. Также он директор Центра исследования конфликтов, свободы и безопасности (CCLS) и главный редактор международного научного журнала «Культуры и конфликты» (Cultures et Conflits).

бывшего СССР и Югославии, и было не вполне ясно, какую политику проводить как на национальном, так и на общеевропейском уровне. Во-вторых, события 11 сентября 2001 г. и последовавшая за ними глобальная война с международным терроризмом ещё больше запутали политическую ситуацию: как противодействовать угрозам на своей территории, когда враг без труда пересекает государственную границу? Как обращаться с мигрантами в свете усиливающейся тревожности относительно угроз терроризма? Во многом именно этот узел противоречий, порождённый вызовами миграции и терроризма, оказался в центре внимания исследователей Парижской школы.

1989 год можно по праву считать начальной точкой отсчёта в истории этой интеллектуальной традиции. Именно в этом году был учреждён международный научный журнал «Культуры и конфликты», перед которым была поставлена цель объединить на своей площадке социологов, историков, антропологов и политологов со всего франкофонного мира, не согласных с узкой трактовкой безопасности и предлагавших альтернативное видение вопросов пост-биполярного мироустройства⁶. К числу специалистов, работавших в традициях Парижской школы исследований о безопасности, помимо Д. Биго относят также Й. Хёйсманса, А. Цукала, А. Джейхан, Э. Гилд, Ж.-П. Анона и Л. Бонелли (C.A.S.E. Collective, 2006).

Можно сказать, что для Д. Биго работы Копенгагенской школы (уже набравшей известность в 1990-е гг.) стали своеобразным фоном, на котором специалист рассуждал о текущих проблемах и новых тенденциях в сфере безопасности. Эксперт посчитал предложенный О. Вэйвером концепт секьюритизации неадекватным для объяснения и анализа сложившейся политической ситуации в Европе. Сферу научных интересов этого автора также составляли вопросы международной безопасности, но, в отличие от О. Вэйвера, под иным углом: в контексте вопросов миграции и полицейской деятельности вне национальных границ. В результате своих исследований специалист пришёл к выводу, что дискурсивное пространство политики и речевые акты, находящиеся в центре внимания О. Вэйвера (Wæver 1995) – это лишь «вершина айсберга» (Bigo 2002: 86), а его основание следует искать в ежедневных практиках тех, кто непосредственно курирует и решает вопросы, связанные с безопасностью.

К этому выводу Д. Биго подтолкнули идеи, высказанные французским социологом П. Бурдьё (Бурдьё 2001). Так, согласно его представлениям, полноценное знание рождается из перспективы ситуации самого практика, а не стороннего «объективного наблюдателя». Если понимать под безопасностью форму социальной практики, то никакая подобная теория практики невозможна, коль

⁶ Bigo D., McCluskey E. 2018. What is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. Gheciu A., Wohlforth W. (eds) The Oxford Handbook of International Security. 18 p. URL: www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198777854.001.0001/oxfordhb-9780198777854-e-9 (accessed 12.02.2022) DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.9

скоро она не конструируется как бы глазами самих участников ситуации и с их точки зрения, т. е. практически.

Для Парижской школы исследований безопасности это и есть ключ к пониманию секьюритизации. Д. Биго заимствует у П. Бурдьё и П. Вэна (Veune 1979) **реляционный подход**, ставящий практики и отношения в центр исследовательского интереса, так как через них исследователь познаёт самих акторов и структуру: «Действуя, акторы формируются отношениями, в которые они вовлечены. Их идентичность, личности, и даже тела – это не автономные точки, а точки в соотношении с другими точками. Отношения мимикрии и отличия формируют идентичность акторов... “середина” (т. е. отношения) формирует “концы” (точки), а не наоборот» (Vigo 2011: 236).

Для изучения практических смыслов и практик в сфере безопасности Д. Биго также активно заимствует из исследовательского арсенала П. Бурдьё понятия **полей** и **габитуса** (Vigo 2001b; Vigo 2002; Bourdieu 1984; Бурдьё 2001)⁷.

Хотя ни П. Бурдьё, ни М. Фуко не принимали деятельного участия в зарождении Парижской школы, их идеи стали отправной точкой в осмыслении Д. Биго вопросов международной безопасности.

В этой связи необходимо упомянуть концепт **биополитики** из постмодернистской философии М. Фуко, без которого до конца понять теоретические построения Д. Биго невозможно. Именно биополитика связывает процесс секьюритизации с более широкой философской проблематикой, объясняет связь между безопасностью и небезопасностью, тем самым раскрывая смысл столь загадочного на первый взгляд понятия (ин)секьюритизации.

Сам М. Фуко характеризовал биополитику как одну из форм власти над жизнью, своеобразную технологию социального контроля народонаселения, служившую «опорой для биологических процессов: размножения, рождаемости и смертности, уровня здоровья, продолжительности жизни, долголетия...» (Фуко 1996: 243). По мнению философа, «Эта био-власть была (...) необходимым элементом капиталистического развития, которое могло быть обеспечено лишь ценою контролируемого включения тел в аппарат производства и через подгонку феноменов народонаселения к экономическим процессам» (Фуко 1996: 244).

В контексте теории секьюритизации сказанное означает, что референтным объектом безопасности в биополитике становится не суверенитет, не территория, не народ, а сама «жизнь», воплощённая в форме человеческой популяции и оцениваемая с точки зрения её экономической продуктивности и возможностей для выгодной эксплуатации. Безопасность в биополитике не интересуется «выстраиванием стен» от условных угроз и потенциальных противников, напротив: изменения, передвижение, циркуляция и потоки людей, товаров и услуг

⁷ В определённом смысле интерпретация Д. Биго понятия «габитус» схожа с тем, что Б. Бузан и О. Вэйвер понимают как *modus operandi* действующих акторов – их индивидуальную логику действий и образ мысли.

становятся главным императивом биополитики, подчинённой, по сути, одной цели – «как заставить жизнь жить» (Dillon 2008: 269).

По мнению британского специалиста М. Диллона, такая ситуация в корне меняет наши представления о функциях и роли безопасности. Так, с точки зрения эпистемологии основной задачей традиционных дискурсов о безопасности было получение знаний об интересах, намерениях и возможностях акторов, а также нахождение причинно-следственных связей между их действиями и поведением. Эпистемология безопасности в биополитике подразумевает невозможность получения всеобъемлющего достоверного знания о причинах и следствиях, ведь случайность является неотъемлемой составляющей жизни и любых изменений. Вместо этого практики безопасности в биополитике сводятся в первую очередь к надзору и сбору сведений, выявлению паттернов поведения индивидов внутри популяции. На основе собранных данных создаются и классифицируются профили индивидов, с помощью которых становится возможным условно отделять «хорошие потоки» от «плохих» (Dillon 2008: 280), подрывающих экономическую продуктивность и потенциал жизни. Любая динамика, рассматриваемая в качестве вредящей или потенциально негативной, по возможности изолируется, берётся под особый контроль и исключается из биополитики, погружаясь, в терминах итальянского философа Дж. Агамбена, в «состояние исключения» (Агамбен 2011: 16)⁸.

Таким образом, при интерпретации секьюритизации с помощью политической философии М. Фуко⁹ становится ясно, что в широком смысле она не ограничивается только дискурсивными практиками, активирующими вопросы идентичности и противопоставления «себя» и «угроз» в политике, но также включает в себя (что более важно) технологии и наборы практик, связанных с контролем и регулированием изменчивой природы жизни для оптимизации её экономического потенциала.

Парадоксально, но такая интерпретация позволяет отнести к практикам безопасности и секьюритизацию финансовых активов – термин, казалось бы, далёкий от повестки вопросов теории международных отношений¹⁰. По мнению М. Диллона, секьюритизация активов представляет собой характерный пример инструмента биополитики, капитализирующего «жизнь» через категорию риска как торгуемого актива (Dillon 2008: 268).

⁸ «Исключение» (англ. exclusion) – одно из центральных понятий философии Дж. Агамбена, используемое им для характеристики ситуации в современных обществах, где государства усиливают контроль над повседневной жизнью человека, а состояние исключения из правил (чрезвычайного положения) становится составным элементом этой политики.

⁹ В своих работах Д. Биго неизменно ссылается на идеи М. Фуко и заимствует такие понятия из его философии, как: «управленчество», «диспозитив», «паноптикон», «власть-знание».

¹⁰ В финансовом смысле термин «секьюритизация» встречается начиная с 1977 г. и восходит к англ. «securities» (ценные бумаги). Изобретателем термина принято считать Л. Раниери, бывшего главой ипотечного департамента банка Salomon Brothers. В современном смысле для страхования рисков, жизни и трудоспособности используются более современные финансовые инструменты.

Именно под таким теоретическим углом Д. Биго подошёл к оценке европейской миграционной политики, которая во многом стала походить на технологии и практики биовласти. Забегая вперёд, надо сказать, что оценки специалиста оказались пессимистичными.

Осторожно, безопасность!

Согласно представлениям Д. Биго, в качестве своеобразного «побочного эффекта» фукодианской биополитики складывается ситуация, в которой безопасность перестаёт быть «панацеей» от небезопасности, напротив – зачастую она её и порождает, приводя к возникновению т. н. «**континуума небезопасности**» (Bigo 2001a). Почему?

Как подчёркивает британский философ М. Диллон, «авиаперелёты распространяют заболевания, равно как туристов, финансы и бизнес. В схожей манере международная финансовая система может быть использована для спонсирования террористов, равно как для промышленного и финансового роста. (...) Подобные угрозы не могут исходить от чужеродных агентов. Это уже общепризнанно, что они могут быть прямым следствием сложной динамики самих систем» (Dillon 2008: 269). К слову, именно поэтому Д. Биго использует термин «**(ин)секьюритизация**». Как позднее уточнит он сам, безопасность не устраняет небезопасность, здесь даже нет двух сторон одной медали: «у нас есть только одна сторона на неориентируемой поверхности (как на ленте Мёбиуса), которую мы именуем (не)безопасностью или процессом (ин)секьюритизации» (Bigo 2014: 221). Сказанное также означает, что на практике любые попытки обезопасить кого- или что-либо неминуемо воспроизводят небезопасность. Так, например, меры миграционных служб по ограничению въезда нежелательных лиц только подкрепляют опасения местного населения насчёт мигрантов, напоминая своего рода самосбывающееся пророчество.

В этой идее не было бы чего-то принципиально нового (особенно если вспомнить идею О. Вэйвера о том, что безопасность в принципе невозможно помыслить, не представив существование угрозы)¹¹, если бы Д. Биго не определил секьюритизацию отличным от О. Вэйвера способом. (Ин)секьюритизация, по Д. Биго – это не ответ на угрожающие обстоятельства, а способность управлять небезопасностью и созидать её (Bigo 2014).

Такая формулировка уводит внимание исследователей в сторону от чрезвычайной политики к изучению повседневных рутинных практик и каждодневной деятельности, благодаря которой и осуществляется это «управление».

¹¹ Wæver O. 1989. *Security, the Speech Act. Analyzing the Politics of a word, 2nd draft*. URL: www.academia.edu/2237994/Security_the_Speech_Act_working_paper_1989 (accessed: 13.02.2022).

Примечательно, что другой известный представитель Парижской школы, Йеф Хёйсманс¹², избрав совершенно другую линию рассуждений, приходит к выводам, аналогичным сделанным Д. Биго: безопасность невозможна без воспроизводства и созидания небезопасности (Huysmans 2014: 17). Как исследователь приходит к такому умозаключению?

Надо добавить, что Д. Биго и Й. Хёйсманса¹³ не объединяло общее место работы, а их знакомство состоялось на полях научной конференции лишь в 1995 г. (C.A.S.E. Collective: 2006). Сферу научных интересов Й. Хёйсманса, так же как и Д. Биго, составляли вопросы европейкой безопасности в контексте вопросов миграции. Но в отличие от своего коллеги, сфокусировавшегося на исследовании транснациональных практик полиции, Й. Хёйсманс сосредоточил своё внимание на вопросе соотношения безопасности и политики. К слову, этот вопрос ранее частично затрагивал и О. Вэйвер, характеризуя секьюритизацию и лежащую в её основе логику безопасности в качестве составного элемента политико-образующих принципов общества¹⁴. Безопасность, таким образом, всегда несёт в себе нечто большее, чем просто дефиницию угроз или определение мер по защите от них. Развивая эту идею, Й. Хёйсманс предпринял попытку вскрыть смысл понятия безопасности через её взаимосвязь с политикой.

Как именно безопасность влияет на жизнь политических сообществ? В попытке ответить на этот вопрос, специалист обращается к работам французского философа Ж. Бодрийяра о феномене постмодерна (Бодрийяр 2000).

Отечественный исследователь Н.В. Юдин весьма удачно охарактеризовал суть идеи Й. Хёйсманса: в онтологическом основании представлений о безопасности лежит страх человека перед лицом смерти как неминуемого конца и пустоты, неподвластной рациональному пониманию (Юдин 2017). Онтологическое присутствие смерти, не имеющей «лика» и непознаваемой в своей пустоте, невыносимо для человеческого разума. В постмодернистском обществе ответом человека на этот страх является попытка объективировать смерть, найти её воплощение в конкретных угрозах, объективируя, таким образом, и знания о них (Huysmans 1998a: 237). Гораздо легче жить, точно зная, что именно угрожает, и

¹² Как имя, так и фамилия автора являются фламандскими по происхождению и наиболее распространены на территории северной Бельгии. Поэтому согласно нидерландско-русской практической транскрипции данный вариант русского написания представляется единственно верным. Другие варианты, встречающиеся в отечественной литературе, (напр. «Дж. Гюисманс») являются неточными.

¹³ В настоящее время Й. Хёйсманс является профессором школы политики и международных отношений лондонского университета Куин Мэри. Сферу научных интересов исследователя составляют вопросы миграции и международной безопасности. С января 2002 г. по декабрь 2015 г. также являлся профессором кафедры социальных наук при Открытом университете (Великобритания). По оценкам зарубежных специалистов, он внёс существенный вклад в развитие Парижской школы исследований о безопасности, дополнив её теоретические положения идеями из постпозитивистской философии. Хотя сам Й. Хёйсманс не причисляет себя к какой-либо из школ, его работы во многом гармонично дополняют и развивают идеи, высказанные Д. Биго.

¹⁴ Wæver O. 1989. *Security, the Speech Act. Analyzing the Politics of a word, 2nd draft*. URL: www.academia.edu/2237994/Security_the_Speech_Act_working_paper_1989 (accessed: 13.02.2022).

что можно против этого предпринять. Получается, что страх смерти – это не только страх буквальной смерти от руки другого человека. Это также эпистемологический страх, порождающий страсть к познанию, поскольку в знаниях человек находит спасение от пугающей пустоты и неизвестности (Huysmans 1998: 235–237).

Пользуясь терминологией З. Баумана (Bauman 1992), Й. Хёйсманс называет безопасность **жизненной стратегией** – практикой, которая выступает медиатором между жизнью и смертью, наполняет жизнь смыслом перед лицом абстрактной смерти. Таким образом, в повседневной сфере политического цель любой политики безопасности состоит в аккумуляции знаний для борьбы со смертью, воплощённой в виде конкретных угроз или врагов, а также для её вытеснения и отсрочивания (Huysmans 1998a: 233–234). Это также предполагает, что безопасность не просто ассоциируется с более широким спектром политических практик, а что сама суть политического определяется в политике безопасности (Huysmans 2006: 10). Ведь как можно различать угрозы, не определяя границ между благими и неблагими деяниями, общественным добром и злом?

В контексте теории секьюритизации сказанное означает, что между безопасностью и небезопасностью, словно между онтологическим добром и злом, существует диалектическая связь: одно попросту невозможно без другого. Таким образом, в деятельности любых акторов или институтов, аккумулирующих знания об угрозах и формулирующих политику безопасности, всегда заложено своеобразное противоречие: как бы эти акторы ни стремились к освобождению людей от всех опасностей, само их существование невозможно без постоянного присутствия таковых (Huysmans 2006: 240, 244). Как позднее отметит Й. Хёйсманс: «Любая практика безопасности делает мир познаваемым в качестве мира небезопасности; она обязательно конституирует случаи и события как небезопасные. Здесь небезопасность – это не побочный эффект, а определяющий эффект или, вернее, составной элемент любой практики безопасности» (Huysmans 2014: 17). Характерным примером, по мнению исследователя, служит современная история Организации Североатлантического Договора (далее – НАТО), которая после завершения холодной войны не перепрофилировалась в экономическую или культурную организацию, а продолжила актуализировать дискурсы и практики, связанные с воспроизводством атмосферы глобального хаоса и небезопасности (Huysmans 2014). Можно заключить, перефразируя О. Вэйвера: воспроизводство небезопасности – это *jus necessitatis* правящих элит и профессионалов безопасности.

Опираясь на работы политического философа Р. Уокера (Walker 1997), Й. Хёйсманс в одной из более поздних работ высказал предположение, что знания в сфере безопасности формируют представления людей о том, что такое политика в целом: знание о природе взаимоотношений между нациями, людьми и государствами, людьми и окружающей средой, знание о том, как

необходимо поступать с точки зрения политики, и как поступать не следует. Он поясняет, что в таком случае исследования в области безопасности приобретают ещё одно, дополнительное измерение – изучение природы политического и связи между концептуальными представлениями о безопасности и историческими формами политической организации человеческих сообществ (Huysmans 2006: 13). Внимание к этим исследовательским вопросам стало неизменной отличительной чертой теоретического подхода Й. Хейсмана к изучению процессов (ин)секьюритизации.

Одна секьюритизация – две технологии

В своих работах исследователи Парижской школы в индивидуальной манере каждого не просто выходили за рамки представлений о безопасности как о речевом акте, но и намечали теоретическую модель технологии секьюритизации, построенную на иной логике безопасности.

Для адекватного понимания этой модели, отличной от представлений Копенгагенской школы, следует вернуться к первым произведениям Д. Биго, где он сформулировал основные положения т. н. теории (ин)секьюритизации.

В начале академической карьеры Д. Биго много писал на французском языке, однако международную известность приобрёл в 2000-х гг., опубликовав серию трудов на английском. К наиболее ранним произведениям, где нашли отражение основные теоретические постулаты Парижской школы и теории (ин)секьюритизации, следует отнести три работы Д. Биго: «Лента Мёбиуса внутренней и внешней безопасности» (Bigo 2001a), «Когда двое становятся одним: внутренняя и внешняя секьюритизации в Европе» (Bigo 2001b), «Безопасность и иммиграция: к критике управления над беспокойством» (Bigo 2002).

Французский специалист формулирует две тенденции, обосновывающие необходимость поисков нового подхода к пониманию безопасности. Во-первых, процессы глобализации и транснационализации, охватившие земной шар, дестабилизировали традиционные концепты суверенитета, территориальности и безопасности (Bigo 2001b: 320). Дело в том, что в профессиональных сообществах и массовом сознании стали утверждаться представления о возникновении новых угроз безопасности, «переступающих» границы государств: терроризм, организованная преступность, торговля людьми, нелегальная иммиграция, наркотрафик, контрабанда, пятые колонны, радикальный исламизм (Bigo 2001a). Эти угрозы, называемые Д. Биго «**трансверсальными**», бросают вызов сложившимся практикам в работе полиции и армии, поскольку и тем, и другим приходится выходить за пределы своих привычных компетенций. Прежние представления о национальных границах как своеобразных водоразделах между компетенциями органов внутренней и внешней безопасности постепенно размываются на фоне возрастающей роли глобализации.

В сложившейся ситуации идея Копенгагенской школы о дуализме национальной и социетальной безопасности не выдерживает критики, поскольку на практике никакого водораздела между ними также не существует. Представление безопасности в образе двуликого Януса, воплощающего в себе безопасность государства и общества, уступает место интерпретации безопасности как неориентируемого пространства под названием «лента Мёбиуса».

Как безопасность переходит в небезопасность, так и внутренняя безопасность, по той же аналогии, перетекает во внешнюю. Ссылаясь на работы Р. Уокера (Walker1993), французский специалист отмечает, что грань между вопросами внутренней и внешней безопасности всегда условна и является продуктом политической мысли и логики академических дисциплин. В эпоху глобализации рассмотрение вопросов внутренней и внешней безопасности в изоляции друг от друга приводит к неадекватной картине реальности, и многие «пограничные» практики (ин)секьюритизации оказываются вне поля зрения экспертов (Vigo 2008: 42).

Вторая тенденция, отмечаемая Д. Биго, – это возрастающая отчуждённость современной теории международных отношений от реальных практик профессионалов в сфере безопасности: полиции, миграционных служб, армии. Этим Д. Биго актуализирует значимость политической социологии в исследованиях о международной безопасности (Vigo 2001a).

Д. Биго делает вывод, что на практике размывание национальных границ европейских государств и расширение границ Европейского союза (далее – ЕС) создали трудности в работе органов безопасности. Прежние руководящие принципы и убеждения, касающиеся их задач и функций, исчезают: «Границы задач в сфере безопасности не фиксируются чёткими представлениями о том, что такое безопасность (а что нет). Они не знают, где внешнее заканчивается, и где внешнее начинается. Они не знают, где начинается безопасность, и где кончается небезопасность. Как в ленте Мёбиуса, внутреннее и внешнее тесно взаимосвязано» (Vigo 2001a: 103).

Таким образом, Д. Биго подходит к своей ключевой идее: для более полного и приближенного к реальности понимания проблем в сфере безопасности исследователю необходимо быть ближе к тем, кто непосредственно оценивает и решает эти проблемы, т.е. к **профессионалам безопасности**. Д. Биго отмечает: «...если мы будем пытаться анализировать только интер-дискурсивные практики ('преимущество' здесь в том, что исследователь отстоит на расстоянии от этих "плохих парней"), мы будем 'интеллектуализировать' секьюритизацию как способ, который соотносится с габитусом исследователя, но не согласуется с габитусом и практиками органов безопасности» (Vigo 2001b: 326).

По Д. Биго, в отличие от политиков, профессионалы безопасности не просто реагируют на угрозы. Они непосредственно решают, что является, а что не является угрозой, и делают это на профессиональной основе. К их числу специалист относит, в частности, полицию, армию, жандармерию, таможенные ор-

ганы, органы госбезопасности, спецслужбы, информационные службы, ЧВК и миграционные службы (Vigo 2001a; Vigo 2001b). Габитус профессионалов безопасности составляет специфический срез знаний и технологий, недоступных обывателям, а потому скрывающихся под маской секретности и конфиденциальности. Доступ к этим знаниям наделяет их большим авторитетом и статусом, делает их профессионалами в управлении страхом – специфической области, границы которой зачастую выходят за пределы государств (Vigo 2002: 74–75). Таким образом, по мнению Д. Биго, политический дискурс секьюритизации становится действительным и обретает «здоровый смысл» через деятельность профессионалов безопасности, сообразно их оценкам ситуации и институциональным интересам (Vigo 2002: 76).

Для характеристики того, как строится работа профессионалов безопасности, Д. Биго заимствует понятие «управленчество»¹⁵ из политической философии М. Фуко (Фуко 2011). В контексте теории (ин)секьюритизации управленчество подразумевает ряд практик, а также связанных с ними знаний и технологий, с помощью которых профессионалы безопасности контролируют потоки людей и отслеживают их перемещение (Vigo 2001b: 326). Как отмечает Д. Биго, необходима генеалогия подобных практик: принуждения, защиты, умиротворения, контроля, надзора, сбора и сортировки информации, охвата территории, убеждения, утаивания, запугивания, выдворения. Соответствующим образом необходимо изучать используемые на практике технологии и знания: неподдельные методы идентификации личности, компьютеризированное отслеживание въезда, проживания и выезда, экспертные IT-системы, спутниковое слежение, базы данных (Vigo 2001b: 336). Всё это, по мнению исследователя, поможет составить представление о том, как и почему акторы прибегают к технологии (ин)секьюритизации тех или иных вопросов политики.

(Ин)секьюритизация в интерпретации Д. Биго предстаёт как «трансверсальная **политическая технология**, заточенная под использование различными институтами как особого рода управленчество над общественными страхами (или их конструированием, если необходимо), для упрочения собственной роли как гаранта защиты и безопасности и маскировки некоторых провалов в своей политике» (Vigo 2002: 66).

В самом же широком смысле практики (ин)секьюритизации – это часть арсенала политических технологий биовласти по контролю и регулированию жизни человеческих популяций, управлению балансом между безопасностью и свободой и принятию решений, кто свободен от контроля, а кто нет. Безопасность

¹⁵ Надо отметить, что данное понятие не имеет устоявшегося перевода на русский язык. В отдельных отечественных работах слово *'la gouvernementalité'* (фр.) переводится так же, как «говернментальность», «правительность», «правительственность». В рамках настоящей работы автор использует версию, предложенную переводчиками с французского языка Н. В. Сусловым, В.Ю. Быстровым и А.В. Шестаковым.

всё менее ассоциируется с применением силы против тех, кто её подрывает, и всё более напоминает работу гигантского банка, классифицирующего профили заёмщиков (Vigo 2002: 82–84).

В свою очередь Й. Хёйсманс делает ещё один шаг на пути к концептуализации этой новой, «технократичной» модели секьюритизации.

Бельгийский специалист предположил, что практики (ин)секьюритизации не просто характеризуют некоторые события или ситуации как угрозы – они формируют целую институциональную среду, своего рода «индустрию страхов», где осуществляется воспроизводство и управление небезопасностью (Huysmans 2002: 53). В указанном подходе не отдаётся предпочтение ни дискурсивным, ни внеязыковым компонентам анализа: эти компоненты органично дополняют друг друга.

Такой подход ведёт главным образом к анализу процесса взаимодействия акторов, к тому, как институционализируются их отношения, приводя к возникновению этой специфической социальной среды. Таким образом, приходит к выводу исследователь, можно было бы не просто предполагать наличие некоей логики, а непосредственно деконструировать и изучать её в конкретном социальном контексте (Huysmans 2002: 57).

Для характеристики этой социальной среды в работе «Политика небезопасности: страх, миграция и убежище в ЕС» (2006) Й. Хёйсманс вводит понятие «**доменов небезопасности**» (англ. – *domains of insecurity*). Согласно его идее, домены небезопасности – это «области, относящиеся к таким сферам деятельности и интересов, социальных и политических отношений, в которых последние обретают определённый смысл и делают возможным появление представлений о том, что безопасно, а что нет» (Huysmans 2006: 4).

С помощью этого аналитического инструмента Й. Хёйсманс стремится продемонстрировать, что секьюритизация – это не просто результат успешности того или иного речевого акта, а ещё и соединение различных практик и технологий, благодаря которым разные знания, события и проблемы вырисовываются в одну картину и начинают интерпретироваться сообразно логике безопасности. Снова подвергая критике подход Копенгагенской школы, Й. Хёйсманс подчёркивает, что на практике обращение акторов к семантическим и риторическим средствам секьюритизации миграции не подразумевает её в качестве экзистенциальной угрозы, а те дискурсы, в которых это делается, не играют ключевой роли в процессе секьюритизации (Huysmans 2006: 3–4).

Иными словами, для того чтобы воспринимать беженцев в качестве угрозы национальной безопасности, вовсе не обязательно «в лоб» заявлять об исключительной опасности этого явления. Секьюритизация рождается словно бы из самого контекста ситуации как результат институционального взаимодействия многих акторов, результат переплетения знаний и технологий в непубличной сфере технократии и эпистемических сообществ (Huysmans 2006: 4, 150–153). Таким образом, речь идёт о двух разных и равноценных интерпретациях или

технологиях секьюритизации: **дискурсивной** (в духе теории О. Вэйвера) и **технократической** (в духе теории Д. Биго).

Это сочетание двух различных технологий секьюритизации и составляет главную новизну концепта доменов небезопасности. Указанный инструмент позволяет изучать процесс секьюритизации в ситуациях, когда высказывания не содержат ни аргументации о необходимости выживания референтного объекта перед лицом угроз, ни прямых отсылок к этим угрозам – словом, когда необходимая риторическая и семантическая структура высказываний попросту отсутствует.

Технократические практики (будь то, к примеру, ежедневные практики полиции или военных) не просто создают фон или контекст, выступая в роли сопутствующих условий для секьюритизации, не всегда они служат и основанием для дискурсивных репрезентаций вопросов безопасности. Скорее, они также, наравне с дискурсивными практиками, способны секьюритизировать, но их работа строится на качественно иных принципах. Какие же это принципы, и в чём состоит механизм этой технократической модели, отличающейся от классической модели секьюритизации?

Поиски ответа на этот вопрос приводят Й. Хёйсманса к пересмотру понятия речевого акта, ставшего краеугольным камнем классической теории секьюритизации. В одной из своих более поздних работ исследователь, обращаясь к идеям британского политолога Э. Исина приходит к выводу, что понятие «акт» в классической теории секьюритизации подразумевает в первую очередь «разрыв» (англ. *rupture*) привычного хода и порядка вещей (Isin 2008). В российской науке суть идей Э. Исина весьма удачно передаёт А. Кондаков, говоря о разрыве как о своего рода продуктивном сбое в системе (Кондаков 2014).

Но такая трактовка подразумевает исключительно элитистское видение процесса секьюритизации (Huysmans 2011: 375), где первостепенную роль играют правительственные элиты, принимающие решения *ex nihilo*, утверждающие чрезвычайные меры и «разрывающие» привычный порядок вещей для противодействия тем или иным угрозам.

Совсем иначе обстоит дело, когда речь, к примеру, касается рутинных практик и решений, ежедневно принимаемых профессионалами безопасности «на местах». Акт словно бы оказывается рассеянным в мириадах практик, и становится сложно определять, какие решения оказываются критическими, а какие нет. Более того, как отмечает Й. Хёйсманс, цитируя работу других исследователей: «в рассеянных практиках современных устройств безопасности мы никогда не можем знать, является ли решение решением... или же оно было ‘обусловлено предшествующим знанием’ и ‘запрограммированно’» (Amoore, Goede de 2008: 180; Huysmans 2011: 375).

В таком случае секьюритизация заключается отнюдь не в нарушении привычного хода вещей или выходе за рамки установленного порядка. Напротив, она является частью этого порядка, порождая внутри него новые субъекты, но-

вые значения и вещи в повседневной, автоматизированной и «непринуждённой» манере.

Позднее в зависимости от того, идёт ли речь о принятии исключительных мер, «разрыве» привычного порядка вещей или о «рассеивании» безопасности, Й. Хёйсманс переименовывает т.н. дискурсивную технологию секьюритизации в **экспедиционалистскую** (*exceptional* – англ. *исключительный*), а технократическую технологию в **диффузную** (*diffuse* – англ. *рассеянный, размытый*) (Huysmans 2014). Говоря о практиках секьюритизации как технологиях, специалист уточняет, что под технологией понимается, во-первых, определённая логика (рациональность), организующая определённый способ действия и, во-вторых, процесс, разворачивающийся сообразно этой логике в практических ситуациях (Huysmans 2014: 18).

Экспедиционалистская технология секьюритизации ассоциируется специалистом с классической трактовкой секьюритизации как экстремальной формой политизации публичных вопросов, связанных с выживанием, защитой от экзистенциальных угроз и практиками национальной безопасности. Это утверждение классической теории секьюритизации в новом свете. Но в отличие от О. Вэйвера, видевшего основание своей теории в философии Х. Арендт (Wæver 2014: 122; Арендт 2000), экспедиционалистская технология секьюритизации берёт начало из политической философии К. Шмитта.

Й. Хёйсманс был одним из первых среди ученых, обративших внимание на связь между теорией секьюритизации и децизионистской моделью политики немецкого философа К. Шмитта¹⁶. Наблюдательному читателю не составит труда заметить, что центральная идея секьюритизации, заключающаяся в нарушении привычного хода политической жизни и принятии чрезвычайных мер, явно перекликается с известным утверждением К. Шмитта: «Суверен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении» (Шмитт 2000: 15). Именно это право на действие, решение, принимаемое *ex nihilo* и не связанное никакими сторонними обязательствами, процедурами и действиями других людей делает из политического актора суверена. Он и только он обладает правом «перечеркнуть» рамки ежедневной политики, находясь внутри нормативного порядка и в то же время вне его, располагаясь, словно на стене, отделяющей «защищённый правом рай от правового хаоса» (Huysmans 2014).

По мнению Й. Хёйсманса, всё сказанное выше в полной мере относится и к процессу секьюритизации, ведь она также предполагает выход за рамки ли-

¹⁶ В зарубежной и отечественной литературе связи теории секьюритизации с творческим наследием К. Шмитта посвящено немало научных работ. Представляется, однако, что речь идёт не столько о прямой связи с воззрениями К. Шмитта как таковыми, сколько о связи с политическим реализмом в целом. Известны, к примеру, обмен идеями и продуктивные научные дискуссии, имевшие место между К. Шмиттом и Г. Моргентау – классиком политического реализма. Сказанное подтверждает и тот факт, что, по признаниям самого О. Вэйвера, на момент создания теории секьюритизации он ещё не читал работы К. Шмитта и ознакомился с ними позднее.

берально-демократической политики и движение в сторону политики чрезвычайных мер, призванных нейтрализовать угрозы государству, обществу или миру (Huysmans 2006: 135; Huysmans 1998b: 586). Эта политика, воспроизводящая страх и мобилизующая общество на борьбу с опасными угрозами всеми доступными средствами, едва ли возможна без разделения мира политического на «друзей» и «врагов», о чём также писал и К. Шмитт: «Мир, в котором была бы полностью устранена и исчезла бы возможность такой борьбы, окончательно умиротворенный Земной шар, был бы миром без различения друга и врага и вследствие этого – миром без политики» (Шмитт 2016: 310-311).

Таким образом, согласно представлениям Й. Хёйсманса, децизионистская модель политики К. Шмитта находит своё отражение в классической теории секьюритизации и, следовательно, в эксепционалистской технологии секьюритизации. Децизионизм К. Шмитта не только воспроизводит антагонизмы по оси «друг/враг», но и отводит первостепенную роль тем, кто принимает чрезвычайные меры, невзирая на «букву закона», что подразумевает элитистское видение процессов секьюритизации. Ежедневные и рутинные практики масс уступают место практикам элит, сильных и харизматичных лидеров, принимающих волевые решения в ситуациях, требующих исключительных мер (Huysmans 1998b).

Но наряду с этой технологией, продолжающей играть большую роль в современных международных отношениях, Й. Хёйсманс выделяет также **диффузную технологию** секьюритизации, «рассеивающую» небезопасность в повседневных практиках в самых разных областях жизни современного человека. Для её характеристики специалист выходит за рамки интеллектуальной традиции, проложенной Д. Биго и политической философией М. Фуко, привлекая современные наработки в области исследований о рисках (англ. *risk studies*).

Исследования в области рисков в контексте международной политики обрели популярность во второй половине 2000-х гг., изначально зародившись в лоне экономической теории и социологии. Развивая концепт диффузной технологии секьюритизации, Й. Хёйсманс обращается к большому числу подобных произведений, часть которых была представлена трудами социологов, криминологов, а также международников, условно причисляемых к т.н. школе критических исследований в области рисков (Petersen 2011).

Отличительная особенность диффузной технологии секьюритизации заключается, таким образом, в переключении акцентов политики безопасности в сторону от экзистенциальных угроз к управлению и предупреждению всевозможных рисков, связанных, в том числе, с ещё неизвестными опасностями, которые таит в себе неопределённость будущего (Huysmans 2014: 78).

Характерным примером здесь служит феномен международного терроризма, который, по мнению О. Кесслер и К. Даазе, во многом перевернул традиционные представления о назначении и функциях аппаратов безопасности: «То, что случилось 11 сентября, повлекло за собой фундаментальный сдвиг в

политическом лексиконе... старые значения более не ухватывали сути происходящего, так как атаки не являлись ни противоправным действием, ни войной, ни публичным явлением, ни частным» (Kessler, Daase 2008: 212). Таким образом, деконструируя границы между прежними категориями мыслимого и немислимого, допустимого и недопустимого, действия террористов привели к расширению спектра практик безопасности, главным назначением которых стало предвидение и предотвращение риска. Как отмечает Й. Хёйсманс, взвешивая и рассчитывая риски, практики безопасности перестают воспроизводить представления в духе «друзья/враги». Управление рисками разбивает эти бинарные оппозиции, профилируя население и градуируя небезопасность (например, разделяя жилые кварталы исходя из предрасположенности их жителей к совершению тяжких преступлений, профилируя мигрантов, в соответствии с их ожидаемой склонностью к незаконному пересечению границы и т. д.) (Huysmans 2014: 102).

Для диффузной технологии секьюритизации характерно два метода: метод ассоциативного секьюритизирования (англ. *associative securitizing*) и метод сборки подозрений (англ. *assembling suspicion*) (Huysmans 2014: 75–76).

Говоря о методе или, если быть более корректным, о принципе **сборки подозрений**, Й. Хёйсманс обращается к идеям К. Хэггерти и Р. Эриксона (Ericson, Haggerty 1997), известным в российской криминологии по т. н. теории надзорного коллажа (Гуринская 2014). Надзор играет большую роль в процессе диффузной секьюритизации и включает в себя различные формы мониторинга, предполагающие автоматизированные практики сбора и сортировки информации, позволяющие сравнивать, сопоставлять и обмениваться полученными данными между различными институтами и структурами. Технологии надзора рассеивают небезопасность в том смысле, что делают её более абстрактной: полученные данные фрагментируются, отделяются от своих непосредственных физических носителей и систематизируются количественными методами и техниками профайлинга. Но сам по себе надзор не ведёт к секьюритизации – для неё необходимо подозрение. Под подозрением понимается отнюдь не психологический феномен, а организующий принцип, согласно которому осуществляется надзор: «Предполагается, что виновны все, пока система коммуникации рисков не докажет обратное» (Ericson, Haggerty 1997: 449). Иными словами, эффект секьюритизации достигается постоянным фоновым присутствием подозрений: в отношениях между банками, клиентами и государством, между мигрантами и полицией и т.п.

В свою очередь метод **ассоциативного секьюритизирования** заключается в связывании вместе различных явлений, ситуаций, проблем и отношений посредством дискурса и технологий. Секьюритизация в этом случае не предполагает наличия экзистенциальной угрозы, требующей неотложного приоритета в сравнении с другими вопросами политики. Она, тем не менее, формирует в сознании людей устойчивые ассоциации, порождая связи между различными

феноменами и делая из индивидов невольных участников процесса. В качестве примера Й. Хёйсманс упоминает реально существовавшую в Великобритании информационную листовку, призывавшую потребителей не покупать пиратские DVD-диски. Аргументация отнюдь не сводилась к характеристике цифрового пиратства как экзистенциальной угрозы обществу. Вместо этого читатель погружается в широкий контекст проблематики безопасности, в которой цифровое пиратство органично связывается с угрозами нелегальной миграции, международной преступности и коррупции (Huysmans 2014: 74).

Возникает вопрос: в чём же состоит главный замысел представленной технологии секьюритизации? Уж не допускает ли Й. Хёйсманс, что прежняя модель секьюритизации, описанная О. Вэйвером, утрачивает актуальность? Или же он хотел расширить предметное поле исследований за счёт включения в него проблематики других дисциплин, например криминологии?

Как утверждает сам Й. Хёйсманс, сформулированная им технология секьюритизации позволяет по-новому взглянуть на то, как практики безопасности влияют на демократию и жизнь политических сообществ в целом. Классическая или, как называет её исследователь, эксепционалистская технология демонстрирует в этом плане лишь часть того, что можно увидеть (Huysmans 2014: 89). Так, весьма распространённой в академической среде является точка зрения, что современные практики безопасности не просто не защищают демократию, но и подрывают сами основы того, что принято называть либерально-демократическим строем (Shklar 1989; Isin 2004; Zedner 2005; Behnke 2013).

Этот «подрыв», однако, заключается не только в том, что практики безопасности задают пределы демократической политики и воссоздают водораздел между повседневной и чрезвычайной политикой, как это можно было бы предположить в случае с классической теорией секьюритизации. Описываемая Й. Хёйсмансом диффузная технология секьюритизации демонстрирует, что влияние практик безопасности на политическую жизнь общества носит поистине всеобъемлющий и всепроникающий характер, приводя к переосмыслению многих ценностей, принятых называть демократическими. Современные практики надзора и социального контроля продолжают развиваться, так как практики безопасности системно воспроизводят небезопасность как на национальном, так и на международном уровне. В этом порочном круге индивид всё больше занимает своё место в качестве управляемого объекта. Данные, считываемые и отделяемые от своих физических носителей, агрегируются, систематизируются и передаются из рук в руки, минуя национальные границы и начиная жить собственной жизнью «виртуальных двойников». Во всей этой системе всё меньше и меньше видно, как своими действиями индивид способен повлиять на эти процессы, всё больше превращаясь в беспомощного и пассивного наблюдателя.

Обсуждение результатов: к оценке преимуществ и недостатков теоретического подхода Парижской школы

Интеллектуальная традиция, проложенная усилиями Д. Биго, Й. Хёйсманса и условно называемая Парижской школой исследований о безопасности, даёт богатую почву для размышлений о феномене секьюритизации. Предложенное авторами видение значительно отличается от классической интерпретации секьюритизации, данной О. Вэйвером и Б. Бузаном.

В первую очередь бросается в глаза, что в работах Д. Биго и Й. Хёйсманса секьюритизация неизменно предстаёт как политическая технология, воспроизводящая небезопасность. Характерным примером, на который ссылаются критики (Croft 2010; Floyd, Croft 2011), служит, в частности, следующее высказывание Д. Биго: «Данная интерпретация... безопасности является не чем иным, как отражением увеличения угроз в современную эпоху, это снижение уровня притяжения других, это попытка инсекьюритизации повседневной жизни профессионалами безопасности и увеличение потенциала возможностей для действий полиции» (Bigo 2001a: 102).

Более того, Д. Биго предпринимает попытку представить мир политики с позиции третьей стороны, а именно «...людей, не имеющих возможности говорить, права быть равнодушными к войнам политиков, права участвовать в нескончаемой игре по переопределению идентичности» (Bigo 2001a: 93).

Такая исследовательская установка, вероятно, также восходит к философской традиции, проложенной М. Фуко. По замечанию известного зарубежного социолога Барри Смарта, в политической философии М. Фуко роль современного интеллектуала состоит не в том, чтобы обнаруживать скрытые истины, шествуя «несколько впереди и в стороне», а в том, чтобы бороться против форм власти, превращающих его в объект и инструмент в сфере «знания», «истины», «дискурса». В этом смысле теория не служит нуждам практики – она сама по себе является проявлением практики (Smart 1985: 17).

Таким образом, роль учёного с точки зрения Парижской школы представляет собой не столько роль аналитика, сколько роль политически мотивированного критика, подвергающего сомнению не только устоявшиеся теоретические догмы, но и стоящие за ними формы власти.

Представление секьюритизации в подобном ключе можно оценивать двояко. С одной стороны, исследователи обратили внимание на тот факт, что любая политика безопасности неизбежно сопряжена с ростом защищённости одних объектов за счёт безопасности других. Подход, предложенный Д. Биго и Й. Хёйсмансом, открывает простор для политической критики секьюритизации и демонстрирует, как современные практики безопасности в ежедневной и непринуждённой манере отделяют одни категории населения от других, вмешиваясь в повседневную жизнь человека и ужесточая меры социального контроля.

С другой стороны, такой подход всегда однобоко характеризует секьюритизацию не иначе как негативный процесс, что навлекло на работы Д. Биго и Й. Хейсманса немало критики со стороны специалистов (Floyd, Croft 2011; Hirschauer 2019). Спорно выглядит и характеристика секьюритизации в антураже шмиттовского децизионизма, что придаёт этому явлению негативные коннотации и делает из теории секьюритизации ровно то, чего её изначальные создатели стремились избежать. Это, безусловно, облегчает задачу политической критики секьюритизации, но не согласуется с классической интерпретацией теории в духе философии Х. Арндт.

Таким образом, бездумное использование предложенного подхода для анализа практических проблем рискует обернуться научной авантюрой, в результате которой секьюритизация начнёт подвергаться повсеместной политической критике даже в спорных ситуациях, приводя, выражаясь словами М. Уильямса, к «секьюритизированию» самой секьюритизации (Williams 2011). Как ни парадоксально, но тогда исследователи сами рискуют попасться в небезызвестный «капкан» нормативной дилеммы безопасности¹⁷.

Узость предлагаемой интерпретации заключается также в том, что технократические или, вспоминая работы Й. Хейсманса, диффузные технологии секьюритизации рассматривают в качестве референтного объекта безопасности по сути лишь общество, ограничиваясь вопросами, связанными с передвижением и мобильностью людей в условиях глобализации (например, вопросами международной миграции или терроризма). Кроме того, ряд критиков отмечает скудный географический охват анализа, ограничивающийся рамками ЕС, (Floyd, Croft 2011; Adamides 2020) а также излишний упор на рутинные практики профессионалов безопасности (Floyd 2016; Baysal 2020).

Отдельной критике подверглась теория (ин)секьюритизации Д. Биго. Британская исследовательница Р. Флloyd, анализируя работы французского специалиста, приходит к выводу, что построение всей теории на идеях из философии М. Фуко оказывается контрпродуктивным, превращая исследовательскую стратегию Д. Биго в самосбывающееся пророчество¹⁸. Иными словами, принимая суждения М. Фуко о политике и истории в качестве своеобразных отправных точек или аксиом, исследователь применяет методологический аппарат М. Фуко к изучению окружающей действительности, обнаруживает искомые практики и находит подтверждение первоначальным суждениям М. Фуко, вновь убежда-

¹⁷ Суть этой дилеммы, впервые описанной шведским исследователем Й. Эрикссоном в 1999 г., состоит в следующем: как писать или говорить о безопасности, когда эти знания потенциально продуцируют секьюритизацию – то, чего исследователю хотелось бы избежать? В фокусе исследований безопасности оказывается вопрос: а стоит ли в принципе рассматривать определённую проблему под углом зрения безопасности, если это сулит обернуться расширением повестки секьюритизации?

¹⁸ Floyd R. 2006. *When Foucault met security studies: A critique of the 'Paris school' of security studies* (тезисы, представленные на ежегодной конференции BISA, 18-20 декабря, университет Корк, Ирландия).

ясь в их правильности¹⁹. Пример, приведённый Р. Флойд, иллюстрирует и другой явный недостаток подхода Парижской школы. Обращение исследователей к изучению повседневных практик и технологий создаёт бездонный потенциал для политической критики, позволяя легко находить подтверждение основным положениям теории, но при этом относить к технологиям секьюритизации самые разные явления и события жизни, далёкие от мира высокой политики. К примеру, водитель автобуса, везущий пассажиров самолёта к площадке с подъёмным трапом, останавливается и не выпускает пассажиров до тех пор, пока не получит соответствующей команды, даже если в салоне автобуса душно и тяжело находиться, а в мире продолжается эпидемия COVID-19. Является ли эта практика секьюритизацией угрозы терроризма, поддерживаемой в целях обеспечения безопасности на территории аэропорта, или мы просто имеем дело с банальным здравым смыслом, не позволяющим разрешать пассажирам ходить по взлётно-посадочной полосе? Чётких критериев для разграничения подобного рода практик исследователями не выдвигается.

Наконец, ещё одна существенная проблема этого подхода состоит в том, что исследователи, хотя и разделявшие некоторые основополагающие идеи, разрабатывали собственные понятийные аппараты. Указанное обстоятельство затрудняет целостное восприятие этого направления исследований. Возможно, речь необходимо вести о двух разных теориях секьюритизации, в фокусе которых оказывается либо политическая социология в контексте практик управления и биополитики (Д. Биго), либо влияние практик безопасности на организацию жизни политических сообществ (Й. Хёйсманс). Так или иначе, несмотря на отмечаемые недостатки, общим достоинством обоих подходов можно назвать обоснование и развитие идеи о диалектической связи между безопасностью и небезопасностью, а также идею о том, какую большую роль, а, следовательно, и ответственность, несут на себе технократы и профессионалы безопасности, занятые работой в специфической области – «индустрии страхов».

Ежедневные рутинные практики безопасности, относимые к области т.н. «низкой» политики, порой могут рассказать о международной безопасности больше, чем громкие заявления политических лидеров с трибун. Трудно не согласиться и с тем, что представления о безопасности во многом конституируют саму суть политического: что является хорошим и приемлемым, а что недопустимым; как людям и государствам следует и не следует поступать по отношению друг к другу, к окружающей среде? Таким образом, пространство вопросов безопасности связано не только с принятием решений и определением угроз. Оно нормативно и неотделимо от ценностного измерения политики.

¹⁹ Возможно поэтому Й. Хёйсманс в своих более поздних работах избегает упоминаний о М. Фуко и практически не использует его понятийный аппарат, что создаёт существенный контраст с его ранними трудами.

* * *

В отличие от исследователей Копенгагенской школы, основатели Парижской школы Д. Биго и Й. Хейсманс не связывают секьюритизацию с речевым актом и дискурсивным пространством политики. Стремясь к более полному и адекватному пониманию реальности, они обращаются к политической социологии и изучают процесс конструирования представлений об угрозах в ежедневной деятельности профессионалов безопасности. В результате секьюритизация предстаёт не столько в виде дискурсивных практик (как это можно предположить в случае с Копенгагенской школой) или естественной потребности (как это можно предположить в рамках более традиционных подходов), а как политическая технология, с помощью которой осуществляется управление общественными страхами и организуется жизнь политических сообществ.

Исследователи Парижской школы постепенно разрабатывают качественно иную модель секьюритизации, разбивающую традиционную логику организации политического пространства в духе «друзья/враги». Представленная «диффузная» технология секьюритизации не подразумевает принятия чрезвычайных мер и выхода за рамки привычной политики. Напротив, привычная политика является её составной частью и связана с управлением рисками, профайлингом населения и «рассеиванием небезопасности» в мириадах повседневных практик профессионалов безопасности.

Для наглядности и удобства читателя результаты сравнительного анализа моделей секьюритизации, предложенных в рамках Копенгагенской и Парижской школ, представлены в таблице (см. табл.1).

Таблица 1. Сравнительный анализ Копенгагенской и Парижской моделей секьюритизации

Table 1. Comparative analysis of the “Copenhagen” and “Paris” models of securitization

Критерии анализа	Классическая / дискурсивная модель секьюритизации (Копенгагенская школа)	Технократическая / диффузная модель секьюритизации (Парижская школа)
Теоретико-философские основания модели	Теория речевых актов Дж. Остина; политическая философия Х. Арендт	Политическая философия М. Фуко; политическая социология П. Бурдьё
Эпистемологические аспекты (что изучается?)	Дискурсивные практики, речевые акты	Технократические, административные и политические практики
Методологические аспекты (как изучается?)	Преимущественно дискурсивный анализ текстов	Методы политической социологии: глубинное интервью, социологическая интервенция и т.п.
Онтологические аспекты (что есть секьюритизация?)	Экстремальная форма политизации («чрезвычайное» измерение политики)	Политическая технология («повседневное» измерение политики)
Нормативные аспекты (нормативная оценка безопасности / роли эксперта)	Негативное значение ²⁰ безопасности / эксперт как аналитик	Негативное значение безопасности / эксперт как политически-мотивированный критик

²⁰ «Позитивное» и «негативное» в этом контексте означает следующее: оценивается ли безопасность как общественное благо в духе «чем больше, тем лучше», либо как потенциально нежелательное и даже вредящее явление/практика.

К недостаткам подхода Парижской школы можно отнести во многом однобокую интерпретацию секьюритизации как исключительно негативного феномена, ограниченный круг референтных объектов безопасности, узкий географический охват исследований, отсутствие чётких критериев, позволяющих относить те или иные практики к практикам секьюритизации, а также отсутствие единообразия в понятийном аппарате, что затрудняет целостное восприятие этого направления исследований.

Возвращаясь к вопросу, поднятому в начале статьи: является ли наш мир сегодня более предсказуемым, стабильным и безопасным, нежели раньше? Принимая во внимание все вышеизложенные аргументы Парижской школы, ответ будет: «и да, и нет».

Безопасность воспроизводит небезопасность ровно так же, как добро становится возможным благодаря представлениям о зле, а международный порядок – благодаря представлениям о беспорядке. В каждый настоящий момент политического времени мир безопасен ровно настолько, насколько живы и репрезентации мира как хаоса и небезопасности. В этом смысле «нарастающая неопределённость» международных отношений – это не более чем модное клише, ибо она является неизменным спутником любой политики безопасности во все времена. Судить о том, стал ли нынешний мир безопаснее или нет можно разве что ретроспективно, взирая на предшествующие исторические эпохи и сравнивая современность с прошлым.

Подводя итоги и оценивая политический смысл теоретических наработок Парижской школы, можно сделать вывод, что они представляют ценность для исследования актуальных международных проблем как минимум по двум взаимосвязанным причинам.

Во-первых, поворот в сторону от изучения дискурсивных практик к исследованию реальных повседневных практик т.н. профессионалов безопасности служит важным подспорьем для преодоления разрыва между теорией международных отношений и реально сложившимися практиками в сфере безопасности. По замечанию исследователей Парижской школы, дискурс является лишь «вершиной айсберга», а истоки любой политики безопасности проистекают даже не из кулуаров правительственных элит, а из повседневных, привычных и рутинных практик тех, кто непосредственно курирует вопросы безопасности (Vigo 2002: 86; Vigo 2014: 212). Эти практики (принуждение, надзор, умиротворение, охват территории, сбор, сортировка, хранение информации и многие другие) часто предварительно структурируют и обуславливают перспективу взгляда на проблему безопасности. Исследуя эти практики, можно прогнозировать содержание политики безопасности.

Во-вторых, в своих исследованиях Д. Биго и Й. Хейсманс затронули ещё одну важную проблему. Работы Парижской школы следует рассматривать не как критику, к примеру, миграционной или антитеррористической политики ЕС (что было бы сильным упрощением), а во многом как критику современ-

ного неолиберального общества в целом, порождающего и воспроизводящего подобные технологии и практики безопасности. Секьюритизация в форме политической технологии обнажает перед глазами исследователя широкий спектр средств и практик, с помощью которых осуществляется социальный контроль и политическое господство, иными словами – биополитика в современном западном обществе. Распространение и проникновение во все сферы жизни человека технологий надзора и контроля, управления рисками, профайлинга населения, создания обширных баз данных, культивирования подозрений, – всё это, как минимум, приводит к переосмыслению и переоценке того, что называется демократией. Уместно здесь провести аналогию с идеями и работами современных философов левого толка, подвергающих критике современное неолиберальное общество, в котором индивид всё более оказывается безропотным и управляемым объектом, «дискредитированным» (Feher 2019: 170; 174) и отчуждённым от мира политики (Harvey 2018: 428). Ведь большая заслуга в этом принадлежит именно современным практикам безопасности, развитие которых идёт рука об руку с технологическим прогрессом цивилизации.

В этом смысле глобальная пандемия COVID-19, вызвавшая ужесточение мер безопасности и социального контроля по всему миру, может иметь далеко идущие последствия. По мнению итальянского философа Дж. Агамбена, «...как только терроризм исчерпает себя как причина для введения чрезвычайных мер, изобретение эпидемии сможет послужить идеальным предлогом распространить эти меры за все возможные пределы»²¹. Учёным пока ещё только предстоит оценить масштаб происходящих в связи с пандемией перемен, и представленный подход обладает необходимым потенциалом для конструктивной рефлексии и критического анализа современных практик безопасности.

Об авторе:

Олег Сергеевич Гайдаев – аспирант кафедры теории и истории международных отношений СПбГУ. 191060, г. Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, 8 подъезд. E-mail: o.gaidaev@gmail.com

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Финансирование не привлекалось. Автор выражает большую признательность анонимным рецензентам за ценные пожелания и замечания.

²¹ Agamben G. 2020. *L'invenzione di un'epidemia*. URL: www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia (accessed: 13.02.2022)

UDC: 327
Received: October 10, 2021
Accepted: January 12, 2022

«Danger: Security»! Securitization Theory and the Paris School of International Security Studies

O.S. Gaidaeв
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-7-37](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-7-37)

St. Petersburg University

Abstract: Why does security require to be handled carefully? Can there be too much security? The scholars of the Copenhagen School: O. Wæver and B. Buzan, tackled these questions using the theory of securitization and studying security as a form of social practice. The idea that security should not always be regarded as an absolute good in international politics and threats should not always be objectified is firmly rooted in the constructivist approaches to studying international security. A continuation of these discussions may be found in the theoretical approaches that have been developed for almost fifteen years by the so-called Paris School of international security studies. Unfortunately, one has to admit that although Russian scholars are familiar with these theoretical approaches in general, the existing reviews are still largely superficial. In order to fill this gap, I have attempted to overview and assess the intellectual heritage of the Paris School comprehensively and holistically, turning to the original works of the leading figures within the school: D. Bigo and J. Huysmans. This article continues the series of studies, entirely devoted to the phenomenon of securitization: from the early drafts of the theory towards the modern theoretical concepts.

Some of the notions are introduced into the Russian academic use: “domains of insecurity”, “exceptional securitizing”, “diffuse securitizing”. The article focuses on analyzing the theoretical and philosophical underpinnings of the Paris School approach in general and the theory of (in)securitization in particular. It gives a detailed review of the authors’ ideas about the “security-insecurity” dialectical nexus and securitization as a political technology.

The final part summarizes the key points and provisions of the Paris School approach in light of its strengths and flaws. I conclude that the Paris School scholars formulated a new theoretical framework of securitization, which is different from the original version of the theory and based on the different logic of security. The proposed approach is valuable for constructive reflection and critical analysis of security practices that are most common in contemporary neoliberal societies of the West.

Keywords: insecurity, securitization theory, Paris School, international security, national security, biopolitics, neoliberalism, security professionals, political sociology, social constructivism

About the author:

Oleg S. Gaidaeв – PhD Candidate, Saint-Petersburg State University, 191060, Russia, St. Petersburg, Smolnogo St. 1/3. E-mail: o.gaidaeв@gmail.com

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

No funding involved. The author is grateful to the anonymous reviewers for valuable comments and advice.

References:

- Adamides C. 2020. *Securitization and Desecuritization. Processes in Protracted Conflicts: The case of Cyprus*. Cham: Palgrave Macmillan. 219 p. DOI: 10.1007/978-3-030-33200-6
- Amoore L., Goede de M. 2008. Transactions after 9/11: the Banal Force of the Preemptive strike. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 33(2). P. 173-185. DOI: 10.1111/j.1475-5661.2008.00291.x
- Bauman Z. 1992. *Mortality, Immortality, and Other Life Strategies*. Cambridge: Polity Press. 215 p.
- Baysal B. 2020. 20 years of Securitization: Strengths, Limitations and a new Dual Framework. *Uluslararası İlişkiler*. 17(67). P. 3-20. DOI: 10.33458/uidergisi.777338
- Behnke A. 2013. *NATO's Security Discourse after the Cold War*. Abingdon: Routledge. 248 p.
- Bigo D. 2001a. The Möbius Ribbon of Internal and External security(ies). Albert M., Jacobson D., Lapid Y. (eds) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press. P. 91-116.
- Bigo D. 2001b. When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe. Kelstrup M., Williams M. (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. London: Routledge. P. 320-360. DOI: 10.4324/9780203187807
- Bigo D. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*. №27. P. 63-92. DOI: 10.1177/03043754020270S105
- Bigo D. 2008. Globalized (in)security: the Field and the Ban-opticon. Bigo D., Tsoukala A. (eds). *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. London: Routledge. P. 10-48.
- Bigo D. 2011. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power. *International Political Sociology*. 5(3). P. 225-258. DOI: 10.1111/j.1749-5687.2011.00132.x
- Bigo D. 2014. The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy – Border Guards/Police – Database Analysts. *Security Dialogue*. 45(3). P. 209-225. DOI: 10.1177/0967010614530459
- Bigo D., McCluskey E. 2018. What is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. Gheciu A., Wohlforth W. (eds) *The Oxford Handbook of International Security*. 18 p. URL: www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198777854.001.0001/oxfordhb-9780198777854-e-9 (accessed 12.02.2022) DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.9
- Bourdieu P. 2001 [1980]. *Prakticheskij smysl* [The Practical Sense]. Saint Peterburg: Aletejya. 562 p. (In Russian)
- Buzan B., Hansen L. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press. 384 p.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers. 239 p.
- C.A.S.E. Collective. 2006. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*. 37(4). P. 443-487. DOI: 10.1177/0967010606073085
- Croft S. 2010. New Security Challenges in an Interdependent World. Hay.C. (ed.). *New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. P. 189-210.

- Dillon M. 2008. Biopolitics of Security in the 21st Century: an Introduction. *Review of International Studies*. 34(2). P. 265-292. DOI: 10.1017/S0260210508008024
- Ericson R., Haggerty K.D. 1997. *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press. 487 p.
- Feher M. 2019. Disposing of the Discredited. In: Callison W., Manfredi Z. (eds), *Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Rupture*. New York: Fordham University Press. P. 146-176. DOI: 10.2307/j.ctvq4bz15
- Floyd R. 2016. Extraordinary or Ordinary Measures: What, and Who, Defines the 'Success' of Securitization? *Cambridge Review of International Affairs*. 29(2). P. 677-694. DOI: 10.1080/09557571.2015.1077651
- Floyd R., Croft S. 2011. European Non-traditional Security Theory: from Theory to Practice. *Geopolitics, History and International Relations*. 3(2). P. 152-179.
- Harvey D. 2018. Universal Alienation. *TripleC*. 16(2). P. 424-439. DOI: 10.31269/triplec.v16i2.1026
- Hirschauer S. 2019. For Real People in Real Places: the Copenhagen School and the Other "Little Security Nothings". *European Security*. 28(4). P. 413-430. DOI: 10.1080/09662839.2019.1656199
- Huysmans J. 2002. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives*. №27. P. 41-62. DOI: 10.1177/03043754020270S104
- Huysmans J. 1998a. Security! What do you mean? From Concept to Thick Signifier. *European Journal of International Relations*. 4(2). P. 226-255. DOI: 10.1177/1354066198004002004
- Huysmans J. 2014. *Security Unbound: Enacting Democratic Limits*. Abingdon: Routledge. 215 p.
- Huysmans J. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Abingdon: Routledge. 191 p.
- Huysmans J. 1998b. The Question of the Limit: Desecuritization and the Aesthetics of Horror in Political Realism. *Millennium: Journal of International Studies*. 27(3). P. 569-589. DOI: 10.1177/03058298980270031301
- Huysmans J. 2011. What's in an Act? On Security Speech Acts and Little Security Nothings. *Security Dialogue*. 42(4-5). P. 371-383. DOI: 10.1177/0967010611418713
- Isin E.F. 2004. The Neurotic Citizen. *Citizenship Studies*. 8(3). P. 217-235. DOI: 10.1080/1362102042000256970
- Isin E.F. 2008. Theorizing Acts of Citizenship. Isin E.F., Nielsen G.M. (eds) *Acts of Citizenship*. London: Zed Books. P. 15-43.
- Kessler O., Daase C. 2008. From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics. *Alternatives*. 33(2). P. 211-232. DOI: 10.1177/030437540803300206
- Lo B. 2015. *Russia and the New World Disorder*. London: Chatham House. 336 p.
- Petersen K.L. 2011. Risk Analysis – A Field Within Security Studies. *European Journal of International Relations*. 18(4). P. 693-717. DOI: 10.1177/1354066111409770
- Shklar J.N. 1989. The Liberalism of Fear. Rosenblum N.L. (ed.). *Liberalism and the Moral Life*. Harvard: Harvard University Press. P. 21-38. DOI: 10.4159/harvard.9780674864443.c2
- Smart B. 1985. *Michel Foucault*. Chichester: Ellis Horwood Ltd. 150 p.
- Walker R.B.J. 1993. *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 233 p. DOI: 10.1017/CBO9780511559150
- Walker R.B.J. 1997. The Subject of Security. Williams M.C. and Krause K. (eds) *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London: UCL Press. P. 61-81.
- Williams M.C. 2011. Securitization and the Liberalism of Fear. *Security Dialogue*. 42(4-5). P. 453-463. DOI: 10.1177/0967010611418717

Wæver O. 1995. Securitization and Desecuritization. Lipschutz R.D. (ed.) *On Security*. New York: Columbia University Press. P. 46-86.

Wæver O. 2014. The theory Act: Responsibility and Exactitude as Seen from Securitization. *International Relations*. 29(1). P. 121-127. DOI: 10.1177/0047117814526606d

Wæver O. 2010. Towards a Political Sociology of Security Studies. *Security Dialogue*. 41(6). P. 649-658. DOI: 10.1177/0967010610388213

Zedner L. 2005. Securing Liberty in the Face of Terror: Reflections from Criminal Justice. *Journal of Law and Society*. 32(4). P. 507-533. DOI: 10.1111/j.1467-6478.2005.00336.x

Badie B. 1995. *La Fin des Territoires, Essai sur le Désordre International et l'Utilité Sociale du Respect* [The End of Territories, Essay on International Disorder and the Social Utility of Respect]. Paris: Fayard. 276 p. (In French)

Bourdieu P. 1984. Espace social et genèse des "classes" [Social Space and the Genesis of "Classes"]. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. №52-53. P. 3-14. (In French)

Eyvazov J. 2017. Sekyuritizatsiya i regionalnaya aktivnost derzhav na primere politiki Rossii v ukrainskom krizise [Securitization and Regional Activity of a Major Power: The Case of Russia's Policy during the Ukrainian Crisis]. *International Trends*. 15(4). P. 156-173. (In Russian) DOI: 10.17994/IT.2017.15.4.51.9

Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. 2020. Novyye vektory razvitiya informatsionnogo prava v usloviyakh tsivilizatsionnogo krizisa i tsifrovoy transformatsii [New Vectors for the Development of Information Law in the Context of Civilizational Crisis and Digital Transformation]. *Gosudarstvo i pravo*. №5. P. 75-87. (In Russian) DOI: 10.31857/S013207690009678-7

Veyne P. 1979. *Comment on écrit l'histoire, essai d'epistemologie* [How we Write History, Essay on Epistemology]. Paris: Éditions du Seuil. 384 p. (In French)

Agamben G. 2011 [1995]. *Homo Sacer: Suverennaya vlast i golaya zhizn* [Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life]. Moscow: Evropa. 256 p. (In Russian)

Apryshchenko V.Yu. 2016. Pamyat' kak bezopasnost' [Memory as security]. *The New Past*. №3. P. 86-108. (In Russian)

Arendt H. 2000 [1958]. *Vita activa: ili o deyatelnoy zhizni* [The Human Condition]. Saint Petersburg: Aleteya. 437 p. (In Russian)

Baudrillard J. 2000 [1993]. *Simvolicheskij obmen i smert'* [Symbolic Exchange and Death]. Moscow: Dobrosvet. 389 p. (In Russian)

Foucault M. 2011 [2004]. *Bezopasnost. Territoriya. Naseleniye: kurs lektsiy. pročitannykh v Kollezhe de Frans v 1977-1978 uchebnom godu* [Security, Territory, Population: lectures at the Collège de France, 1977-78]. Saint Petersburg: Nauka. 544 p. (In Russian)

Foucault M. 1996 [1976]. *Volya k istine: po tu storonu znaniya, vlasti i seksual'nosti* [The Will to Truth: Beyond Knowledge, Power, and Sexuality]. Moscow: Kastal'. 448 p. (In Russian).

Gaidav O.S. 2021. Teoriya sekjuritizatsii, ili Khorosho zabytoye staroye: k voprosu o teoretiko-filosofskikh istokakh i zarozhdenii teorii [Securitization Theory or a Well Overlooked Old: On the Philosophical and Theoretical Premises and Origins of the Theory]. *Vestnik RUDN. International Relations*. 21(1). P. 20-32. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-1-20-32

Grigoryeva K.S. 2021. Migranty kak «litsa, podverzhennyye ideologii terrorizma». Institutionalnyy analiz rossiyskogo keysa sekjuritizatsii migratsii [Migrants as "Persons Exposed to the ideology of terrorism". Institutional analysis of the Russian case of securitization of migration]. *The Journal of Sociology and Social Anthropology*. 24(3). P. 58-85. (In Russian) DOI: 10.31119/jssa.2021.24.3.4

Gurinskaya A.L. 2014. Nadzor kak sredstvo obespecheniya bezopasnosti: ot prostranstva tyur'my do kiberprostranstva [Surveillance as a Security Measure: from Prison to Cyberspace]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*. 33(2). P. 86-93. (In Russian)

Kondakov A. 2014. Akty grazhdanskogo sostoyaniya: migracionnaya politika i grazhdanskiy postupok [The Acts of Civil Subjects: Migration and Acts of Citizenship]. *The Journal of Social Policy Studies*. 12(2). P. 169-184. (In Russian).

Kononov V.N., Poghosyan G.K. 2020. Nagorno-Karabakhskiy konflikt v kontekste teorii sek'yuritizatsii [The Nagorno-Karabakh Conflict in the Context of Securitization Theory]. *Obshchestvo: Politika, Ekonomika, Pravo*. 85(8). P. 13-17. (In Russian)

Konyshev V.N., Sergunin A.A., Subbotin S.V. 2016. Social'nyj konstruktivizm o problemah bezopasnosti [Social Constructivism on Security Problems]. *Theories and Problems of Political Science*. №3. P. 94-112. (In Russian)

Matalaeva F.E. 2017. Sek'yuritizatsiya mezhdunarodnoj migratsii v Evrope [Securitization of International Migration in Europe]. *Obozrevatel' – Observer*. 2(325). P. 45-57. (In Russian).

Mikhailenko A.N. Vneshnepoliticheskaya deyatel'nost' Rossii v usloviyakh mirovoy neopredelennosti [Foreign Policy Activity of Russia in the Context of Global Uncertainty]. *Etnosot-sium i mezhnatsionalnaya kultura*. 109(7). P. 132-142. (In Russian)

Shmitt C. 2000 [1922]. *Politicheskaya teologiya* [Political Theology]. Filippov A.V. (ed). Moscow: Kanon-press-C. 336 p. (In Russian)

Shmitt C. 2016 [1932]. *Ponyatie politicheskogo* [The Concept of the Political]. Filippov A.V. (ed). Saint Petersburg: Nauka. 555 p. (In Russian)

Yudin N.V. 2017. Svyazka «bezopasnost' – razvitiye»: opyt postmodernistskogo analiza [Security-Development Nexus: a Postmodern Analysis]. *Moscow University Bulletin of World Politics*. №3. P. 3-35. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Агамбен Дж. 2011 [1995]. *Ното Sacer: суверенная власть и голая жизнь*. Москва: Европа. 256 с.

Апрыщенко В.Ю. 2016. Память как безопасность. *Новое прошлое*. №3. С. 86-108.

Арендт Х. 2000 [1958]. *Vita activa, или о деятельной жизни*. Санкт-Петербург: Алетейя. 437 с.

Бодрийяр Ж. 2000 [1993]. *Символический обмен и смерть*. М.: Добросвет. 389 с.

Бурдье П. 2001 [1980]. *Практический смысл*. Санкт-Петербург: Алетейя. 562 с.

Гайдаев О.С. 2021. Теория секьюритизации, или Хорошо забытое старое: к вопросу о теоретико-философских истоках и зарождении теории. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 21(1). С. 20-32. DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-1-20-32

Григорьева К.С. 2021. Мигранты как «лица, подверженные идеологии терроризма». Институциональный анализ российского кейса секьюритизации миграции. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 24(3). С. 58-85. DOI: 10.31119/jssa.2021.24.3.4

Гуриная А.Л. 2014. Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства. *Криминалогия: вчера, сегодня, завтра*. 33(2). С. 86-93.

Кондаков А. 2014. Акты гражданского состояния: миграционная политика и гражданский поступок. *Журнал исследований социальной политики*. 12(2). С. 169-184.

Коновалов В.Н., Погосян Г.К. 2020. Нагорно-Карабахский конфликт в контексте теории секьюритизации. *Общество: политика, экономика, право*. 85(8). С. 13-17.

Коньшев В.Н., Сергунин А.А., Субботин С.В. 2016. Социальный конструктивизм о проблемах безопасности. *Теории и проблемы политических исследований*. №3. С. 94-112.

Маталаева Ф.Э. 2017. Секьюритизация международной миграции в Европе. *Обозреватель – Observer*. № 2(325). С. 45-57.

Михайленко А.Н. 2017. Внешнеполитическая деятельность России в условиях мировой неопределённости. *Этносоциум и межнациональная культура*. 109(7). С. 132-142.

Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. 2020. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации. *Государство и право*. №5. С. 75-87. DOI: 10.31857/S013207690009678-7

Фуко М. 2011 [2004]. *Безопасность, территория, население: курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977-1978 учебном году* (пер. с фр. Н.В. Сулова, А.В. Шестакова, В.Ю. Быстрова). Санкт-Петербург: Наука. 544 с.

Фуко М. 1996 [1976]. *Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет*. Москва.: Касталь. 448 с.

Шмитт К. 2000 [1922]. *Политическая теология*. Сборник (пер. с нем; заключит. статья и составление А.Ф. Филиппова). Москва.: Канон-пресс-Ц. 336 с.

Шмитт К. 2016 [1932]. *Понятие политического* (пер. с нем; под ред. А.Ф. Филиппова). Санкт-Петербург: Наука. 555 с.

Эйвазов Д. 2017. Секьюритизация и региональная активность держав на примере политики России в украинском кризисе. *Международные процессы*. 15(4). С. 156-173. DOI: 10.17994/IT.2017.15.4.51.9

Юдин Н.В. 2017. Связка «безопасность – развитие»: опыт постмодернистского анализа. *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*. №3. С. 3-35.



Бизнес или безопасность? Цели и механизмы реализации нефтяной политики Франции в 1920-е гг.

И.Э. Магадеев

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Цель статьи – выявить сочетание экономических и стратегических факторов, влиявших на политику французских властей и бизнеса по обеспечению доступа к нефти в 1920-е гг. Автор демонстрирует сложный характер нефтяной политики Парижа, разнообразие обстоятельств, определявших действия властей Третьей республики. Построенное на анализе французского кейса, данное исследование призвано высветить новые грани и особенности влияния «нефтяного фактора» на международные отношения и внешнюю политику держав; показать исследовательскую ценность совместного изучения тех вопросов, которые нередко оказываются разведены по различным направлениям международных исследований (стратегические исследования, международная политэкономия, дипломатическая история и т. д.). Источниковой базой исследования выступили архивные и опубликованные документы, позволившие вписать нефтяную политику Франции в общий контекст её внешнеполитического и стратегического курса в первое десятилетие после окончания Первой мировой войны. Материалы британских и российских архивов дали возможность осветить ряд важных аспектов англо-французского и советско-французского взаимодействия в «нефтяном вопросе». Подчеркнув стратегическое значение нефти, выявленное Первой мировой войной, а также зависимость Третьей республики от ведущих англо-американских нефтяных трестов («Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл»), автор выделил три ключевые цели нефтяной политики Парижа в 1920-е гг.: 1) диверсификация импортных потоков; 2) приобретение контроля либо прямого доступа к источникам нефти; 3) консолидация французских бизнес-интересов в сфере нефтяной политики при посредничестве государства. Действия на этих направлениях нередко были взаимосвязаны, отражая специфическую ситуацию силы и слабости Франции по итогам Первой мировой войны. Автор пришёл к выводу о том, что в рамках нефтяной политики Франции стратегические факторы и бизнес-интересы нельзя было отделять друг от друга. Осознание возросшей роли нефти для вооружённых сил и экономики Третьей Республики соседствовало с неготовностью к ярко выраженной этатистской линии, к осуществлению попыток радикально изменить правила нефтяной политики внутри страны и во взаимодействии со «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл».

УДК 327.8

Поступила в редакцию: 12.07.2021 г.

Принята к публикации: 20.11.2021 г.

Ключевые слова: Франция, нефтяная политика, 1920-е годы, энергетическая безопасность, Беранже, Пино, англо-американские тресты, лоббирование интересов

Размышления о роли «нефтяного фактора» в международных отношениях как в прошлом, так и в настоящем подразумевают учёт ряда его ключевых измерений, прежде всего, экономического и военно-политического. Немецкий политолог Ф. Бауманн считал, что сводить понятие «энергетической безопасности» к обеспечению надёжных поставок энергоресурсов по разумным ценам было бы упрощением: «исключительно экономический подход к пониманию безопасности энергопоставок через торговлю и ведение бизнеса недостаточен» (Baumann 2008: 4–5). Известный американский исследователь Д. Ергин расставлял акценты иначе, утверждая, что в начале XXI в. даже такие традиционно ориентировавшиеся на самодостаточность государства, как Китай и Индия начали рассматривать проблему энергетической безопасности как «способность быстро приспосабливаться к новой зависимости от мировых рынков» (Ергин 2006).

Наличие разных исследовательских точек зрения само по себе говорит о том, что экономическое и военно-политическое воздействия «нефтяного фактора» на международные отношения связаны друг с другом самым тесным образом. Идея о том, что доступ к нефти – один из важных элементов в обеспечении безопасности государства, распространена сегодня почти повсеместно. Многие истоки подобных концепций можно найти именно в периоде Первой мировой войны, а также осмысления её уроков в 1920-е гг.

Цель данной статьи – выявить сочетание экономических и стратегических факторов, влиявших на политику французского правительства и бизнеса по обеспечению доступа к нефти в 1920-е гг. Основой для достижения указанной цели выступили архивные и опубликованные документы, позволившие вписать нефтяную политику Франции в общий контекст её внешнеполитического и стратегического курса в первое десятилетие после окончания Первой мировой войны. Речь идёт о многотомной серии «Французские дипломатические документы»¹, материалах Дипломатического архива МИД Франции², архивов Исторической службы Министерства вооружённых сил Франции³, Национального архива Франции⁴.

Вопрос о нефтяной политике Франции в межвоенный период рассматривался в ряде отечественных (Борисов 1964; Валиахметова 2006; Валиахметова

¹ *Documents diplomatiques français* (DDF) 1920–1932. Vol. 1–11 (1920–1924). Paris; Bruxelles, 1997–2013.

² *Archives du Ministère des Affaires étrangères* (AMAE). Correspondence politique et commerciale. Série Z-Europe, 1918–1940. Vol. 352 (117 CPCOM 352); AMAE. URSS. Vol. 1001; AMAE. Papiers Millerand. Vol. 93 (118 PAAP 93).

³ *Service historique de la défense* (SHD) / *Département de l'armée de terre* (DAT) 2N 238; 7N 3120.

⁴ *Archives Nationales de la France* (AN), Papiers Painlevé, 313 Archives privées (AP) 238.

2009) и зарубежных работ (Nouschi 1976; Nouschi 2001; Beltran 2018; Ledenev 2020). Однако по степени изученности, детализации анализа и собственно количества исследований он явно оставался в тени нефтяной политики Великобритании и США в тот же период (Боронов 1977; Соболев 2007; Валиахметова 2010; Toprani 2019).

При этом даже авторы, исследовавшие нефтяную политику Франции, как правило, не раскрывали механизма взаимодействия различных государственных ведомств, характера взаимовлияния стратегических и бизнес-интересов. Эти аспекты рассмотрены в работах британского историка Р. Феррье (Ferrier 1984), швейцарца Ф. Маргера (Marguerat 1987), американца Дж. Науэлла (Nowell 1994). В центре внимания большинства современных исследований находились стратегические факторы нефтяной политики Франции (Nayberg 2006; Pelletier 2018). Подобный аналитический ракурс не позволял в полной мере оценить взаимосвязь военно-политических и торгово-экономических обстоятельств, влиявших на действия Парижа, не давал возможности выявить сложное переплетение частных и государственных интересов в данной сфере.

В существующей историографии наблюдается «дисбаланс» не только тематического, но и хронологического плана. Внимание исследователей намного чаще привлекали 1930-е гг. и отрезок, непосредственно предшествовавший второму мировому конфликту, нежели десятилетие, следовавшее сразу за окончанием Первой мировой войны (Валиахметова 2010; Ергин 2011). Вместе тем для полноценного понимания межвоенного периода важны обе его составные части. Более того, согласно недавней ремарке авторитетного американского экономиста Б. Эйхенгрена, «мир XXI всё сильнее напоминает мир после окончания Первой мировой войны» (Eichengreen 2019: 19).

Нефть как фактор национальной безопасности. Роль англо-американских трестов.

Опыт Первой мировой войны, сопряжённый с ростом применения механизированных сил, наглядно и болезненно продемонстрировал французским политикам, что доступ к нефти непосредственно связан с безопасностью государства. 5 ноября 1918 г., за несколько дней до подписания Компьенского перемирия, глава Генерального комиссариата по топливу сенатор А. Беранже в секретном докладе Совету министров Третьей республики призывал всерьёз задуматься о расширении доступа к нефти после окончания войны: «Франция не может жить без нефти так же, как без угля»⁵. Спустя семь лет военный министр Э. Даладьё продолжал считать, что борьба за нефтяные ресурсы – долгосрочный фактор международной политики⁶.

⁵ DDF. 1920. Т. 1. Paris: Imprimerie Nationale, 1997. P. 263 n1.

⁶ Étude sur les lois militaires par Daladier, s.d. (novembre 1925). AN, 313 AP 238.

На излёте Первой мировой войны, в сентябре 1918 г., поставки нефти из США покрывали почти 90% французских нужд (Scazzieri 2015: 31). Зависимость Франции от импорта нефти оставалась очень серьёзной и после окончания боевых действий. Единственное месторождение нефти на территории самой Третьей республики (Пешельброн в Эльзасе) удовлетворяло не более 2% французских потребностей (данные на 1924 г.). Остальные поставки шли, главным образом, из США (77%), Румынии (8,2%) и Мексики (4,8%) (обобщённые данные на первую половину 1920-х гг.) (Maurette 1926: 24). К началу 1930-х гг. ситуация несколько изменилась, фиксируя французские попытки диверсифицировать поставки. США сохранили роль лидера, но их доля существенно сократилась (ок. 41%), далее шли Иран (17,5%), Венесуэла (11,5%) и СССР (10,7%) (L'industrie du pétrole 1934: 801).

Дефицит нефти ослаблял не только стратегическое положение Франции на случай войны, но и её экономические позиции в мирное время. В декабре 1918 г. министр иностранных дел С. Пишон писал французскому послу в Великобритании П. Камбону, что «полное отсутствие» месторождений нефти во Франции образует «крайне неприятную лагуну для национальной экономики...» (Nayberg 2006: 112). В 1921 г. правый политический деятель А. Тардьё, сыгравший немаловажную роль в лоббировании нефтяных поставок из США в 1917–1918 гг., делал акцент на схожей проблеме (Тардьё 1943: 343).

Поставки сырой нефти во Францию, по сути, полностью контролировали международные нефтяные тресты, прежде всего, американская компания «Стандард Ойл оф Нью-Джерси» (и аффилированные с ней структуры) и британско-голландская «Ройял Датч-Шелл». В 1917–1918 гг. «Стандард Ойл» обеспечивала 75–80% французского импорта нефти, «Ройял Датч-Шелл» – 14% (Nowell 1994: 112–113). Подобная зависимость сохранялась на протяжении 1920-х гг. В декабре 1927 г. во время обсуждения проекта «пакта Бриана – Келлога» об отказе от войны в качестве средства национальной политики, французский посол в Вашингтоне П. Клодель сообщал в Париж: «Положение США в мире, ресурсы, которыми они обладают, таковы, что ни одна страна не сможет вести войну в течение долгого времени, если она не будет торговать с ними» (Volech Cecchi 2007: 151).

Зависимость от англо-американских нефтяных трестов приводила к тому, что нередко де-факто им были подконтрольны и французские компании. Из трёх крупнейших французских фирм (членов «картеля десяти»), контролировавших до войны 60% нефтяного рынка Франции, после 1918 г. независимость сумела сохранить лишь семейная фирма «Демарэ фрэр» (Smith 2005: 551). Её главные довоенные конкуренты/партнёры – «Фёнай э Деспо» (переименована затем в «Петролеэн») и «Фис де Дёйч дё ля Мёрт» – потеряли независимость, став подчинёнными «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл» соответственно (Sassi 2004a: 5; Smith 2005: 427).

Помимо «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл», важным игроком на французском рынке была также Англо-персидская нефтяная компания (АПНК, предшественник современной «Би-Пи»), 51% акций которой владело британское правительство. В 1920 г. совместно с двумя бывшими членами «картеля десяти» (Жорж Лезье э фис, Мэзон Пэ), которым первоначально принадлежало 55% капитала, АПНК основала компанию «Сосьете женераль дез юй э петроль». Вскоре она превратилась в дочку АПНК по продаже нефти и мазута французскому ВМВ (к 1927 г. эта фирма стала его ключевым поставщиком) (Ferrier 1984: 252).

Экспансию международных трестов во Франции подтолкнула либерализация нефтяного рынка после окончания Первой мировой войны. Влияние государственных органов, отвечавших за поставки и распределение нефти – Генерального комитета по топливу (существовал в июле 1917 – августе 1918 г. при Министерстве сельского хозяйства и снабжения) и Генерального комиссариата по нефти (существовал в августе 1918 – феврале 1921 г. при Министерстве торговли и промышленности)⁷ – сократилось после ноября 1918 г. В том же направлении подействовала отмена в 1921 г. действовавшей в годы войны государственной монополии на закупку и импорт нефти (Murat 1969: 30). Представляя в Палате депутатов в декабре 1920 г. соответствующий проект, правительство во главе с Ж. Лейгом подчёркивало, что этот шаг позволит диверсифицировать поставки (Ghéciau 1921: 102).

Цели и направления нефтяной политики Франции

Недостаток ряда важных ресурсов, в т. ч. нефти, оставался структурной слабостью французской экономики и стратегии. Политическое и военное руководство Третьей Республики опасалось, что победа 1918 г. будет иметь преходящий характер и не изменит радикальным образом невыгодный для Франции «баланс сил».

Господство на мировом и французском рынке нефти англо-американских монополий задавало общий контекст и те правила игры, в рамках которых развивалась нефтяная политика Франции в 1920-е гг. В качестве её ключевых целей можно выделить: 1) диверсификацию импортных потоков; 2) приобретение контроля либо прямого доступа к источникам нефти; 3) консолидацию французских бизнес-интересов в сфере нефтяной политики при посредничестве государства. Действия на этих направлениях нередко были связаны друг с другом, отражая специфическую ситуацию силы и слабости Франции по итогам Первой мировой войны.

⁷ Loi du 28 février 1921. 1922. *Bulletin des lois de la République Française*. Nouv. sér. 1921. Partie principale. T. 13. Paris: Imprimerie nationale. P. 765.

Лавирование между англо-американскими трестами. Вопрос об иракской нефти.

После 1918 г. в попытках расширить доступ к месторождениям нефти в различных частях света Париж сталкивался с сопротивлением не только бывших противников (немцев), не желавших допустить реквизиции своей собственности за рубежом и перехода её к представителям стран Антанты, но и союзников. МИД Франции констатировал наличие «ожесточённой конкуренции за нефть»⁸.

Крайне важную роль играло взаимодействие с британцами в отношении ближневосточной нефти. По соглашениям Беранже–Лонг, согласованным к 8 апреля 1919 г. между французским сенатором и британским уполномоченным У. Лонгом, Париж должен был получить 20% акций в нефтяной компании, которая займётся разработкой иракской нефти⁹. Подобная компания стала бы продолжением основанного в 1912 г. международного нефтяного консорциума «Тёркиш Петролеум Компани» (ТПК). Но соглашения, достигнутые Лонгом без согласия британского правительства, были дезавуированы официальным Лондоном, недовольным действиями Парижа в Сирии, где французы стремились закрепить своё присутствие. Аналогичная судьба постигла соглашения Гринвуд–Беранже от 21 декабря 1919 г., согласно которым Франция получала 25% акций ТПК, принадлежавших ранее «Дойче-банку»¹⁰. Реагируя на очередной отказ британцев от согласованных договорённостей, французская сторона повысила свои требования до 50% акций (Фомин 2010: 240).

В Париже не оставляли надежд на достижение договорённости с британцами. Новое соглашение было заключено 24 апреля 1920 г. во время конференции Верховного Совета Антанты в Сан-Ремо между главой Управления политических и торговых дел МИД Франции Ф. Бертело и директором Нефтяного департамента правительства Великобритании Дж. Кэдменом. Оно не только предоставило Франции 25% акций компании по разработке иракской нефти, но и предполагало проведение совместной нефтяной политики Парижа и Лондона в Румынии, на территориях бывшей Российской империи, в Галиции, а также во французских и британских колониях¹¹.

Однако идея паритетного сотрудничества с Великобританией, имевшей более сильные позиции в «нефтяном вопросе», вскоре сошла на нет. Британское правительство и АПНК саботировали достигнутые договорённости, затягивали передачу французским партнёрам немецких акций ТПК в надежде не допустить Францию к энергетическим ресурсам Ближнего Востока (Keeton 1987: 60).

⁸ Note de la Sous-direction d'Europe, 10 juillet 1923. 2013. DDF. 1923. T. 2. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang. P. 47.

⁹ Documents on British Foreign Policy 1919–1939. 1952. Ser. 1. Vol. 4. London: HMSO. P. 1089–1092.

¹⁰ Ibid. P. 1111–1117.

¹¹ Memorandum of agreement between Berthelot and Cadman, 24 April 1920 (in C[abinet]P[aper] 1524). The National Archives of Great Britain (TNA), Cabinet Office (CAB) 24/108. Fol. 89.

Французская дипломатия оказалась в сложном положении: по некоторым проблемам интересы Парижа и Лондона расходились, по другим совпадали.

Так, в начале Лозаннской мирной конференции (1922–1923 гг.) председатель Совета министров Третьей республики Р. Пуанкаре распорядился солидаризоваться с Великобританией по ряду важных вопросов. Пуанкаре поддержал британскую позицию по Мосулу (кемалисты не признавали его вхождения в Ирак, оказавшийся под британским мандатом), ссылаясь на прошлые договорённости с Лондоном, в т. ч. по вопросу иракской нефти¹². Французская сторона вновь заняла благожелательную для британцев позицию по Мосулу в декабре 1925 г., в период обострения англо-турецких отношений¹³. Было очевидно, что вопрос о Мосуле и дальнейшая судьба ТПК, волновавшая Париж, тесно взаимосвязаны (Earle 1924: 276).

Французская «Компани франсэз де петроль» (КФП), предшественница современной «Тоталь», была заинтересована в скорейшем начале реальной работы ТПК. В конце сентября 1927 г. представители компании подготовили вариант карты, на которой были выделены территории, покрывавшие сферу ответственности ТПК. В предложенных границах акционеры компании должны были действовать солидарно, отказываясь от эксклюзивных концессий и преимуществ. Французская компания, очевидно более слабая, чем британские и американские фирмы, стремилась к тому, чтобы в состав этой сферы вошли все бывшие азиатские владения Османской империи, а сама карта имела бы обязывающий заголовок «Турецкая империя в 1914 г.» (Conlin 2015: 319).

Акционеры ТПК обсуждали французский проект и контрпроекты, выдвинутые АПНК, в январе–июне 1928 г. Представителям КФП, действовавшим в плотном контакте с Бертело, пришлось пойти на уступки. Итоговый вариант карты от 31 июля 1928 г. с «красной линией», очерчивавшей зону совместной деятельности членов ТПК, не включал территорию Кувейта (оставшегося зоной приоритетных британских интересов), а также был лишён указанного выше заголовка. Бертело уже в феврале был вынужден согласиться с тем, что договорённость будет иметь характер исключительно торгового соглашения (Stivers 1983: 25). И даже при таких условиях председатель КФП Э. Мерсье в письме для Бертело от 4 июня торопил МИД Франции согласиться с вариантом АПНК, чтобы как можно скорее начать разработку месторождений (Conlin 2015: 326).

Соглашение о «красной линии» от 31 июля исследователи нередко рассматривают как «первый шаг к урегулированию англо-американских нефтяных противоречий, в значительной степени за счёт нефтяных интересов Франции» (Валиахметова 2009: 35). Отметим, однако, что договорённость принесла КФП, закрепившей за собой 23,75% акций компании, определённые дивиденды, и по-

¹² DDF. 1922. T. 2. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang. 2008. P. 523.

¹³ CP 510 (25), Note by Amery, 1 December 1925. TNA, CAB 24/176. Fol. 30.

зволила стать пусть младшим, но партнёром англо-американских монополий в разработке важных месторождений.

Другим вызовом была британская позиция по вопросу о маршруте транспортировки иракской нефти. Власти Третьей республики стремились добиться реализации соглашения Бертело–Кэдмен о строительстве двух нефтепроводов и железных дорог, по которым нефть Ирака пойдёт через «французскую сферу влияния в порт или порты Восточного Средиземноморья»¹⁴. Предпочтительным для Парижа был порт Триполи на территории французского мандата в «Большой Сирии». Правительство Третьей республики стремилось к тому, чтобы французская доля иракской нефти, полученная через ТПК, находилась под максимальным контролем Франции, т.е. доставлялась в подконтрольный французам порт (Триполи) и далее на французских танкерах отправлялась на нефтеперерабатывающие заводы Третьей республики (Torpani 2019: 79).

Однако британские власти выступили за альтернативный маршрут (Багдад–Хайфа), не желая, как подчёркивал правительственный Комитет имперской обороны в июне 1928 г., «находиться в милости от французов в том, что касается поставок [нефти]»¹⁵. Итоговый англо-французский компромисс от 7 февраля 1931 г. предполагал строительство двух линий нефтепровода (на Триполи и на Хайфу), что частично удовлетворило Париж (Валиахметова 2006: 314).

Поиск контроля и прямого доступа к нефти в Восточной Европе и в СССР.

Зависимость от англо-американских нефтяных компаний соседствовала с проявлениями относительной силы Третьей республики после 1918 г. В Париже надеялись конвертировать плоды военной победы в долгосрочные экономические преимущества. Опираясь на положения мирных договоров 1919–1920 гг., руководство Франции стремилось, среди прочего, конфисковать и использовать бывшую немецкую собственность за рубежом.

«Нефтяной фактор» занимал в этих планах важное место. Помимо бывшего пакета акций «Дойче-банка» в ТПК, французские власти и бизнес имели серьёзные виды на активы немецкого бизнеса в Румынии, бывших частях Германской империи, вошедших в состав Польши, на Балканах. Париж, имевший тесные военно-политические отношения со странами Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, стремился конвертировать их в экономические дивиденды (Soutou 1976).

Уже вскоре после окончания войны на основе акций, принадлежавших «Дойче-банку» в румынской нефтяной компании «Стяуа Романа», которые перешли

¹⁴ Memorandum of agreement between Berthelot and Cadman, 24 April 1920 (in CP 1524). TNA, CAB 24/108. Fol. 89.

¹⁵ CID 886-B, Report by Sub-Committee, 13 June 1928 (in CP 68 (29)). TNA, CAB 24/202. Fol. 234.

во французское владение, была сформирована компания «Стяуа Франсэз». Она действовала в составе международного холдинга «Омниум интернасьональ де петроль», тесно связанного со «Стандард Ойл».

Основным вкладчиком «Стяуа Франсэз» стал банк «Париба», получивший летом 1920 г. контроль над ключевыми румынскими нефтяными компаниями «Стяуа Романа» и «Коломбия». К Париба во главе с влиятельным банкиром Г. Финали присоединились промышленные группы Мерсье (бизнесмен в сфере электроэнергетики и будущий председатель КФП), а также М. Шампена (активы в металлургии и банке «Мирабо») (Kuisel 1983: 26–27). В записке от 25 октября 1920 г. председатель Совета министров Франции Ж. Лейг призывал Министерство финансов поощрять экспансию французского бизнеса за рубежом. Лейг считал необходимым воспользоваться ослабленностью валют местных стран, скупая в них активы (Marguerat 2004: 136).

Влиятельным игроком нефтяной политики Парижа в Румынии была военная промышленность Франции, считавшаяся в 1920-е гг. одной из наиболее могущественных в мире. Примечательным в этом смысле был франко-румынский правительственный контракт от 28 декабря 1920 г., предполагавший поставки французских самолётов в обмен на румынскую нефть и денежные выплаты. Даже несмотря на то, что в августе–сентябре 1922 г. контракт ещё не был выполнен из-за ряда французских претензий к румынской стороне, в марте 1923 г. Пуанкаре настоял на необходимости поставить самолёты в Румынию¹⁶. Он не только не хотел уступать рынок иностранным конкурентам (в т. ч. британцам), но и учитывал потенциальную роль румынской нефти для Франции.

Схожая ситуация наблюдалась в Польше. Об относительной силе французских позиций в этой стране говорило то, что именно Париж отказался от солидарной с британцами нефтяной политики во Второй Речи Посполитой и Восточной Галиции (официально включена в состав Польши в марте 1923 г.). Как писал Бертело в телеграмме послам Франции от 4 февраля 1921 г., «до войны Франция обладала значительными возможностями и инвестировала значительные капиталы в Галицию», и после 1918 г. «она продолжила проводить независимую линию» в этом вопросе¹⁷.

Заключение франко-польской конвенции от 6 февраля 1922 г. по галицийской нефти стало крупным дипломатическим успехом Парижа. Власти Третьей республики получили возможность выбирать (совместно с правительством Польши) фирмы-экспортёры нефти во Францию, а польские власти применяли к этому экспорту тарифы, аналогичные тем, которыми облагалась нефть и нефтепродукты, шедшие на внутренний рынок (Ledenev 2020: 117). Выступая

¹⁶ Poincaré à Laurent-Eynac, 16 août 1922. *DDF*. 1922. Т. 2. Р. 178; Poincaré à Lasteyrie et Maginot, 21 février 1923. *DDF*. 1923. Т. 1. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang, 2010. Р. 267.

¹⁷ *DDF*. 1921. Т. 1. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang, 2004. Р. 115.

1 марта 1925 г. в Национальном музее искусств и ремёсел, глава Государственного управления жидкого топлива Л. Пино подчёркивал, что французским компаниям удалось получить контроль над большинством бывших немецких компаний в Польше, несмотря на сопротивление германских властей и бизнеса (Pineau 1925). Помимо Польши и Румынии, на протяжении 1920-х гг. французские фирмы осуществляли разведку нефти на боснийских землях (в составе Королевства сербов, хорватов и словенцев) (Борисов 1964: 127), делали инвестиции в нефтеперерабатывающие заводы на территории Чехословакии (Keeton 1987: 55).

Ещё более крупную роль в интересах Франции могла сыграть советская нефть. Мысль о том, что нефтяные ресурсы СССР (прежде всего, на Северном Кавказе и в Закавказье) могут укрепить энергетическую безопасность Третьей Республики, а также снизить давление на неё со стороны монополий США и Великобритании, не оставляла французские правительственные круги на протяжении всех 1920-х гг. К тому же получение предполагаемых нефтяных концессий должно было обеспечить частичное покрытие «царских долгов», от выплаты которых отказалось советское правительство¹⁸.

В записке от 28 октября 1920 г., поданной на имя Лейга, В.А. Лоран Эйнак, сменивший Беранже на посту директора Генерального комиссариата по нефти и топливу, обратил особое внимание на территории близ г. Грозный. В получении грозненских нефтяных концессий Лоран Эйнак видел способ «освободиться от доминирования [англо-американских – И.М.] трестов»¹⁹. В марте 1922 г., в преддверии Генуэзской конференции, схожие аргументы использовал Пино, а также бывший французский посол в России Ж. Нуланс²⁰.

Однако конференция в Генуе обернулась для французских властей разочарованием, в т. ч. по «нефтяному вопросу». В телеграмме от 2 мая 1922 г. Пуанкаре предписал главе французской делегации Л. Барту выехать в Париж для консультаций. В качестве причин этого шага председатель Совета министров упомянул не только разозлившее Париж советско-германское Рапалльское соглашение. От анонимного друга Пуанкаре узнал о концессии, якобы предоставленной советскими властями «Ройял Датч-Шелл» в декабре 1921 г. Председатель Совета министров был в бешенстве, обвиняя британцев в том, что они вели игру за спиной у Франции (Hogenhuis-Seliverstoff 1991: 144). Однако начальник Генштаба французской армии генерал Э. Бюа понимал, что за доступ к советской нефти Лондон конкурирует как с французами, так и с американцами. В дневниковой записи от 8 мая 1922 г. после замечания «конференция в Генуе мертва» Бюа отметил и наличие позитивных сигналов. Конкуренция с британ-

¹⁸ Laurent Eynac à Millerand, 10 août 1920. *DDF*. 1920. T. 2. Paris: Imprimerie Nationale. 1999. P. 109.

¹⁹ *DDF*. 1920. T. 3. Paris: Imprimerie Nationale, 2002. P. 231n1.

²⁰ Noulens à Poincaré, 1 mars 1922. *DDF*. 1922. T. 1. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang, 2007. P. 299–300.

цами, согласно логике генерала, подтолкнёт «Стандард Ойл» к улучшению отношений с французами²¹.

В отношении советской нефти англо-французская конкуренция была очевидна. Примечательно, что среди вопросов, которые, согласно указаниям сентября 1923 г., должны были разрабатывать французские военные разведчики на кавказском направлении, упоминались британские интриги в вопросе нефтяных концессий²². Глава «Ройял Датч-Шелл» Г. Детердинг в июне 1928 г., согласно данным советской внешней разведки, убеждал французских депутатов в том, что СССР не сможет «выполнять своих договоров по крупным поставкам нефти в Европу»²³. Однако французский бизнес и власти не собирались следовать советам Детердинга.

Представители нефтяной промышленности Франции уже в начале 1920-х гг. выступали за скорейшее установление отношений со страной Советов, желая обеспечить себе привилегированный доступ к кавказской нефти. Одним из важных французских визитёров, посетивших СССР в феврале, мае–июне 1923 г. – при отсутствии дипломатических отношений, – стал промышленник Дюверже, связанный с «Омниум интернасьональ де петроль» и французским банком «Сосьете женераль». Цель миссии Дюверже, согласно французскому дипломатическому представителю в Литве Г. Падовани, заключалась в том, чтобы «согласовать с советскими властями договорённость о добыче и эксклюзивном праве на продажу кавказской нефти»²⁴. Дюверже добился определённого успеха, получив летом 1923 г. две важные нефтяные концессии: в районе Баку (в обмен на ежегодные выплаты правительству СССР от продажи нефти) и в устье р. Эмба на Северном Каспии (там была создана совместная франко-советская компания, имевшая широкие права по разведке нефти в Поволжье и Средней Азии) (Sutton 1970: 29).

Дипломатическое признание СССР Францией в октябре 1924 г. способствовало развитию торговых контактов между двумя государствами, в т. ч. в сфере нефтяных поставок. В январе 1925 г. состоялось подписание контракта с франко-бельгийской фирмой «Петрофина», по которому «Петрофина» закупила в СССР 80 тыс. т бензина и 40 тыс. т смазочных масел (Борисов 1964: 49). Дела развивались стремительно, и в 1928 г. «Петрофина» и связанные с ней французские компании законтрактовали советские поставки в объёме 2,2 млн т нефти (Nowell 1994: 162).

В 1925–1927 гг. на нефть и нефтепродукты приходился 21% совокупного французского импорта из СССР, а доля советской нефти в совокупном нефтя-

²¹ *Journal du général Buat, 1914–1923*. Prés. par F. Guelton. Paris: Perrin. 2015. P. 1205.

²² Questionnaire remise à Bertrand, 10 septembre 1923 // *SHD/DAT*, 7N 3120.

²³ От ИНО ОГПУ, 25 июня 1928 г. *Российский государственный архив социально-политической истории*. Ф. 558. Оп. 11. Д. 184. Л. 12.

²⁴ Padovani à Poincaré, 19 mai 1923. *AMAE*. 117 CPCOM 352. Fol. 16.

ном импорте Франции в 1930 г. приблизилась к 11%. Проблемы, безусловно, существовали: крупные контракты, наподобие заключённого с «Петрофиной», оставались одиночными, либо были результатом действий правительства, а не самих французских компаний (Jeannesson 2000: 425–426).

Французская военная разведка в лице 2-бюро Генштаба армии в 1931 г. продолжала исходить из того, что СССР обладает 35% от разведанных мировых запасов нефти. Обмен советской нефти и других ресурсов на западные технологии рассматривался как важная часть общих отношений Москвы и стран Запада²⁵. Когда французский посол в СССР Ж. Эрбетт в декабре 1929 г. задумался о возможном введении специального налога на советский экспорт в Третью Республику (средства от него должны были частично покрыть «царские долги»), МИД Франции призвал к осторожности. Подобные меры приведут к увеличению цен, которое скажется «на общем состоянии нашей экономики и вызовет очень серьёзные протесты, особенно среди французских импортёров нефти»²⁶.

Взаимосвязь внешних и внутренних факторов в нефтяной политике Франции

Попытки французской дипломатии и бизнеса получить доступ к нефтяным поставкам из различных стран или установить прямой контроль над теми или иными месторождениями были напрямую связаны с правительственными мерами по консолидации интересов с бизнесом в вопросах нефтяной политики.

Призывы к подобной консолидации раздавались ещё в ходе Первой мировой войны (Nowell 1994: 105). Для регулирования рынка и сокращения конкуренции за дефицитную нефть французское правительство в марте 1918 г. создало Французский нефтяной консорциум, объединивший основные нефтеперерабатывающие компании (Ferrier 1984: 241–242). Однако было неясно, продолжит ли он своё существование, не вписывавшееся в логику «капитализма свободной конкуренции», после ноября 1918 г.

Попытки консолидировать усилия правительства и различных фирм Франции, связанных с нефтяной политикой, наталкивались на сложности даже в условиях войны. После её окончания положение дел стало ещё затруднительнее. Крупные фирмы, имевшие выходы на различные правительственные круги и ведомства и нередко связанные с международными нефтяными монополиями, соперничали друг с другом и не желали жертвовать собственными интересами. Усилия властей Третьей республики по гармонизации различных интересов наталкивались на конкуренцию не только частных компаний, но и государственных ведомств.

²⁵ Matériel de guerre: V. étude du 2ème bureau, Juin 1931. *SHD/DAT*, 2N 238.

²⁶ Briand à Herbet, 23 janvier 1930. *AMAE*. URSS. Vol. 1001. Fol. 18.

Формально интервенционистская политика французских властей по регулированию нефтяной отрасли не была отодвинута в сторону сразу после окончания войны. Во внутренней записке от 15 марта 1920 г., в преддверии нового тура франко-британских переговоров, Беранже предлагал развить эту линию. Он призывал председателя Совета министров А. Мильерана задуматься о том, как будет организована эксплуатация иракских месторождений: государством или «объединением [частных – И.М.] компаний при контроле со стороны правительства Республики либо при участии государства»²⁷.

Однако реальная ситуация выглядела сложнее, чем в описании Беранже: между фирмами шла ожесточенная конкуренция, а официальная линия правительства была неустойчивой. В августе 1919 г. часть французского бизнеса, ориентировавшегося на банк «Юньон паризьен» и его политических покровителей в Министерстве финансов (министры Л. Клоц и Ф. Франсуа-Марсаль), предприняла попытку создать совместную нефтяную компанию с «Ройял Датч-Шелл» (Marguerat 1987: 35–37), что вызвало резкое недовольство американского нефтяного гиганта, де-факто проводившего в 1919–1920 гг. политику нефтяного эмбарго в отношении Франции. В своём давлении на французский бизнес и правительство «Стандард Ойл» опиралась не только на инструменты внешнего давления: с американским трестом был тесно связан банк «Париба», с которым «Стандард Ойл» организовала в 1920 г. холдинговую компанию «Стандард франко-американ» (51% акций принадлежали французам) (Kuisel 1983: 26).

Если опорой «Юньон Паризьен» в правительстве выступало Министерство финансов, то представители «Париба» имели хорошие связи в МИД Франции. В начале 1920-х гг. внешнеполитическое ведомство Третьей республики де-факто проводило отличную от Министерства финансов линию в «нефтяном вопросе». Одной из её основных целей было установление контроля над румынской нефтью, находившейся под контролем компании «Стяуа Романа». В этих начинаниях «Париба» сталкивался с «Ройял Датч-Шелл», контролировавшей главного румынского конкурента «Стяуа Романа» – компанию «Астра Романа». Борьба американской и британской монополий, действовавших подчас через французские фирмы и покровительствовавшие им ведомства, напрямую отражалась в колебаниях нефтяной политики официального Парижа (Bussière 1982).

Даже внутри одного государственного ведомства существовали различные позиции, многое к тому же зависело от конкретного вопроса. В документах МИД Франции в июне 1920 г. присутствовали идеи о нежелательности ориентироваться исключительно на «Стандард Ойл» и о необходимости укрепить отношения с «Ройял Датч-Шелл»²⁸. Глава управления МИД по вопросам частных интересов и собственности Ш. Альфан в июле 1922 г. продолжал патронировать

²⁷ DDF. 1920. Т. 1. P. 373.

²⁸ Note du Département, 7 juin 1920. DDF. 1920. P. 109.

сближение «Петрофины» с «Ройял Датч-Шелл»²⁹. При этом Пино в мае 1923 г. ставил противоположную цель сближения «Петрофины» с АПНК – конкурентом британо-голландского нефтяного гиганта (сближение было сорвано усилиями Г. Детердинга, в то время возглавлявшего правление «Роял Датч-Шелл») (Nowell 1994: 153, 156).

За общими посылами о стратегической роли нефти для Франции стояли и интересы, связанные не столько с государственной стратегией, сколько с бизнесом. В записке Мильерану от 28 февраля 1920 г. Беранже с тревогой интересовался, что произойдет с французским флотом, если «по стратегическим или финансовым причинам» он перестанет получать нефть из США «в течение более или менее длительного времени?»³⁰. Помимо прочего, обеспокоенность Беранже была продиктована тесными связями с «Ройял Датч-Шелл»; сенатор нередко выступал лоббистом интересов компании во французском руководстве³¹.

Таким образом, в начале 1920-х гг. государственная политика Франции в «нефтяном вопросе» состояла в лавировании между конкурирующими нефтяными монополиями, завязанном на борьбу аффилированных со «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл» групп интересов внутри самой Третьей Республики.

Некоторые политики, сознавая эти проблемы, призывали сократить конкуренцию между французскими фирмами и консолидировать бизнес-интересы. Де-факто речь шла о поиске комбинаций частных интересов при посредничестве правительства.

Ликвидация в феврале 1921 г. Генерального комиссариата по нефти и замена его Управлением по топливу и нефти (в структуре Министерства торговли и промышленности) не отменяла идеи активизировать государственное вмешательство. В апреле 1921 г. Э. Эррио, председатель центристской партии радикалов, к которой принадлежал и Беранже, призывал укрепить и расширить полномочия Управления (Nowell 1994: 161). В сентябре в Министерстве торговли и промышленности был готов проект создания Государственного управления по нефти, которое занималось бы координацией нефтяной политики Франции, в т. ч. с прицелом на возможные поставки из СССР³². Вето на этот замысел наложил Р. Пуанкаре, занявший пост председателя Совета министров в январе 1922 г.: «... просоветская (в вопросах нефти) позиция предполагаемого Государственного управления была, с точки зрения Пуанкаре, чересчур “розовой”...» (Nowell 1994: 161).

Вместе с тем именно при Пуанкаре были предприняты шаги, направленные на усиление координации нефтяной политики Франции. Как и в случае с предложениями Беранже от марта 1920 г., одним из ключевых стимулов тому послу-

²⁹ Alphanand à Paris, 11 juillet 1922. AMAE. 118 PAAP 93. Fol. 86.

³⁰ DDF. 1920. T. 1. P. 263.

³¹ Note du Département, 7 juin 1920. DDF. 1920. P. 109.

³² Dior à Briand, 28 septembre 1921. DDF. 1921. T. 2. Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang, 2005. P. 335–336.

жил внешнеполитический вопрос – характер участия Франции в эксплуатации иракской нефти через ТПК. В мае 1923 г. Совет министров принял решение об учреждении Французского синдиката по исследованиям нефти, который должен был рассмотреть данный вопрос. Создание синдиката послужило прологом к формированию КФП (Nouschi 1976).

Концепция будущей компании была сформулирована в письме, которое Пуанкаре отправил 20 сентября 1923 г. Мерсье (к этому шагу председателя Совета министров подвинул К. Пино). КФП, по словам Пуанкаре, была призвана стать «инструментом для осуществления государственной нефтяной политики», преследуя при этом четыре основных цели: 1) использовать нефтяные ресурсы, к которым Франция получила доступ благодаря «дипломатическим или иным договорам»; 2) принимать участие в разработке иных месторождений нефти (особенно в Центральной и Южной Америке) с целью диверсифицировать поставки; 3) представлять интересы Франции в вопросе «российских концессий»; 4) заниматься при поддержке государства разведкой и разработкой нефтяных месторождений во Франции и зависимых от неё территориях (Nowell 1994: 171–172).

Распределение первоначального капитала КФП (24,15 млн франков в 1924 г.) демонстрировало, что интересы государства предполагалось реализовывать через частные компании. Мерсье делал ставку на привлечение частного капитала, представители которого стали главными акционерами КФП. 42,9% акций принадлежали французским компаниям (в т. ч. 14% «Демарэ фрэр»), 23,1% – англо-американским трестам (это вновь подчёркивает, что КФП не была воплощением этатизма и «суверенитета» в нефтяной политике), 22,1% – французским банкам, 11,9% – бельгийским компаниям (в т. ч. 3,6% «Петрофине») (Sassi 2004b). Если исходить из аффилиации фирм друг с другом, то распределение долей в изначальном капитале КФП ещё более выпукло демонстрировало, что она была «рамкой» для сосуществования французских и иностранных интересов, а не инструментом интервенционистской национальной политики. Французские фирмы во главе с «Демарэ фрэр», которых можно было считать независимыми игроками, обеспечили 18,9% от изначального капитала, а группа компаний, связанных с «Петрофиной» – 15,1%. Эти показатели превосходили долю компаний, связанных с «Ройял Датч-Шелл» (7,9%), но уступали группе «Стандард Ойл» и «Париба», ставших фактически главными вкладчиками (27,6%) (Nowell 1994: 177).

Французские власти, передавшие КФП акции ТПК, изначально сохраняли определённый контроль над новой компанией, в числе прочего – определяя общий объём капитала КФП. По соглашению с КФП от 15 марта 1929 г. государство стало крупным акционером компании (35% капитала), получив за счёт распределения акций контроль над 40% голосов. Капитал КФП к этому времени был увеличен до 200 млн франков (Sassi 2004a: 14). Можно предположить, что эти процессы были обусловлены прогрессом по договорённостям внутри ТПК

и появлением реальной перспективы получить крупные поставки ближневосточной нефти.

С международными факторами тесно связаны и две другие инициативы французских властей, которые в литературе интерпретируются преимущественно в логике этатизма (Murat 1969: 30–31), но не укладываются исключительно в неё. Создание, согласно закону от 10 января 1925 г., Государственного управления по жидкому топливу во главе с Пино (в структуре Министерства торговли и промышленности) было нацелено на улучшение законодательного регулирования нефтяной отрасли, поддержку нефтяной промышленности Франции мерами таможенного характера, субсидирование французского нефтеналивного флота, разведку нефти на территории Третьей Республики и колоний³³.

Появление Государственного управления по жидкому топливу воплощало идеи начала 1920-х гг., к сторонникам которых относился Э. Эррио, чья партия пришла к власти после парламентских выборов мая 1924 г. Вместе с тем закон от 10 января стал результатом лоббирования со стороны ряда французских фирм и «Петрофины», заинтересованных в активизации поставок советской нефти (Nowell 1994: 161). Первый советский полпред во Франции Л.Б. Красин 20 декабря 1924 г. сообщил в Москву об итогах своей недавней встречи с Эррио, подчеркнув, что председатель Совета министров «проявил большой интерес к возможности прямых доставок нефти нами для французского правительства»³⁴.

Дальнейшее усиление государственных функций контроля над импортом нефти было зафиксировано законами от 16 и 30 марта 1928 г. Они предоставляли правительству право выдавать специальные разрешения на импорт, переработку и дистрибуцию нефти и нефтепродуктов во Франции. Выдача разрешений на импорт обуславливалась тем, что 2/3 судов, осуществлявших импорт, должны были ходить под французским флагом (*Régime d'importation du pétrole* 1928). Эти меры были подкреплены созданием 30 апреля 1929 г. «Компани франсэз де раффинаж» (КФР) по переработке нефти на территории Франции. Её основными акционерами стали КФП (55% акций), «Дэмарэ фрэр» (18,7%) и государство (10%) (*L'industrie du pétrole* 1934: 804).

* * *

Стремление обеспечить доступ французского бизнеса к новым месторождениям нефти, лавирование между противоречивыми британскими и американскими интересами, наконец, попытки сделать из правительства Третьей

³³ Loi du 10 janvier 1925 relative au régime des pétroles et portant création d'un l'Office national des comustibles liquides. *Annales de l'Office national des comustibles liquides*. 1926. 1(1). P. 153–157.

³⁴ *Документы внешней политики СССР*. 1963. Т. 7. Москва. С. 583.

республики медиатора в урегулировании противоречий между различными фирмами – всё это были взаимосвязанные элементы нефтяной политики Франции.

В рамках нефтяной политики Парижа стратегические факторы и бизнес-интересы неразрывно связаны друг с другом. Потребности, вызванные императивами войны, традиционно рассматриваются в литературе в качестве одной из важных движущих сил расширения и углубления возможностей и функций государства (Тилли 2009). Первая мировая война зафиксировала серьёзное увеличение государственных функций в экономике, функционировавшей в условиях конфликта не по принципам «капитализма свободной конкуренции».

Проанализированный кейс Третьей республики демонстрирует, что противопоставление государственной и частной политики, интересов безопасности и бизнеса в сфере нефтяной политики является упрощением. Во Франции сознание возросшей роли нефти для вооружённых сил и экономики соседствовало с неготовностью ни к ярко выраженной этатистской линии в экономике, ни к попыткам радикально изменить правила нефтяной политики как внутри страны (за счёт национализаций), так и во взаимодействии со «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл».

В условиях рыночно-капиталистической модели, которая существовала во Франции в 1920-е гг., в реализации нефтяной политики официальные власти действовали в значительной степени через крупнейшие частные компании, нередко связанные с англо-американскими лидерами глобального нефтяного рынка. Имел место не столько конфликт этатизма и частной инициативы, сколько их своеобразный «симбиоз», при котором правительство выступало координатором, модератором, а подчас и проводником различных бизнес-интересов, желая соотнести их со стратегическими интересами Франции.

Пример Третьей республики в 1920-е гг. демонстрирует, как отсутствие полноценного контроля над источниками нефти ограничивало свободу дипломатического манёвра даже «великой державы», сказывалось на зависимости важных секторов её экономики от иностранных компаний. В этом смысле эффективность нефтяной политики Парижа в первое послевоенное десятилетие оставалась относительно низкой, французские власти не предприняли радикальных мер по решению проблемы зависимости страны от импорта «чёрного золота».

Вместе с тем рассмотренный пример служит иллюстрацией одной из возможных стратегий по диверсификации поставок со стороны державы, не имеющей крупных месторождений нефти под собственным контролем. Французские власти и бизнес лавировали между «Стандард Ойл» и «Ройял Датч-Шелл» и отнюдь не были против договорённостей с ними на относительно устраивавших Париж условиях, как то демонстрировала история ТПК. В рамках подобного сценария государственный интервенционизм в сфере нефтяной политики служил способом получить относительные преимущества во взаимодействии с иностранными лидерами нефтяного рынка. Обнаружение месторождений неф-

ти во второй половине 1940-х – первой половине 1950-х гг. на подконтрольных Франции территориях в Алжире и Западной Африке, безусловно, укрепило позиции Парижа и КФП (Salut 2006).

Содержание и выводы данной статьи открывают возможности для сравнительных исследований с вариативной проблематикой. Речь может идти, к примеру, о сопоставлении французского кейса с примерами других стран в 1920-е гг., о сравнении характера и контекста влияния «нефтяного фактора» на международные отношения в различные исторические периоды, о выявлении иных вариантов государственно-частного взаимодействия в сфере нефтяной политики, чем проанализированный выше. Возможны дальнейшие исследования нефтяной политики Франции в 1920-е гг. за счёт привлечения новых исторических источников, более труднодоступных, чем процитированные в данной статье, например, архивов частных компаний, в т.ч. «Тоталь».

Об авторе:

Искандэр Эдуардович Магадеев – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России 119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76.
E-mail: iskander2017@yandex.ru.

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликтов интересов.

Благодарности:

Автор выражает признательность Р.А. Сетову за ценные комментарии к ранним версиям исследования, а также сотрудникам процитированных архивов за помощь в поиске документов.

UDC 327.8
Received: July 12, 2021
Accepted: November 20, 2021

Business or Security? Goals and Decision-Making Inside the French Oil Policy of the 1920s

I.E. Magadeev
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-38-59](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-38-59)

MGIMO-University

Abstract: The article aims to explore the interplay between economic and strategic reasons, which influenced the oil policy of the French government and business in the 1920s. The author demonstrates the heterogeneity and complexity of this policy the diverse nature of

motives and interests behind the different attempts to acquire access to the oil. The French case throws some new light on the role of the “oil factor” in international relations and Great Powers’ politics. The article comprehensively deals with the topics often divided between different fields - strategic studies, international political economy, diplomatic history. The author uses French archives to place Paris’ oil policy into the broader context of the French strategy and diplomacy in the first decade after WWI. Additional documents from the British and Russian archives help understand essential aspects of the Anglo-French and Franco-Soviet interactions around the “oil question.” After underlying the new strategic importance of oil, which became evident during WWI, and describing the oil dependence of France from the Anglo-American trusts (“Standard Oil” and “Royal Dutch-Shell”), the author traces the three key aims of the French oil policy. First, to diversify the supplies; second, to acquire control or direct access to the oil sources; and, finally, to consolidate the French business interests with the mediation of the state authorities. French actions in these three directions were interlinked, and they mirrored a specific situation of power and weakness of France after WWI. The article concludes that the strategic and economic reasons were interwoven inside the French oil policy. Though the French authorities perceived the growing strategic importance of oil sharply, they were not prepared to follow the clear étatist economic policy and did not try to make a radical change of the established rules of oil policy both inside the Third Republic and in the relations with “Standard Oil” and “Royal Dutch-Shell.”

Keywords: France, oil policy, 1920s, energy security, Bérenger, Pineau, Anglo-American trusts, lobbying

About the author:

Iskander E. Magadeev – Candidate of Sciences, Associate Professor, Department of European and American Studies, MGIMO University. 119454, Moscow, prospekt Vernadskogo, 76.
E-mail: iskander2017@yandex.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The author expresses gratitude to Roman A. Setov for his valuable comments on preliminary drafts of the article and to the staff of the archives, which were cited in the article, for their assistance in the documental research.

References:

- Baumann F. 2008. Energy Security as Multidimensional Concept. *CAP Policy Analysis*. 3(1). P. 1–14.
- Beltran A. 2018. L'industrie pétrolière en France pendant la Première Guerre mondiale: une prise de conscience tardive. *L'industrie dans la Grande Guerre*. Sous la dir. de P. Fridenson, P. Griset. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France. P. 151–159. (In French)
- Bolech Cecchi D. 2007. The Outlawry of War and the Kellogg-Briand Pact. *For Peace in Europe: Institutions and Civil Society between the World Wars*. Ed. by M. Petricoli, D. Cherubini. Bruxelles: Peter Lang. P. 141–168.
- Bussière E. 1982. La France et les affaires pétrolières au lendemain de la Première Guerre Mondiale: la politique des groupes financiers à travers celle de la banque de l'Union Parisienne. *Histoire, économie et société*. 1(2). P. 313–328. (In French)

- Conlin J. 2015. Drawing the Line: Calouste Gulbenkian and the 1928 Red Line Agreement. *The First World War and its Aftermath: the Making of the Modern Middle East*. Ed. by T.G. Fraser. London: University of Chicago Press. P. 313–331.
- Eichengreen B. 2019. Versailles: the Economic Legacy. *International Affairs*. 95(1). P. 7–24.
- Earle E.M. 1924. The Turkish Petroleum Company – A Study in Oleaginous Diplomacy. *Political Science Quarterly*. 39(2).
- Ferrier R.W. 1984. French Oil Policy, 1917–30: the Interaction between State and Private Interests. *Enterprise and history: Essays in honour of Charles Wilson*. Ed. by D.C. Coleman, P. Mathias. Cambridge: Cambridge UP. P. 237–262.
- Ghéciau B. 1921. *La politique du pétrole en France*. Paris: Université de Paris. (In French)
- Hogenhuis-Seliverstoff A. 1991. French Plans for the Reconstruction of Russia: A History and Evaluation. *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922*. Ed. by C. Fink, A. Frohn, J. Heideking. Cambridge: Cambridge UP. P. 131–148.
- Jeannesson S. 2000. La difficile reprise des relations commerciales entre la France et l'URSS (1921–1928). *Histoire, économie et société*. 19(3). P. 411–429. (In French)
- Keeton E.D. 1987. *Briand's Locarno Policy. French Economics, Politics and Diplomacy, 1925–1929*. New York: Garland Publishing. 403 p.
- Kuisel R.F. 1983. *Capitalism and the State in Modern France: Renovation and Economic Management in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge UP. 368 p.
- L'industrie du pétrole. 1934. *Revue d'économie politique*. Vol. 48.
- Ledenev S. 2020. Establishing French Control over the Oil Fields of Eastern Galicia, 1918–1923. *Wars and Betweenness: Big Powers in Middle Europe, 1918–1945*. Ed. by A. Pihanau, B. Aleksov. New York: Central European UP. P. 103–120.
- Marguerat Ph. 1987. *Banque et investissement industriel. Paribas, le pétrole roumain et la politique française*. Genève: Droz. 145 p. (In French)
- Marguerat Ph. 2004. Les investissements français dans le Bassin danubien durant l'entre-deux-guerres: pour une nouvelle interprétation. *Revue historique*. №629. P. 121–162. (In French)
- Maurette F. 1926. Le pétrole: étude de géographie économique. *Annales de géographie*. №193. P. 24.
- Murat D. 1969. *L'intervention de l'État dans le secteur pétrolier en France*. Paris: Éditions Techip. 328 p. (In French)
- Nayberg R. 2006. La politique française du pétrole à l'issue de la Première guerre mondiale: perspectives et solutions. *Guerres mondiales et conflits contemporaines*. №224. P. 111–133. (In French)
- Nouschi A. 1976. L'État français et les pétroliers anglo-saxons: la naissance de la Compagnie française des pétroles (1923–1924). *Relations internationales*. №7. P. 241–259. (In French)
- Nouschi A. 2001. *La France et le pétrole de 1924 à nos jours*. Paris: Picard. 452 p. (In French)
- Nowell G.P. 1994. *Mercantile States and the World Oil Cartel, 1900–1939*. Ithaca: Cornell UP. 326 p.
- Pelletier F. 2018. Pétrole et enjeux politiques en France: La naissance d'un secteur stratégique. *Vingtième Siècle*. №140. P. 123–136. (In French)
- Pineau L. 1925. La politique française du pétrole et des combustibles liquides. *Bulletin Quotidien de la Société d'études et d'informations économiques*. 18 avril 1925. №87. P. 1–31. (In French)
- Régime d'importation du pétrole. 1928. *Annales de l'Office national des combustibles liquides*. 3(2). P. 245–247.

- Salut S. 2006. Politique nationale du pétrole, sociétés nationales et «pétrole franc». *Revue historique*. №638. P. 355–388. (In French)
- Sassi M. 2004a. Evolution of the Structure of the French Oil Economy between the Wars: Toward a French Holding Company. *Business and Economic History On-Line*. Vol. 2. P. 1–23.
- Sassi M. 2004b. Le rôle du technocrate: Ernest Mercier et la mise en place d'une industrie française entre les deux guerres [Electronic resource]. *Bulletin de l'IHTP*. №84. (In French). URL: <https://ihtp2004-siteihtp2004.ihtp.cnrs.fr/spip.php?article311&lang=fr> (accessed 13.02.2022)
- Scazzieri L. 2015. Britain, France and Mesopotamian Oil, 1916–1920. *Diplomacy & Statecraft*. 26(1). P. 25–45.
- Smith M.S. 2005. *The Emergence of Modern Business Enterprise in France, 1800–1930*. Cambridge (Massachusetts): Harvard UP. 575 p.
- Soutou G.-H. 1976. L'impérialisme du pauvre: la politique économique du gouvernement français en Europe centrale et orientale de 1918 à 1929. *Relations internationales*. №7. P. 219–239. (In French)
- Stivers W. 1983. A Note on the Red Line Agreement. *Diplomatic History*. 7(1). P. 23–34.
- Sutton A.C. 1970. *Western Technology and Soviet Economic Development, 1917 to 1930*. 2nd ed. Stanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace. 381 p.
- Toprani A. 2019. *Oil and the Great Powers: Britain and Germany, 1914 to 1945*. Oxford: Oxford UP. 336 p.
- Borisov Ju.V. 1964. *Sovetsko-francuzskie otnoshenija (1924–1945 gg.)* [Soviet-French Relations (1924–1945)]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija Publ. 551 p. (In Russian)
- Boronov R. 1977. *Neft' i politika SShA na Blizhnem i Srednem Vostoke* [Oil and the US Policy in the Near and Middle East]. Moscow: Nauka Publ. 271 p. (In Russian)
- Ergin D. 2006. Garantirovat' jenergeticheskiju bezopasnost' [To Guarantee the Energy Security] [Electronic resource]. *Rossija v global'noj politike*. №1. (In Russian) URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_6320 (accessed 13.02.2022).
- Ergin D. 2011. *Dobycha: Vsemirnaja istorija bor'by za neft', den'gi i vlast'* [The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power]. Moscow: «Al'pina Publ.». 944 p. (In Russian)
- Fomin A.M. 2010. *Vojna s prodolzheniem. Velikobritanija i Francija v bor'be za «Osman-skoe nasledstvo». 1918–1923* [War Continues. Great Britain and France Struggling for the “Ottoman Heritage”. 1918–1923]. Moscow: Russkij fond sodejstvija obrazovaniju i nauke. 449 p. (In Russian)
- Sobolev E.V. 2007. *Anglo-amerikanskoe sopernichestvo za neft' Arabskih jemirатов Persidskogo zaliva (1923–1938 gg.)* [Anglo-American Struggle for the Oil of Arabian Emirates in the Persian Gulf (1923–1938)]. Ph.D. Dissertation. Ekaterinburg: [s.l.]. 186 p. (In Russian)
- Tardieu A. 1943. *Mir* [The World]. Moscow: Gospolitizdat. (In Russian)
- Tilli Ch. 2009. *Prinuzhdenie, kapital i evropejskie gosudarstva. 990–1992 gg.* [Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990]. Moscow: Izdatel'skij dom «Territorija budushhego». 360 p. (In Russian)
- Valiahmetova G.N. 2006. Anglo-francuzskoe sopernichestvo na Blizhnem Vostoke i stroitel'stvo irakskogo nefteprovoda (1928–1934) [Anglo-French Struggle in the Near East and the Construction of the Irak Pipeline (1928–1934)]. *Izvestija Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta*. Ser. 2. №47. P. 305–321. (In Russian)
- Valiahmetova G.N. 2009. Irakskaja neft' v mezhdunarodnoj politike na Blizhnem Vostoke (1928–1941 gody) [Irak Oil in the International Policy in the Near East (1928–1941)]. *Novaja i novejšaja istorija*. №6. P. 32–50. (In Russian)

Valiahmetova G.N. 2010. *Irakskaja neft' v politike velikih derzhav na Blizhnem Vostoke (1932–1941 gg.)* [Iraq Oil in the Great Powers' Politics in the Near East (1932–1941)]. Moscow: RAS Institute of the East. 444 p. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Борисов Ю.В. 1964. *Советско-французские отношения (1924–1945 гг.)* Москва: Международные отношения. 551 с.

Боронов Р. 1977. *Нефть и политика США на Ближнем и Среднем Востоке*. Москва: Наука. 271 с.

Валиахметова Г.Н. 2006. Англо-французское соперничество на Ближнем Востоке и строительство иракского нефтепровода (1928–1934). *Известия Уральского государственного университета*. Сер. 2. №47. С. 305–321.

Валиахметова Г.Н. 2009. Иракская нефть в международной политике на Ближнем Востоке (1928–1941 гг.). *Новая и новейшая история*. №6. С. 32–50.

Валиахметова Г.Н. 2010. *Иракская нефть в политике великих держав на Ближнем Востоке (1932–1941 гг.)*. Москва: ИВ РАН. 444 с.

Ергин Д. 2006. Гарантировать энергетическую безопасность [Электронный ресурс] *Россия в глобальной политике*. Январь–февраль. №1. URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_6320 (дата обращения – 13.02.2022).

Ергин Д. 2011. *Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть*. Москва: «Альпина Паблицер». 944 с.

Соболев Е.В. 2007. *Англо-американское соперничество за нефть Арабских эмиратов Персидского залива (1923–1938 гг.)*. Дисс. ... канд. ист. наук. Екатеринбург: [б.и.]. 186 с.

Тардье А. 1943. *Мир*. Москва: Госполитиздат.

Тилли Ч. 2009. *Принуждение, капитал и европейские государства. 990–1992 гг.* Москва: Издательский дом «Территория будущего». 360 с.

Фомин А.М. 2010. *Война с продолжением. Великобритания и Франция в борьбе за «Османское наследство». 1918–1923*. Москва: Русский фонд содействия образованию и науке. 449 с.



Голлизм и атлантизм — основные внешнеполитические парадигмы Пятой республики

Д.Ю. Михайлов

Посольство России в Швеции

Применительно к внешней политике Пятой республики голлизм и атлантизм представляют собой две ключевые и при этом взаимоисключающие концептуальные парадигмы, баланс влияния которых традиционно определял общий вектор поведения Парижа на международной арене.

Сравнительный анализ идеологических конструкций голлизма и атлантизма позволяет обнаружить фундаментальную причину концептуального несоответствия двух доктрин: голлизм призывает Францию к сохранению ею любой ценой статуса мировой державы; атлантизм идеологически обслуживает геостратегическую задачу по сохранению американского военно-политического контроля над Европой, и в этой связи не признаёт в рамках «западного мира» никаких мировых держав, кроме США.

Ретроспективный аналитический обзор взаимодействия голлистских и атлантистских тенденций за период с 1969 г. по наши дни, предпринятый в целях определения политически значимых закономерностей в эволюции подходов Парижа к союзническим отношениям с США и вопросам евроинтеграции, выявил устойчивый курс на постепенный отход Пятой республики от принципов голлистской дипломатии, результатом чего стала начавшаяся в 2007 г. эра абсолютного господства атлантизма во внешней политике Франции, сравнимая с временами Четвёртой республики. Наступление этой эры ознаменовалось значительным улучшением отношений Франции с США и НАТО, существенной активизацией французов на ниве федералистского евростроительства, но в целом — заметной банализацией голоса Парижа в международных делах.

Результат исследования представляется актуальным для выстраивания дальнейших отношений России с Францией.

Ключевые слова: голлизм, атлантизм, еврофедерализм, внешняя политика Франции, история Пятой республики, франко-американские отношения

УДК 327.8

Поступила в редакцию: 12.01.2022 г.

Принята к публикации: 02.02.2022 г.

После окончания Второй мировой войны французская внешняя политика в значительной степени определялась влиянием двух разнозаряженных центров концептуальной гравитации: голлизма и атлантизма. Мощная сила притяжения первого влекла Францию к самоутверждению в статусе великой державы, обладающей глобальным влиянием и независимым голосом в мировых делах. Инерционный вектор второго, во многом заданный Четвёртой республикой, привёл Париж к исполнению скромной геополитической партии одного из европейских союзников Соединённых Штатов.

Для большинства авторитетных знатоков истории послевоенной Франции выстраивание её внешнеполитической системы координат относительно осей голлизма и атлантизма есть нечто само собой разумеющееся. По ним, в частности, ориентируют свой анализ хитросплетений французской дипломатии Ю.И. Рубинский (Рубинский 2018), Е.О. Обичкина (Обичкина 2004, 2012), М.Ц. Арзаканян (Арзаканян 1990, 2003), Ф. Бозо (Bozo 2019), Ж.А. Суту (Soutou 2018), М. Тасель (Tacel 1989), М. Вайс (Vaisse 1998), Ж. Далоз (Daloz 1993), Р. Ремон (Rémond 2002).

В этой связи нередко говорят о чётко обозначенных голлистских (правления Ш. де Голля, Ж. Помпиду и Ж. Ширака) и атлантистских (президентские сроки Ф. Миттерана, В. Жискара д'Эстена, Н. Саркози, Ф. Олланда и Э. Макрона) периодах истории послевоенной Франции, хотя в реальности, безусловно, линия Парижа в мировых делах всегда представляла собой причудливый симбиоз этих двух взаимоисключающих концепций.

На первый взгляд, голлизм и атлантизм трудно сравнивать. Атлантисты были и есть не только во Франции, в то время как голлизм, как верно подметил один из его авторитетных знатоков Э. Борн, «вещь сугубо французская, которой в других странах не найдёшь и приблизительных аналогов» (Borne 1981: 10). Действительно, рассуждая о голлизме, мы невольно вторгаемся в область французского национального менталитета, квинтэссенцию которого во многом олицетворял собой Ш. де Голль.

Атлантизм также основан на исторических особенностях национального менталитета, но только не французского, а англосаксонского, а именно на извечной боязни Великобритании (а затем США) оказаться отрезанными от «Мирового острова» (Евразии) либо допустить возникновение на нём крупной державы, способной геополитически оспорить претензии англосаксов на господство в «Мировом море».

Голлистская внешняя политика носила поистине глобальный характер. Помимо своей ключевой евроатлантической компоненты, она также опиралась на только ей свойственный «дипломатический почерк» в африканских и азиатских делах, на собственное видение отношений с Китаем и Россией, на солидное наследие во взаимодействии с Восточной Европой, Латинской Америкой и т.д.

Атлантизм же, как известно, всегда был приоритетно сосредоточен на отношениях между двумя берегами Атлантики.

Наконец, в отличие от атлантизма, голлизм, помимо внешнеполитической составляющей, имеет ещё и не менее важное государствообразующее измерение. Не будет преувеличением сказать, что сама Пятая республика изначально была историческим воплощением государственного голлизма в его конституционной, политической и даже морально-нравственной проекциях.

Тем не менее голлизм и атлантизм оказываются явлениями одного порядка, если речь заходит о внешней политике Франции на евроатлантическом направлении после Второй мировой войны. Обе концепции долгое время претендовали (и в определённой степени до сих пор претендуют) на роль единственно возможного идеологического фундамента магистральной политической линии Парижа в мировых делах. Соответственно, в этом качестве они вполне могут быть подвергнуты сравнительному анализу, который мы выбрали в качестве основного научного метода при решении следующих исследовательских задач:

- рассмотрение голлизма и атлантизма как идеологий, основанных на принципиально различных мироустроительных концепциях;
- выявление ключевых противоречий, объясняющих взаимоисключающие трактовки голлизмом и атлантизмом роли Франции в международных делах;
- ретроспективное осмысление взаимодействия голлистских и атлантистских тенденций во внешней политике Пятой республики.

Цель настоящей статьи — посредством анализа эволюции подходов Парижа к союзническим отношениям с США и к вопросам евростроительства выявить общий вектор движения маятника французской дипломатии относительно идеологических «полюсов» голлизма и атлантизма. Достижение указанной цели имеет, помимо научного, прикладное значение, поскольку верное понимание динамики соотношения голлистского и атлантистского «ингредиентов» во французском политическом «коктейле» позволяет правильно трактовать (и, возможно, даже прогнозировать) поведение Парижа в мировых делах.

В первой части настоящей работы голлизм и атлантизм рассмотрены как цельные идеологические конструкции. При этом французский атлантизм проанализирован как особый национальный «подвид» атлантистской идеологии, ставший таковым в силу исторических причин — в том числе, вследствие постоянного конкурентного сосуществования с голлизмом.

Вторая часть повествует о голлистском видении отношений Франции с США, а также постепенном замещении этих взглядов атлантистскими в официальных подходах Парижа к данному сюжету.

Третья часть описывает голлистскую и атлантистскую концепции евроинтеграции, при этом доказывается, что еврофедерализм представляет собой важнейший составной элемент атлантистской идеологической конструкции.

Данная работа, по большей части, опирается на широко известные факты из истории современной Франции. В то же время, насколько нам известно, никто в России или за рубежом до сих пор целенаправленно не рассматривал евроат-

лантическую политику Пятой республики через призму именно идеологического противоборства между голлизмом и атлантизмом. В этом, в нашем представлении, заключается научная новизна предпринятого нами исследования.

Голлизм и атлантизм как две взаимоисключающие идеологии Голлизм – апология величия Франции

Несмотря на большое количество монографий, посвящённых голлизму, среди учёных до сих пор нет единого понимания данного явления. Так, например, Ж. де Монтале пытался увидеть в нём «философскую концепцию в широком смысле слова» (De Montalais 1968: 14), С. Берстейн (Berstein 1999) описывал его как особый тип демократии, сочетающий в себе плебисцитные методы принятия политических решений с императивом сильной государственной власти, а Г. Кваглиарелло (Quagliariello 2007) и вовсе возвёл его в ранг «политической религии». В настоящей статье мы рассмотрим голлизм как идеологию или как «основополагающий политический миф» Пятой республики.

«Ничто так не напоминает миф как политическая идеология», — остроумно подметил К. Леви-Стросс (Леви-Стросс 2001: 216). Голлистская идеология близка к классическим мифам античности, ибо в её центре — идеализированный герой, выступающий как почти непогрешимое мерило правильного и неправильного в политике.

В этом смысле правы К. Фредж и Д. Мазучетти, когда пишут, что «в большей степени, чем чётко обозначенную политическую доктрину, голлизм представляет собой аффективную привязанность к определённому символу и образу прошлого» (Fredj, Mazzucchetti 1994: 100). Остаётся только уточнить, что этот «символ и образ» — лидер Свободных французских сил, основатель Пятой республики и яркая историческая личность: генерал Шарль де Голль.

В самом названии голлизма прочитывается тесная связь с его легендарным вдохновителем. По этой причине задолго до того, как голлизм оформился в полноценную, по определению М.Ц. Арзаканян, «совокупность внутривнутриполитических, внешнеполитических и социально экономических воззрений» (Арзаканян 2003: 6), он уже был мощным политическим движением, объединившим вокруг де Голя французов, не утративших веру в великое будущее своей страны в драматических обстоятельствах военного поражения и оккупации.

Во Франции, помимо огромного числа исследователей собственно исторической фигуры Ш. де Голя, сложилась отдельная когорта специалистов по своему рода «теории голлизма». Это Ж. де Монтале (de Montalais 1968), С. Берстейн (Berstein 2002), Ж. Тушар (Touchard 1978), Ш. Моразе (Morazé 1971), Ж. Шарло (Charlot 1969), О. Рюдель (Rudelle 2010), Ж. Блок-Моранж (Bloch-Morhange 1963), Ф. Шуазель (Choisel 1987, 2016), Ж.-К. Петифис (Petitfils 1993), Ж. Тейтжан (Teitgen 1980), Ж. Сустель (Soustelle 1967), А. Пейрефит (Peyrefitte 1994, 1997, 2000) и др.

В России теоретическим осмыслением голлистского идеологического и политического наследия целенаправленно занимались Г.Н. Новиков (1984) и М.Ц. Арзаканян (1990, 2003).

С подачи Ж. Блок-Моранжа «родословную» голлизма принято вести с 18 июня 1940 г. — со дня знаменитого обращения генерала к французской нации по радио из Лондона.

В работах Ж. Шарло (Charlot 1969), Ж. Сустеля (Soustelle 1967), Ж. Тушара (Touchard 1978), Ш. Моразе (Morazé 1971), С. Берстейна (Berstein 2002) выделены периоды голлизма, соответствующие основным вехам политической жизни де Голля: голлизм периода войны или голлизм «Свободной Франции» (1940—1946 гг.); оппозиционный голлизм, или голлизм периода «Объединения французского народа» (1946—1958 гг.); и, наконец, голлизм как воплощённая политическая доктрина, или государственный голлизм (1958—1969 гг.).

В такой же хронологической логике систематизирован и «постголлистский» период. К. Фредж и Д. Мазучетти (Fredj, Mazzucchetti 1994), Г. Кваглиарелло (Quagliariello 2007) выделяют голлизм поколения Ж. Помпиду (1969—1976 гг.); голлизм «Объединения за Республику» (1976—2002 гг.); «последнее поколение голлистов» (к таковым относят самый широкий спектр французских политиков правоцентристской ориентации времён правления Ж. Ширака).

Анализируя голлизм, следует чётко понимать, что в преломлении на конкретные политические персоналии явление это отнюдь не однородное. Поскольку в голлисты себя записывали политики очень разных, порой диаметрально противоположных убеждений, всех их принято условно группировать по своего рода «внутренним фракциям» — в зависимости от того, к каким идеям и воззрениям, помимо голлистских, они тяготели.

Ж.-К. Петифис (Petitfils 1993) выделяет ортодоксальный голлизм (максимальное стремление к воплощению идеалов Ш. де Голля, характерные представители — М. Дебре, П. Мессмер, Ф. Сегуэн, Ш. Паскуа и др.); либеральный голлизм (сопряжение цели построения сильного государства с принципами свободного рынка — Ж. Помпиду, Ж. Ширак, Э. Балладюр и др.); левый голлизм (адаптация идей Ш. де Голля к политической повестке соцпартии или компартии Франции — Р. Гроссман, Р. Стефан, Р. Капитан, Л. Валлон и др.).

По той же причине неоднородности голлистского движения его не удаётся комфортно разместить на общепринятой политологической шкале «правые/левые». При этом как объективную историческую данность приходится принять факт, что во Франции голлистские партии традиционно считаются правыми.

Ж. Поззи (Pozzi 2011), Р. Ремон (Rémond 1982), Г. Табар (Tabard 2019) подробно описали эволюцию политических течений голлистского толка — от созданного в 1947 г. самим Ш. де Голлем Объединения французского народа до сегодняшних Республиканцев (Les Républicaines).

Противники голлизма со времён «Сражающейся Франции» неизменно пытаются представить голлистскую идеологию в качестве харизматически окрашенной версии банального французского национализма.

Если рассматривать голлизм через призму классической типологии политических идеологий, он действительно оказывается национализмом бонапартистского типа, на что указывают, например, Р. Ремон (Rémond 1982), Ф. Шуазель (Choisel 1987), Ж. Тейтжан (Teitgen 1980), Э. Борн (Borne 1981).

Однако сам факт самостоятельного существования во Франции — параллельно с голлистским движением — партий и объединений собственно националистического толка является, на наш взгляд, убедительным доказательством того, что политические повестки французских националистов и голлистов если в чём-то и пересекаются, то уж точно не совпадают.

Более того, националисты зачастую были в жёсткой оппозиции к голлистам, а в 60-е гг. прошлого века, как известно, даже неоднократно пытались физически устранить Ш. де Голля (в основном, из-за его позиции по проблеме Французского Алжира).

Враждебные отношения между голлистами и националистами подробно описаны в научной литературе (Petitfils 1988; Igounet 2014; Roussel 2020 и др.).

В качестве главной отличительной черты голлистской идеологии практически все исследователи отмечают её бескомпромиссную сфокусированность на императиве обеспечения Франции статуса мировой державы.

«Разум также убеждает меня в том, что Франция лишь в том случае является подлинной Францией, если она стоит в первых рядах, что только великие деяния способны избавить Францию от пагубных последствий индивидуализма, присущего её народу, что наша страна перед лицом других стран должна стремиться к великим целям и ни перед кем не склоняться, ибо в противном случае она может оказаться в смертельной опасности. Короче говоря, я думаю, что Франция, лишённая величия, перестаёт быть Францией», — свидетельствует сам Ш. де Голль (De Gaulle 1954: 1).

«Если бы нужно было охарактеризовать внешнюю политику генерала де Голля, на первом месте оказалось бы это стремление к величию и закреплению за Францией мирового ранга, которое понималось одновременно и как философия действия, и как исторический долг», — пишет М. Вайс (Vaisse 1998: 38).

Вторая важная характеристика голлистской идеологической конструкции — это безусловный приоритет внешней политики над внутренней. Это утверждение выглядит парадоксальным в отношении идеологии, лежащей в самой основе политической организации Пятой республики как государства. Однако это действительно так.

«Для де Голля внешняя политика — это смысл существования великой нации. Остальные проблемы государственного управления вторичны. Экономическая мощь, благополучие граждан, социальное спокойствие – всё это не более чем фундамент, предоставляющий возможность для масштабной внешнепо-

литической активности планетарного размаха», — находим у М. Таселя (Tasel 1989: 225).

Третья, также весьма показательная особенность голлистской идеологии касается её мироустроительной концепции. Речь идёт о ясно сформулированном Ш. де Голлем утверждении государства-нации в качестве абсолютной политической ценности, главного актора международных отношений и основного субъекта мировой истории.

«Вообразить, что возможно построить нечто эффективное и действенное вне и над государствами и что это будет одобрено народами — химера!» — заявил первый президент Пятой республики на пресс-конференции 5 сентября 1960 г. (Рейно 1964: 38).

«Мировосприятие де Голля основывается на примате государства-нации, провозглашенной высшей политической ценностью», — констатируют К. Фредж и Д. Мазучетти (Fredj, Mazzucchetti 1994: 89).

«Суверенитет национальных государств был для де Голля абсолютным и не подлежащим обсуждению условием для существования подлинной демократии», — замечают А. Керерве и Ж. Кеке (Kerhervé et Quéré 2020: 220). «Глаша-таем государств-наций» называет Ш. де Голля в своих мемуарах Г. Киссинджер (Kissinger 1979: 108).

Голлистская вера в национальное государство вообще (и в «великую Францию» — в частности) сразу жёстко противопоставила себя еврофедералистским идеям, за которыми Ш. де Голль справедливо усматривал контуры атлантистского проекта по подчинению Западной Европы военно-политическому диктату США.

Атлантизм — идеология подчинения Европы Соединённым Штатам

Термин «атлантизм» может легко ввести в заблуждение кажущейся очевидностью своего значения. «Воззрения тех, кто полагает в основу и в принцип своих действий Североатлантический пакт и ориентируется на политику США согласно тому же принципу»¹, — так определяет атлантизм французский толковый словарь «Лярусс».

«Речь идёт об организации сотрудничества, навязанной Атлантическому альянсу, которая есть не что иное, как военное и политическое подчинение Западной Европы Соединённым Штатам Америки», — столь же лаконично изложил суть атлантизма Ш. де Голль (de Gaulle 1970: 177).

При чуть более пристальном рассмотрении атлантизм (трансатлантизм или евроатлантизм) раскрывается в трёх основных проекциях: геополитическая концепция; прикладная внешнеполитическая доктрина США и, наконец, идеология, обслуживающая две его предыдущие «ипостаси».

¹ Словарь Larousse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/atlantisme/6117> (accessed 23.02.2022)

Как геополитическая концепция атлантизм отталкивается от известного британо-американского представления о «естественной» исторической конкуренции между морскими и сухопутными державами за глобальное доминирование. Американский адмирал А.Т. Мэхэн (Mahan 2018) ещё в 1890 г. сформулировал мысль о том, что США и Великобритании необходимо всеми силами противодействовать возникновению крупных континентальных держав. Так появился главный геополитический тезис атлантизма: императив вмешательства англосаксов в дела Евразии.

«Отделённые от Европы, — писал Г. Киссинджер, — Соединённые Штаты геополитически превратятся в остров, удалённый от берегов Евразии» (Kissinger 2001: 52).

После окончания Второй мировой войны атлантизм был взят Соединёнными Штатами на вооружение уже как прикладная внешнеполитическая доктрина (разработка атлантистской доктрины и процесс её закрепления в умах правящих элит США прекрасно проанализирован Ф.Г. Войтоловским (Войтоловский 2007; 125-136). С того момента и до сих пор атлантизм — исправно работающий идеологический инструмент, обосновывающий необходимость сохранения военно-политического контроля Соединённых Штатов над Старым Светом.

Как писал по этому поводу в 1997 г. З. Бжезинский, атлантистская Европа стала «геополитическим плацдармом Америки» на евразийском континенте, и «расширение пределов Европы автоматически становится расширением границ прямого американского влияния» (Бжезинский 2019: 77). В этой связи К.Н. Брутенц очень точно назвал Европу «главным трофеем Соединённых Штатов во Второй мировой войне» (Брутенц 2009: 229).

Атлантистская идеология держится на трёх основополагающих постулатах. Во-первых, она заявляет о существовании «атлантического сообщества», принадлежность к которому объединяет два берега Атлантики в единое культурно-историческое целое на основе «общих ценностей», главные из которых — либеральная демократия и свободная торговля. «Если мы определяем как сообщество нацию или группу государств, чья культура в этнологическом смысле принадлежит к одной семье, то европейцы и американцы определённо составляют сегодня одно сообщество»², — находим у Р. Арона.

Во-вторых, атлантизм провозглашает невозможность обеспечения европейской безопасности без участия США. Эта мысль возникла из опыта Первой мировой войны, а в реалиях биполярного противостояния заняла почётное место в идеологическом арсенале геополитической борьбы Запада против СССР (а затем — России).

Обоснованием данной идеологемы выступает экзистенциальная потребность атлантизма в наличии общего для двух берегов Атлантики непримиримого

² Aron R. 1986. La Communauté atlantique: 1949 — 1982. *La Politique étrangère*. № 5. P. 238.

мого врага, с которым европейцы ни при каких обстоятельствах не могли бы справиться собственными силами. «Если верить американским архитекторам атлантизма, необходимость в нём обусловлена существованием общего врага, который представляет собой не просто внешнюю державу, расположенную на определённой территории, но противника, решительно отрицающего все западные ценности»³, — пишут по этому поводу Ж. Рафлик и Н. Векбур.

Начиная с 1949 г. атлантизм объявил НАТО единственным, необходимым и достаточным инструментом обеспечения коллективной обороны «свободного мира». Этот постулат очевидным образом накладывает идеологическое табу на создание обитателями Старого Света иных оборонных союзов.

Необходимо заметить, что настойчивые попытки европейцев обойти этот негласный запрет в 2009 г. парадоксальным образом завершились его кодификацией — в пункте 2 Статьи 42 лиссабонской версии Договора о Европейском союзе читаем: «Политика Союза ... уважает обязательства, вытекающие из Североатлантического договора для отдельных государств-членов, которые считают, что их общая оборона реализуется в рамках Организации Североатлантического договора (НАТО), и является совместимой с общей политикой безопасности и обороны, установленной в этих рамках»⁴.

Во Франции атлантистские идеи приобрели особую популярность после капитуляции Третьей республики 22 июня 1940 г.

Атлантистское движение практически сразу возглавил будущий «отец Европы» Ж. Монне, который всю войну проработал в Вашингтоне на британскую корону (официально он занимался военными закупками для вооружённых сил Соединённого Королевства). «Если и есть человек, сыгравший решающую роль в том, чтобы убедить Рузвельта в необходимости не допустить возрождения Франции, так это, несомненно, Жан Монне», — уверен Э. Бранка (Branca 2017: 59).

Ж. Монне и его сторонники считали мечты де Голля о возрождении «Великой Франции» несбыточными, а его нежелание становиться политической марионеткой США и его упорное стремление говорить от имени всех сражающихся с фашизмом французов — проявлениями авторитаризма и даже шовинизма. Борьба французских атлантистов с голлистами в военный и послевоенный периоды прекрасно описана в работе Ф. Броша (Broche 2020).

Итак, атлантистская идеологическая конструкция не предусматривает «Франции в первом ряду» Ш. де Голля. Напротив, чтобы вписаться в рамки атлантистской концепции, Парижу предлагается смириться с ролью одного из европейских союзников США.

³ Raflik J., Vaicourdt N. 2009. *Européisme versus atlantisme, 1956 — 1973. Relations Internationales.* 139(3). P. 95

⁴ *Договор о Европейском союзе.* — URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения: 23.02.2022)

Фундаментальное идеологическое противоречие голлизма и атлантизма, касающееся роли Франции в мировых делах, особенно ярко демонстрирует себя при рассмотрении двух ключевых для внешней политики Пятой республики сюжетов: вопроса об отношениях с США и взглядов на принципы евростроительства.

Голлистский и атлантистский подходы к отношениям с США Де Голль и Америка

Голлизм возник в исторический период, когда судьба Франции во многом зависела от США. Так, во время Второй мировой войны личное отношение Ф. Рузвельта имело важное значение для мирового признания Ш. де Голля законным представителем французского народа. Политическая судьба освобождённой Франции также решалась не без участия её главных освободителей.

В то же время именно в военную пору голлизм приобрёл одну из своих основных внешнеполитических черт — если не враждебное, то весьма настороженное отношение к заокеанским «друзьям и союзникам».

Наличие в голлистских взглядах на Соединённые Штаты ярко выраженной конфронтационной составляющей констатируют практически все авторитетные исследователи послевоенной истории Франции — Ю.И. Рубинский (Рубинский 2018), Е.О. Обичкина (Обичкина 2004, 2012), М.Ц. Арзаканян (Арзаканян 1990, 2003), Ф. Бозо (Bozo 2019), Ж.А. Суту (Soutou 2018), М. Вайс (Vaisse 1998), Ж.Б. Дюрозель (Duroselle 1976) и др.

Э. Бранка (Branca 2017) и В. Жовер (Jauvert 2000) в своих работах убедительно свидетельствуют о целенаправленной борьбе США против Ш. де Голля как политического деятеля мирового масштаба.

После поражения Франции в 1940 г. её вторая в мире колониальная империя оказалась в положении политической неопределённости. Хотя заморские администрации формально подчинялись правительству Виши, на местах были сильны настроения борьбы с коллаборационистами. На это изначально делали ставку де Голль и поддерживавшие его британцы в надежде превратить французские колонии в Африке в основной плацдарм для организации вооружённой борьбы не принявших режим Виши французов против немецкой оккупации.

Главная на тот момент политическая цель голлизма — признание Франции в её довоенных границах (включая не только метрополию, но и всю Французскую Империю) после победы над Германией и её союзниками — была зафиксирована во франко-британском Соглашении от 7 августа 1940 г. С американцами де Голль был готов сотрудничать исключительно на том же условии.

В отличие от Лондона, в Вашингтоне полагали, что в 1940 г. с Парижем как с мировым центром влияния бесповоротно покончено, и в этой связи американцы не видели необходимости политически выделять французов из списка про-

чих европейских народов, подлежащих освобождению от немецкой оккупации силой заокеанского оружия.

США в начале войны интересовал, в первую очередь, доступ к французским аэродромам в Северной Африке (с точки зрения проекции военной мощи на европейский театр действий), и не пользовавшийся на тот момент популярностью в колониальных администрациях де Голль не казался американцам надёжным помощником к достижению их стратегической цели.

В этой связи весьма показательным, что США официально признали генерала в качестве законного представителя французского народа только 23 октября 1944 г., то есть когда были вынуждены иметь с ним дело как с главой Временного правительства Французской Республики (для сравнения: британцы признали де Голля 28 июня 1940 г., СССР — 26 сентября 1941 г.).

В Вашингтоне считали необоснованными претензии генерала на роль равноправного союзника англосаксонской пары и по этой причине постоянно искали ему более управляемую замену из числа авторитетных французских военных. Фаворитом американцев некоторое время был Верховный представитель Франции в Северной и Западной Африке адмирал Ф. Дарлан, а после его убийства в декабре 1942 г. — герой битвы за Францию генерал А. Жиро, который, в отличие от де Голля, не формулировал значимых политических требований.

Ш. де Голль в своих мемуарах неоднократно жаловался на то, что в «африканских делах» США всегда предпочитали иметь дело не с ним, а с представителями вишистской власти в колониях. Это, впрочем, неудивительно, если вспомнить, что одним из ключевых советников Рузвельта по «французским вопросам» был зять главы вишистского правительства П. Лаваля – Р. де Шамбрэн.

Таким образом, генерал, в начале войны искренне искавший поддержки Вашингтона, на практике очень скоро был вынужден убедиться в том, что США являются главными противниками его политического проекта по восстановлению Франции в статусе мировой державы.

Американцы, в свою очередь, не менее ясно осознали, что голлисты видят себя единственными законными наследниками довоенных французских владений и в этой связи представляют собой серьёзную политическую проблему для всех, кто намеревался так или иначе пожить за счёт осколков бывшей Французской империи.

Когда в июне 1958 г. состоялось возвращение Ш. де Голля во власть, военно-политическая зависимость Франции от США была уже свершившимся фактом. Реализация на американских условиях с мая 1947 г. Плана Маршалла вкупе с подписанием 28 июня 1948 г. кабального для французов Межправительственного соглашения о сотрудничестве с США привели, по определению М. Таселя, к «финансовой колонизации Франции американцами» (Tasel 1989: 202), а вступление в НАТО в апреле 1949 г. обернулось развёртыванием на французской территории плотной сети американских военных баз (см. подробнее: Pottier 2003).

«Всё, что я до этого сделал ценой невероятных усилий для обеспечения независимости, ранга и интересов Франции, было немедленно скомпрометировано. За отсутствием пружины, которая поддерживала бы нас в положении стоя, режим занимался тем, что ублажал других. Конечно, он использовал соответствующие идеологии, чтобы скрыть свою никчёмность. Одна из них — уничтожение во имя единства Европы преимуществ, которые нам давал статус победителя в войне, другая — подчинение Франции гегемонии англосаксов под предлогом атлантической солидарности», — так сам Ш. де Голль описывал ситуацию, которую он унаследовал в 1958 г. от двенадцати лет атлантистского «правления партий» при Четвёртой республике (de Gaulle 1970b: 14).

Несмотря на остроту внутривнутриполитического момента (летом 1958 г. страна была на грани гражданской войны по причине кризиса вокруг Французского Алжира), генерал приоритетно принялся за корректировку атлантического проекта таким образом, чтобы обеспечить Франции равный с США и Великобританией голос в вопросах обеспечения коллективной обороны западного блока. 17 сентября 1958 г. он направил президенту США Д. Эйзенхауэру и премьер-министру Великобритании Г. Макмиллану меморандум, в котором предложил учредить в НАТО политико-стратегический триумвират Париж—Вашингтон—Лондон. Этот демарш американцы и британцы демонстративно проигнорировали.

В очередной раз убедившись, что США не намерены признавать Париж в качестве равного партнёра, Ш. де Голль уже на государственном уровне встал на тропу дипломатической войны с Америкой. Перечислим только самые значимые из внешнеполитических ударов, которые генерал решительно нанёс Вашингтону за нежелание видеть Францию «в первом ряду».

7 марта 1959 г. президент вывел из-под объединённого командования НАТО стратегически важный для США французский Средиземноморский флот.

27 января 1964 г. — когда американцы были уже на грани открытой войны с Северным Вьетнамом — де Голль неожиданно установил дипломатические отношения с недавно испытывшим атомную бомбу коммунистическим Пекином, оказав тем самым политическую поддержку главному на тот момент вдохновителю и спонсору национально-освободительной борьбы народов Юго-Восточной Азии против американского империализма.

4 февраля 1965 г. генерал заявил о необходимости возвращения к «золотому стандарту» в международных финансах, а затем в течение года обменял на золото львиную долю французских государственных активов, до того номинированных в национальной валюте США. Это стало началом конца Бреттон-Вудской системы и, по сути, первым серьёзным ударом по американскому доллару как основной мировой резервной валюте.

7 марта 1966 г. Ш. де Голль направил президенту США Л. Джонсону послание, в котором было сказано: «Франция намерена вернуть себе право суверенного контроля над своей территорией, в настоящее время ограниченное

постоянным присутствием на ней военных соединений союзников равно как использованием ими её воздушного пространства. Франция прекращает своё участие в интегрированных командных структурах и более не будет предоставлять своих войск в распоряжение НАТО» (Tacel 1989: 227).

Летом 1966 г., едва оформив выход из интегрированных военных структур Североатлантического альянса, президент республики отправился в долгий (с 20 июня по 1 июля) и во многом судьбоносный для советско-французских отношений визит в СССР, чем не на шутку встревожил американских стратегов, пытавшихся определять ход холодной войны.

В итоге весьма настороженное отношение к США на долгое время стало обязательным *modus operandi* французской дипломатии, а непризнание за Вашингтоном статуса единовластного «лидера свободного мира» (равно как и роли «незаменимого гаранта» европейской безопасности) — визитной карточкой голлистской внешней политики.

Атлантистская Франция и США. Отход от голлистских принципов

Голлистский подход к отношениям с США был пересмотрен практически сразу после отставки Ш. де Голля 28 апреля 1969 г. Сменивший генерала на посту президента республики голлист Ж. Помпиду свой первый зарубежный визит в качестве главы государства нанёс в США (23 февраля – 3 марта 1970 г.).

В 1989 г. благодаря профессору Принстонского университета Р. Уллману⁵ стало известно, что в ходе этой поездки между Ж. Помпиду и президентом США Р. Никсоном были достигнуты тайные договорённости об американском содействии развитию военной ядерной программы Франции.

Эти «особенные отношения» были организованы Вашингтоном совершенно иезуитским образом: французы исправно докладывали за океан о результатах своих научно-исследовательских работ в атомной сфере, а американцы в ответ сообщали, на верном ли пути находятся французские учёные (см., например, М. Вайс⁶). При этом Парижу приходилось верить на слово в благонамеренность и компетентность советчиков из США.

При В. Жискаре д'Эстене — первом в истории Пятой республики президенте, совершенно не скрывавшем своих атлантистских взглядов, — Франция незамедлительно отказалась от важнейшего голлистского принципа, согласно которому приоритетной задачей французских вооружённых сил считалась защита национальной территории.

Созданные при де Голле автономные военные возможности страны, включая потенциал ядерного сдерживания, очень скоро были встроены в созданную

⁵ Ullman R. 1989. The Covert French Connection. *Foreign Policy*. №1989. P. 3-33.

⁶ Vaisse M. 2004. Les «relations spéciales» franco-américaines au temps de Richard Nixon et Georges Pompidou. *Relations Internationales*. №119. P. 345-362.

американцами натоцентричную систему коллективной обороны Западной Европы.

В ходе встречи В. Жискара д'Эстена с президентом США Дж. Фордом на Мартинике 14-16 декабря 1974 г. были достигнуты договорённости, на основании которых французская доктрина ядерного сдерживания была адаптирована под американские концептуальные стандарты того времени («градуированный ответный удар» по жизненно важным объектам инфраструктуры противника и т.д.).

Секретные соглашения, заключённые по итогам состоявшейся в 1975 г. серии переговоров начальника Генерального штаба вооружённых сил Франции Г. Мери с главой Европейского командования армии США А. Хейгом, вывели отношения между Парижем и Вашингтоном на невиданный ранее уровень доверительного союзничества: стороны договорились о согласованном использовании своего тактического ядерного оружия в случае атаки СССР⁷.

21 мая 1981 г. президентом Франции стал Ф. Миттеран, который в апреле 1943 г. лично из рук генерала Ф. Петена получил высшую награду коллаборационистского режима Виши — Орден Франциски (Réan 1994; Gerber 2016).

Никогда не скрывавший своих антипатий к голлизму, Ф. Миттеран был соперником Ш. де Голля во втором туре первых прямых президентских выборов в 1965 г., а в марте 1966 г. создал из числа оппозиционных парламентариев теневое правительство, одной из главных задач которого было противодействие решению генерала вывести Францию из интегрированных военных структур НАТО.

Только за первые два года своего пребывания в Елисейском дворце Ф. Миттеран шесть раз встретился с президентом США Р. Рейганом, а с вице-президентом Дж. Бушем-старшим и вовсе был на дружеской ноге. При Миттеране (с июля 1981 г.) Франция возобновила участие в атлантических саммитах, а в июне 1983 г. Париж впервые с 1966 г. принял у себя заседание Совета НАТО.

Во время второго президентского срока Ф. Миттерана была предпринята первая попытка переговоров с американцами об условиях возвращения Франции в интегрированные военно-штабные структуры НАТО. Так, в январе 1991 г. начальник личного штаба президента республики адмирал Ж. Ланксад и французский постпред при НАТО Г. Робэн закулисно обсуждали данный вопрос с высокопоставленными американскими дипломатами⁸.

5 декабря 1995 г. при президенте-голлисте Ж. Шираке глава французского военного ведомства возобновил участие на регулярной основе в заседаниях Совета министров обороны НАТО, а начальник Генерального штаба вооружённых сил Франции — в работе Военного комитета альянса⁹. Тогда же 7500 француз-

⁷ Vaisse M. 2004. La France et l'OTAN: Une histoire. *Politique étrangère*. №4. Hiver. P. 866.

⁸ Lasserre I. 2009. Quand Mitterand, déjà, négociait le retour dans l'OTAN. *Le Figaro*. 11 mars.

⁹ De la Gorge P.-M. 1997. Un tournant occulté. Retour honteux de la France dans l'OTAN. *Le Monde diplomatique*. Janvier.

ских военных были направлены в состав операции сил НАТО в Боснии и Герцеговине (SFOR).

В 1995 г. Франция впервые решилась на официальные переговоры с США по полноформатному возвращению в интегрированные военные структуры Организации Североатлантического договора (см. подробнее: Обичкина 2004: 231).

Любопытно, что попытки Ж. Ширака пересмотреть главное внешнеполитическое решение де Голля пресёк премьер-социалист Л. Жоспен, возглавивший правительство за месяц до Мадридского саммита НАТО (8–9 июля 1997 г.), на котором планировалось торжественно объявить о возвращении Франции в интегрированные военно-командные структуры альянса.

14 января 2007 г. конгресс голлистской партии «Союз за народное движение» выбрал единым кандидатом на пост президента республики Н. Саркози. Уже в первом своём публичном заявлении в этом качестве политик пообещал, что в случае избрания намерен стать лучшим другом США¹⁰.

Дальнейшие события показали, что Н. Саркози преуспел в этом настолько, что в марте 2009 г. американский посол в Париже К. Стэплтон в секретной депеше назвал его «самым проамериканским французским президентом со времён окончания Второй мировой войны»¹¹.

Стараниями Н. Саркози на юбилейном саммите НАТО 3–4 апреля 2009 г. в Страсбурге–Келе произошло то, чего атлантисты по обе стороны Атлантики безуспешно добивались с 1966 г.: Париж «вернулся»¹² в военную организацию альянса.

На итоговой совместной пресс-конференции президентов США и Франции¹³ у Н. Саркози спросили, удалось ли ему получить от Вашингтона гарантии того, что за океаном, наконец, дадут зелёный свет развитию европейского оборонного проекта (это было одним из главных условий, на которых французский лидер намеревался возвращать Францию в альянс).

В своём ответе президент признал, что гарантий у него нет. Другими словами, сохранявшееся в течение 43 лет принципиальное голлистское требование реформировать НАТО таким образом, чтобы европейцы и американцы имели в организации сопоставимое влияние, Н. Саркози с легкостью обменял на «академический»¹⁴ пост Верховного главнокомандующего НАТО по транс-

¹⁰ Discours d'investiture de Nicolas Sarkozy. *Le Monde*. URL: https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/01/15/le-discours-d-investiture-de-nicolas-sarkozy_855369_3224.html (accessed 23.02.2022)

¹¹ *Шифротелеграмма посла США во Франции К. Стэплтона №09PARIS410_a* от 20.03.2009. URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09PARIS410_a.html (accessed 23.02.2022)

¹² «Возвращение» Франции в НАТО в апреле 2009 г. имело важное политическое, но при этом сугубо символическое значение. Франция уже была представлена во всех структурах альянса, включая Военный комитет. Исключение составляли только Группа ядерного планирования (ГЯП) и Комитет по оборонной политике и планированию (КОПП). Поскольку участие Парижа в работе ГЯП даже не обсуждалось, то получается, что в 2009 г. Франция вернулась только в КООП.

¹³ См подробнее: <http://discours.vie-publique.fr/notices/097001035.html> (accessed 23.02.2022)

¹⁴ Supreme Allied Commander Transformation (ACT) — одно из двух Верховных Командований НАТО. ACT практически «выведено за скобки» командно-штабных схем планирования и управления вооружёнными силами.

формации в Норфолке, который с 2011 г. неизменно занимает французский генерал¹⁵.

Избранный 15 мая 2012 г. на пост президента Франции Ф. Олланд уже 18 мая был в Вашингтоне, где не менее подобострастно, чем его предшественник Н. Саркози, рассуждал об особом праве США «говорить от имени всего мира»¹⁶ в вопросах международной безопасности.

Олланд вписал в историю французского атлантизма свою яркую страницу 31 августа 2013 г., когда, следуя обязательствам «старейшего союзника Америки»¹⁷, привёл в полную боевую готовность ВВС Франции для нанесения совместного с США удара по Сирии. Однако американский президент Б. Обама за час до запланированной операции по телефону сообщил Ф. Олланду, что передумал нападать на Б. Асада¹⁸. В итоге французские военные фактически по прямому указанию из Вашингтона сняли со своих истребителей ракеты и авиабомбы.

Другой атлантистский «рекорд» Ф. Олланд поставил 5 августа 2015 г., подписав соглашение об аннулировании уже оплаченного контракта на поставку ВМФ России десантных вертолётоносцев-доков типа «Мистраль». Формальным поводом для разрыва сделки тогда были названы «агрессивные действия Москвы» в 2014 г. на Украине, хотя сделан этот шаг был под прямым политическим давлением США, о чём убедительно свидетельствует, например, К. Панон (Panon 2015: 355).

Сменивший Ф. Олланда 7 мая 2017 г. «маршист»¹⁹ Э. Макрон первое время довольно убедительно симулировал возмущение действиями президента США Д. Трампа — в частности, выходом США из Парижского соглашения по климату и из иранской ядерной сделки.

Запал критики молодого французского лидера в отношении заокеанского партнёра пошёл на убыль уже в марте 2018 г., когда Париж с энтузиазмом присоединился к инициированной Великобританией международной травле России по «делу Скрипалей».

В качестве платы за преданность Э. Макрон, казалось бы, получил то, чего тщетно добивался от англосаксов Ш. де Голль — Францию, наконец, признали равноправным партнёром: 14 апреля 2018 г. США и Великобритания допустили французцов к участию в совместных ракетных ударах по Сирии.

¹⁵ С 23 сентября 2021 г. пост Верховного главнокомандующего НАТО по трансформации занимает генерал ВВС Франции Ф. Лявинь (Philippe Lavigne).

¹⁶ Déclaration de M. 2012. François Hollande, Président de la République, sur les relations franco-américaines à Washington le 18 mai. *Vie-Publique*. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/185080-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les> (accessed 23.02.2022)

¹⁷ Так Францию назвал 30 августа 2013 г. госсекретарь США Дж. Керри, после того как парламент Великобритании заблокировал участие Лондона в военной акции против Сирии. См.: Ball S. US flatters France as «oldest ally» after UK vote on Syria. *France24*. URL: <http://www.france24.com/en/20130831-syria-with-uk-out-us-flatters-oldest-ally-france-john-kerry> (accessed 23.02.2022)

¹⁸ Gilbert N., Wieder T. 2013. Comment François Hollande a choisi l'option militaire. *Le Monde*. 10.09.2013.

¹⁹ По названию созданной Э. Макроном политической партии «Республика на марше».

Симптоматично, что в ходе своего государственного визита в США 24-25 апреля 2018 г. Э. Макрон уже не вспоминал об имевшихся с Д. Трампом «принципиальных разногласиях», а в выступлении в Сенате США 25 апреля 2018 г.²⁰ в своих восторгах по поводу американской демократии превзошёл даже произнесённую 7 ноября 2007 г. в тех же стенах аналогичную речь «чемпиона французского атлантизма» Н. Саркози²¹.

20 января 2021 г. действующий французский президент в полной мере разделил торжество европейской леволиберальной элиты по поводу вступления в должность президента США демократа Дж. Байдена.

С тех пор франко-американские связи окрепли настолько, что даже после того, как 15 сентября 2021 г. Соединённые Штаты без каких-либо предупредительных реверансов лишили Францию возможности заработать 56 млрд евро на продаже подводных лодок для ВМФ Австралии (объявив о создании на Тихом океане англосаксонского оборонного альянса AUKUS), размолвка Парижа с Вашингтоном продлилась всего лишь одну неделю — по итогам телефонного разговора с Дж. Байденом 22 сентября 2021 г. Макрон вернул в США отозванного для консультаций французского посла²².

Итак, за полвека Франция полностью избавилась от «голлистских претензий» в отношениях с США. На сегодняшний день у Пятой республики нет сколько-нибудь существенных противоречий с Вашингтоном по актуальным вопросам международной повестки дня. В этом смысле Париж стал практически неразличим в ряду прочих столиц Евросоюза.

В то же время, несмотря на описанные выше усилия французского политического класса, Франции пока не удалось стать рядовым европейским союзником Соединённых Штатов. Этому попрежнему мешают два последних рудимента голлистской «политики величия»: наличие у страны собственного арсенала ядерного сдерживания, а также обеспеченное исключительно дипломатическим гением Ш. де Голля постоянное членство Парижа в СБ ООН.

Голлистский и атлантистский подходы к евроинтеграции «Европа Наций» Ш. де Голля

Первого президента Пятой республики принято считать записным врагом евроинтеграции. Формированию этого стереотипа во многом способствовали

²⁰ Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, devant le Congrès des Etats-Unis d'Amérique le 25 avril 2018. *Elysee*. URL: <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-905-fr.pdf> (accessed 23.02.2022)

²¹ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les relations franco-américaines, à Washington le 7 novembre 2007. *Vie-Publique*. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/168471-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les-r> (accessed 23.02.2022)

²² Communiqué conjoint de l'entretien téléphonique du Président de la République Emmanuel Macron avec M. Joe Biden, Président des Etats-Unis d'Amérique, le 22 septembre 2021. *Elysee*. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/22/entretien-telephonique-du-president-de-la-republique-avec-m-joe-biden-president-des-etats-unis-d-amerique> (accessed 23.02.2022)

французские атлантисты, в инструментарии политической борьбы которых всегда значилось огульное приращение анафеме любого видения объединённой Европы, отличного от их собственного.

«Следует решиться и сделать вывод, что договариваться с ним [с Ш. де Голлем — Д.М.] невозможно. Он враг французского народа и свобод, он враг европейской интеграции. Таким образом, в интересах французов он должен быть уничтожен»²³, — писал 6 мая 1943 г. Ж. Монне в секретной депеше госсекретарю США Г. Хопкинсу.

Между тем генерал вовсе не был противником самой идеи единой Европы, просто объединять континент он предлагал на отличном от еврофедералистского принципе. «... Есть два способа рассматривать и, может быть, создавать Европу: интеграция в нечто наднациональное или кооперация государств и наций. Что касается меня, то я сторонник второго способа», — так предельно понятно разъяснял свою позицию сам Ш. де Голль (Рейно 1964: 34).

Более того, в контексте холодной войны де Голль ясно видел, что евроинтеграционный процесс был единственным способом достойно вписать Старый Свет в формулу силового противостояния двух сверхдержав. Однако в его понимании Европа должна была объединяться вокруг Франции и исключительно для усиления международных позиций Парижа. «Нам следует объединить Европу! Ей нужна, наконец, система общей обороны. Намечить её план, равно как и назначить командующего, должна, естественно, Франция — подобно тому как на Тихоокеанском театре ведущая роль принадлежит США, а на Восточном — Великобритании», — заявил Ш. де Голль на пресс-конференции 17 августа 1950 г. (Рейно 1964: 52).

В условиях холодной войны генерал рассматривал объединённую Европу как инструмент для утверждения Франции в качестве полюса глобального влияния, равного по международной значимости СССР и США. Президент республики не мог не осознавать, что собственно французских оборонного, экономического и политического ресурсов недостаточно для равноправного подключения Парижа к соперничеству двух гигантов биполярного противостояния. «Он [де Голль] представлял себе новую систему европейской безопасности, которая позволила бы превзойти обстоятельства холодной войны и базировалась бы на новом балансе сил на континенте между, с одной стороны, идеологизированной Россией, и объединённой вокруг Парижа Западной Европой — с другой», — разъясняет идею де Голля Ж.А. Суту (Soutou 2018: 144).

Французская дипломатия унаследовала от голлизма восприятие объединённой Европы как «мультипликатора» международного влияния Парижа, причём данная традиция благополучно пережила породившую её холодную войну и в определённом смысле не утратила актуальности до сих пор.

²³ Note déclassée adressée au Secrétaire d'Etat américain Harry Hopkins (cité par Eric Branca, De Gaulle — Monnet ou le duel du siècle). *Revue Espoir*. № 177, novembre. 1998. P. 9.

Как уже было отмечено, голлизм провозгласил национальное государство единственно возможным субъектом мировой истории, главной ценностью, которой может обладать народ как единое социально-политическое и культурно-историческое целое. Этот концептуальный посыл, по замыслу де Голля, должен был стать главной идеологической основой для грядущего объединения Европы. «Сегодня более, чем когда бы то ни было, я верю в то, что у Европы не может быть живого существования, если в неё не входят Франция с её французами, Германия с её немцами, Италия с её итальянцами и т.д. Данте, Гёте, Шатобриан принадлежат всей Европе в той степени, в которой они были соответственно и в высшей степени итальянцем, немцем и французом. Они не очень бы послужили Европе, если бы были безродными апатридами», — сказал Ш. де Голль 15 мая 1962 г. на пресс-конференции в Елисейском дворце (de Gaulle 1970a: 407).

В отличие от авторов действующих ныне версий договоров о Евросоюзе, генерал не боялся основывать европейскую идентичность на общей для всех народов континента принадлежности к белой расе, а также на исторически обусловленной фундаментальной морально-мировоззренческой приверженности христианским ценностям: «Я всегда — а сейчас особенно — чувствовал в себе то, что народы, населяющие этот континент [Европу — Д.М.], имеют между собой много общего. Все они принадлежат к одной белой расе, к одной христианской религии, к одному образу жизни» (de Gaulle 1970b: 181).

Любопытно, как резюмирует подходы голлистов к евроинтеграции в своих мемуарах их яростный противник Ж. Монне: «Все их [голлистов — Д.М.] рассуждения отталкивались от тезиса, что ничто европейское невозможно, пока Европа не стала политической реальностью. Одновременно де Голль утверждал, что единственно возможной политической реальностью является государство-нация. Чем же была его Европа, к которой он призывал со всей искренностью? — Широкой конфедерацией государств, географические границы которой и характер внутренних связей он не уточнял... Ясно было одно: что он желает включить в свою Европу Германию, связанную с Францией договором, который гарантирует французам привилегированные позиции, в частности, в сфере обороны» (Monnet 1976: 371).

Согласно Ф. Шуазелю, «голлистская Европа, которую иногда также называют Европой наций и которую сам генерал называл Европой государств, — не федерация и уж, тем более, не наднациональная централизованная машина. Она есть организованная кооперация или, как сегодня говорят, межгосударственная система» (Choisel 2016: 125).

Таким образом, объединённую Европу де Голль видел не иначе как классическую международную организацию, лидирующую роль в которой, по его замыслу, должен был играть Париж.

С лета 1960 г. Ш. де Голль начал активно продвигать собственный проект объединения Европы. По свидетельству министра иностранных дел Франции М. Кув де Мюрвиля (Couve de Murville 1971: 244), в ходе встречи с канцлером

ФРГ К. Аденауэром 29-30 июля 1960 г. в Рамбуйе французский президент излагал конкретные предложения на сей счёт.

10-11 февраля 1961 г. в Париже де Голль собрал саммит европейской «шестёрки», на котором был учреждён Межправительственный комитет политического союза под председательством посла Франции в Дании Кристиана Фуше. Этот комитет с ноября 1961 г. по апрель 1962 г. представил лидерам государств Европейского сообщества версии голлистского евроинтеграционного проекта, известные как планы Фуше.

Через Комитет Фуше де Голль транслировал партнёрам следующие предложения: создать политический союз, который бы действовал параллельно с существующими Европейскими сообществами, но, в отличие от них, имел бы общую внешнюю и оборонную политику.

При этом в первой версии проекта голлистского договора признавалось, что единая оборонная политика будет проводиться «в сотрудничестве с другими свободными нациями» (читай, с США и НАТО) — формулировка, которую де Голль лично вычеркнул из второй версии плана Фуше.

Объединённая на голлистских принципах Европа должна была управляться Советом Европейского сообщества, представляющим национальные правительства, который принимает решения во всех без исключения случаях единогласно.

Обеспечение работы Совета предполагалось доверить Европейской политической комиссии со штаб-квартирой в Париже — с тем чтобы отодвинуть по дальше в институциональную тень действовавшую в Брюсселе с 1958 г. еврофедералистскую Комиссию Европейского экономического сообщества.

«Предлагая создать новый “союз государств” (параллельно с уже существующим Европейским сообществом), в котором внешняя политика и политика безопасности стали бы измерениями общей европейской политики, план Фуше имел видимость интеграционистского начинания... В то же время, делая выбор в пользу этой новой формы политического сотрудничества, организованной чётко по межгосударственному принципу и выступая, таким образом, за передачу части полномочий существующего Европейского сообщества новому межправительственному союзу, план открыл путь к прогрессивной деконструкции надгосударственного начала в ЕС и создавал тем самым предпосылки для разочарования в его федералистской институциональной динамике», — справедливо пишет по этому поводу британский исследователь Э. Тисдейл²⁴.

Первая версия плана Фуше была отклонена в январе 1962 г. из-за принципиального неприятия Бельгией и Нидерландами. Вторая версия, распространявшая компетенцию деголлевского Совета Европейского сообщества ещё и на экономическую сферу (не оставляя таким образом политического пространства для

²⁴ Teasdale A. The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe. *The London School on Economics and Political Science*. «Europe in question» Discussion Paper Series, №117 (October) 2016. P. 1-2.

существования коммунитарных структур, выросших из Европейского объединения угля и стали), настроила против Парижа и остальных государств-участников европейской интеграции. В феврале 1962 г. они направили в Комитет Фуше свой проект договора, по сути, торпедировавший французские предложения.

В последний раз голлистский проект межгосударственного политического союза обсуждался в формате европейской «шестёрки» на конференции министров иностранных дел в апреле 1962 г. в Париже. Отстаивая его, Франция вновь оказалась во внешнеполитическом одиночестве. План Фуше был окончательно отвергнут, и евроинтеграционный процесс пошёл по федералистскому сценарию. Федеративные штаты Европы Ж. Монне исторически возобладали над Европой наций Ш. де Голля.

Тем не менее голлистский тренд на сохранение в евростроительстве межгосударственного принципа на долгие годы определял подходы Парижа к созданию объединённой Европы.

Еврофедерализм как отрицание голлистского проекта евростроительства

Формирование в начале 50-х гг. прошлого века атлантистской доктрины как главного идеологического инструмента внешней политики США на европейском направлении не случайно совпало по времени с запуском федералистского проекта евроинтеграции. В Вашингтоне прекрасно понимали, что только европейцы, объединённые в независимые национальные государства, могут дать организованный отпор американским претензиям на безусловное доминирование в западном блоке.

Соответственно, с атлантистской точки зрения, суверенитет европейских (особенно крупных) народов следовало как можно полнее растворить в наднациональных аморфных структурах, не обладающих необходимой демократической легитимностью, не имеющих полноты политической власти и не способных в обозримой перспективе претендовать на реальную автономию в сфере обеспечения собственной безопасности.

Атлантистские идеи строительства федеративной Европы в первое послевоенное десятилетие транслировались в Старом свете, главным образом, через политический истеблишмент Четвёртой республики. Так, знаменитую декларацию 9 мая 1950 г., с которой началось создание Европейского объединения угля и стали (и, по сути, всего Евросоюза в его нынешнем виде), представил французский министр иностранных дел Р. Шуман.

Другой знаменитый француз — уже не раз упомянутый нами Ж. Монне — разработал целую философию, обосновывающую необходимость надгосударственного политического строительства (Monnet 1955: 34).

«Моннеизм и голлизм неискоренимо несовместимы ... Они взаимно исключают друг друга и не могут иметь иных отношений, кроме борьбы. Когда евро-

интеграция входит в конфликт с величием Франции, они делают диаметрально противоположный выбор: один жертвует Францией, второй отталкивает Европу», — читаем у Ф. Шуазеля (Choisel 2016: 117).

Ш. де Голль в полной мере осознавал «пуповинную» связь между атлантистским и еврофедералистским проектами, воспринимая последний как составной элемент американоцентричной геополитической конструкции: «Все старые формации²⁵ проповедуют "наднационализм" — иначе говоря, подчинение Франции не её закону. Отсюда приверженность к "Европе", понятой в виде конструкции, в рамках которой технократам принадлежит исполнительная власть, парламентариям — законодательная. При этом большинство и тех, и других — иностранцы, которым будет доверено вершить судьбы французского народа. Отсюда же страстное влечение к Атлантической организации, которая отдаст нашу безопасность и, следовательно, политический суверенитет нашей страны на усмотрение других» (de Gaulle 1970b: 180).

Атлантизм и федералистская модель евроинтеграции всегда воспринимались голлистами как две стороны одной фальшивой монеты, за которую американцы решили купить у европейских держав (прежде всего, у Франции и Германии) право единовластного контроля над Западной Европой.

Как и в случае со взглядами де Голля на отношения с США, подходы генерала к евроинтеграции начали пересматривать во Франции практически сразу после его отставки в апреле 1969 г.

Президент Ж. Помпиду видел единую Европу не как политический союз объединённых вокруг Парижа европейских государств, а как единое экономическое пространство или общий рынок. Такой подход к евроинтеграции последовательно (вплоть до своего выхода из ЕС 1 февраля 2020 г.) проповедовала Великобритания, которой Помпиду уже в декабре 1969 г. открыл путь в Европейские сообщества (против чего, как известно, выступал Ш. де Голль).

Следующий хозяин Елисейского дворца В. Жискара д'Эстен был убеждённым еврофедералистом. В декабре 1974 г. он добился институционализации встреч глав государств и правительств страну-членов ЕЭС, что положило начало процессу создания Евросовета как одной из главных коммунитарных структур. При Жискара д'Эстене Франция активно способствовала проведению в июне 1979 г. первых прямых всеобщих выборов в Европарламент.

Когда на саммите ЕС в Лаакене в декабре 2001 г. еврофедералисты решили создать Конвент о будущем Европы (главной задачей которого было разработать проект Евроконституции), его председателем стал В. Жискара д'Эстен.

«Я, естественно, горжусь Францией. Однако, как и вы все, я чётко имею в виду, что только через Европу и в составе Европы она продолжит своё дви-

²⁵ Имеются в виду традиционные партии, возникшие ещё при Третьей республике.

жение сквозь сей век в будущие времена»²⁶, — патетически заявил 22 апреля 1988 г. на митинге в Ле Бурже кандидат на второй президентский срок от Соцпартии Франции Ф. Миттеран.

Во время правления Ф. Миттерана евроинтеграция проделала головокружительный путь от подписания в феврале 1986 г. Единого европейского акта, лишь зафиксировавшего федералистскую логику в качестве доминирующей стратегии евростроительства, до подписания 7 февраля 1992 г. судьбоносного для ЕС Маастрихтского договора, которым, среди прочего, был учреждён Европейский экономический и валютный союз, а также впервые кодифицированы фантомные европейские амбиции в области единой внешней и оборонной политики.

Этот прогресс был достигнут во многом благодаря усилиям Парижа. Тот факт, что самую активную роль в реализации «маастрихтского прорыва» сыграл лично Ф. Миттеран, отмечают Е.О. Обичкина (Обичкина 2012: 215) М. Вайс (Vaisse 2009: 142) Ж.А. Суту (Soutou 2018: 124-126).

Будучи оппозиционным премьер-министром при Ф. Миттеране, голлист Ж. Ширак в 1986 г. высказался за ратификацию Единого европейского акта, а в ходе референдума по Маастрихтскому договору 20 сентября 1992 г. — вопреки официальной позиции своей партии «Объединение в поддержку Республики» — призвал французов (правда, после некоторых колебаний) голосовать за ратификацию этого федералистского соглашения.

Въехав в Елисейский дворец в мае 1995 г., Ж. Ширак продолжил успешно совмещать своё голлистское происхождение с целенаправленным продвижением основного на тот момент еврофедералистского императива — воплощения в жизнь интеграционных задач, обозначенных в Маастрихтском договоре.

Следует напомнить, что Ж. Шираку принадлежит авторство таких открыто антидеголлевских концепций, как «многоскоростная Европа» (позволившая сохранить федералистскую динамику на фоне вхождения в Евросоюз «младоевропейцев», не всегда готовых «плавить» свою национальную идентичность в «коммунитарном котле»); «Европа-держава» (по сути, синоним федералистского супергосударства, имеющего собственные, независимые от национальных правительств атрибуты мощи), «Европа-защитница» (адаптированная под геополитические реалии 90-х годов прошлого века реинкарнация Плана Плевена от 1952 г. по созданию единой европейской армии под наднациональным командованием).

²⁶ Discours de M. François Mitterrand, Président de la République et candidat à l'élection présidentielle de 1988, sur les dynamiques de l'Europe, de la paix, de la modernité et de la liberté, Le Bourget, vendredi 22 avril 1988. *Vie-Publique* URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/139134-discours-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-et-candidat> (accessed 23.02.2022)

Именно голлист Ж. Ширак в своей исторической речи в Бундестаге 27 июня 2000 г.²⁷ впервые заявил о необходимости принятия Европейской конституции. Реализация этой идеи, как известно, была заблокирована итогами референдумов во Франции и Нидерландах (соответственно, в мае и июне 2005 г.). Однако усилиями следующего президента Франции Н. Саркози данный политический проект был «изящно» трансформирован в главное на настоящий момент достижение еврофедерализма — Лиссабонский договор.

Н. Саркози справедливо считают — наряду с канцлером ФРГ А. Меркель — одним из основных архитекторов действующей сегодня лиссабонской версии договоров о ЕС. При этом, как справедливо заметил А. Ламассур, «именно Саркози и никто другой выступил с идеей упрощённого договора» (Lamassoure в предисловии к Legoll 2012: 8), сделавшей подписание и вступление в силу Лиссабонского договора в принципе возможными.

Как уже было отмечено, в мае и июне 2005 г. французы и голландцы на референдумах отвергли подготовленный под предводительством В. Жискара д'Эстена проект Европейской конституции. Еврофедералистский поезд зашёл в глухой тупик демократически выраженного отторжения гражданами навязываемой им политическими элитами федеративной модели евроинтеграции.

Выход из тупика был найден министром внутренних дел Франции Н. Саркози. В своей программной речи 8 сентября 2006 г. в Брюсселе он цинично заявил, что на референдуме по Европейской конституции 2005 г. «французы неправильно поняли заданный им вопрос»²⁸ и предложил назвать отвергнутый документ не Европейской конституцией, а «конституционным договором» (или «упрощённым договором»): для вступления в силу такого соглашения было достаточно его ратификации национальными парламентами.

Реализацию «упрощённого договора» Н. Саркози сделал одним из главных приоритетов своей президентской кампании 2007 г. Показательно, что основной текст рассматриваемого соглашения был формально согласован уже 22 июня 2007 г. — то есть на первом же заседании Евросовета, на котором Саркози присутствовал в качестве вновь избранного президента Франции.

Второй в истории Пятой республики президент-социалист Ф. Олланд продолжил и углубил еврофедералистский курс своего предшественника Н. Саркози. «С 2012 года у Франции не было европейской политики, которая бы сильно

²⁷ Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur l'importance de la relation franco-allemande pour la construction européenne, la réforme des institutions communautaires avec notamment la notion de constitution européenne ainsi que le renforcement de l'intégration européenne et de la coopération franco-allemande, Berlin le 27 juin 2000. *Vie-Publique*. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/208829-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-limpo> (accessed 23.02.2022)

²⁸ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et président de l'UMP, sur ses propositions pour sortir de la crise institutionnelle européenne après les rejets du référendum sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, et la modernisation du financement de l'UE et de la vie politique en Europe, les frontières de l'Europe. Bruxelles le 8 septembre 2006. *Vie-publique*. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/163201-nicolas-sarkozy-08092006-rejets-du-referendum-traite-constitutionnel> (accessed 23.02.2022)

отличалась от предыдущего пятилетнего президентства»²⁹, — справедливо заметил К. Лекен.

Действительно, главным поприщем Ф. Олланда на треке евроинтеграции стала начатая при Н. Саркози федерализация бюджетной и фискальной сфер. Так, президент-социалист содействовал вступлению в силу 1 января 2013 г. Договора о стабильности, координации и управлении ЕС («Европейский пакт бюджетной стабильности»), подписание которого 2 марта 2012 г. стало одним из заметных политических итогов президентства Н. Саркози.

5 февраля 2013 г. в своём выступлении в Европарламенте³⁰ Ф. Олланд впервые обозначил в качестве официальной позиции Франции³¹ идею коммунитаризации европейского долга. Предложение выпустить коллективные долговые обязательства (евробонды) шло тогда пакетом к ещё более амбициозной французской инициативе по учреждению Правительства еврозоны, которое имело бы в своём распоряжении автономный бюджет, а также определяло бы собственную экономическую, монетарную и налоговую политику³².

Действующий лидер Франции Э. Макрон озвучил свой «катехизис еврофедералиста» в выступлении в Сорбонне 27 сентября 2017 г.³³, то есть в первый же активный месяц своего президентского срока. В частности, он заклеймил «националистами, идентитаристами, протекционистами» и прочими отсталыми «суверенистами» всех тех, кто мешает ему и другим «прогрессистам» строить единую наднациональную Европу.

В апреле 2020 г. президент Франции предложил канцлеру ФРГ А. Меркель занять «на международных финансовых рынках» (читай, у крупных американских банков) под коллективные гарантии ЕС 500 млрд евро для преодоления экономических последствий пандемии коронавируса. 18 мая 2020 г., после нескольких недель напряжённых переговоров, А. Меркель согласилась стать соавтором этой инициативы, которая легла в основу плана Еврокомиссии Next Generation EU, одобренного на видеосаммите ЕС 19 июня 2020 г.

Последствия этого события для федерализации евроинтеграционного проекта ещё предстоит осмыслить. Однако то, что они колоссальны, ясно уже сейчас.

²⁹ Lequesne Ch. 2014. La politique extérieure de François Hollande: entre interventionnisme libéral et nécessité européenne. *Contribution à la Journée d'études «Le PS au pouvoir»*. Le 6 juin 2014. P. 1-2.

³⁰ Discours de M. François Hollande, Président de la République, prononcé le 5 février 2013 devant le Parlement européen à Strasbourg. URL: *Le Figaro*. <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00082-le-discours-de-francois-hollande-au-parlement-europeen.php> (accessed 23.02.2022)

³¹ Эта еврофедералистская идея витала в ЕС со времён председательства в Еврокомиссии француза Ж. Делора (1985-1995), но форму официальной позиции Парижа приобрела уже при Ф. Олланде.

³² Начинание Ф. Олланда заблокировала канцлер ФРГ А. Меркель, понимавшая, что основное бремя по обслуживанию «коллективного долга еврозоны» ляжет на Германию.

³³ *Discours d'Emmanuel Macron le 26 septembre 2017 à la Sorbonne*. URL: https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/contributed/SGAE/02_Tout_Savoir_UE/Frise_Discours/Discours%20d'Emmanuel%20Macron%20le%2026%20septembre%202017.pdf (accessed 23.02.2022)

Во-первых, впервые в истории брюссельская бюрократия получила санкцию на самостоятельное заимствование на внешних финансовых рынках суммы, составляющей более 46% общего коммунитарного бюджета на ближайшие семь лет³⁴.

Во-вторых, отныне любому государству, решившему по примеру Великобритании воспользоваться Статьей 50 Договора о Евросоюзе для выхода из ЕС, придётся так или иначе выплачивать свою часть общего «коронавирусного» долга.

Таким образом, с подачи Макрона отказ от членства в европейском федералистском супергосударстве теперь сопряжён с дополнительными и весьма серьёзными финансовыми трудностями.

Наконец, чтобы отметить стартовавшее 1 января 2022 г. очередное председательство Франции в ЕС, Э. Макрон распорядился вывесить под Триумфальной аркой в Париже флаг Евросоюза, показательно «позабыв» при этом французский триколор. Реакция общества на то, что над Могилой Неизвестного солдата, павшего за Францию, а вовсе не за ЕС, развивается только звёздно-голубое полотнище, была такова, что уже 2 января 2022 г. главный символ федеративной евроинтеграции был снят с Триумфальной арки. Данный эпизод весьма наглядно продемонстрировал как актуальные подходы Парижа к вопросам евростроительства, так и истинное отношение к ним большинства французов.

* * *

Голлистская и атлантистская идеологические конструкции, проанализированные в их проекциях на внешнюю политику Пятой республики, предстают как ключевые концептуальные парадигмы, которые оказывали определяющее влияние на формирование дипломатической линии Парижа, по меньшей мере, на треках евростроительства и отношений Франции с США.

Голлизм, будучи «генетически» настроен на сопротивление атлантистской доктрине, долгое время не позволял Франции принять объективный геополитический факт единоличного лидерства США в западном блоке. По этой причине голлистская дипломатия всегда легко распознавалась по характерному оттенку «романтического антиамериканизма».

Французский атлантизм возник и развивался как прямое отрицание голлизма. Противоречия между ними особенно остро проявили себя в сфере евростроительства, где голлистский подход к объединению Европы на межгосударственных началах и при лидирующей роли Франции столкнулся с федералистской концепцией евроинтеграции, в конечном счёте обслуживающей атлантистские стратегические интересы.

³⁴ Совокупный бюджет Евросоюза на 2021-2027 гг. составляет 1 074,3 млрд евро.

Еврофедерализм, в отличие от голлизма, естественным образом совместим с атлантистской идеологией и даже сумел встроиться в неё в качестве важного составляющего компонента. Он до сих пор помогает США решать их важнейшую геостратегическую задачу по сохранению американского военно-политического контроля над Европой, поскольку способствует исключению крупных европейских держав (прежде всего, Франции и Германии) из непосредственного участия в решении евроатлантического уравнения безопасности. Де Голль прямо указывал на это, за что и был объявлен атлантистами «врагом Единой Европы».

Ретроспективный анализ исторических реалий Пятой республики, предпринятый в настоящей статье через призму противоборства голлизма и атлантизма, выявил устойчивую тенденцию по последовательному отказу политического истеблишмента Франции от голлистских императивов во франко-американских отношениях, а также в подходах Парижа к вопросам евроинтеграции.

Представляется также установленным, что в течение последних пятнадцати лет атлантизм выступает абсолютной идеологической доминантой французской внешней политики. Об этом свидетельствуют как действия Парижа на международной арене, так и сопутствующая им эволюция официальной риторики хозяев Елисейского дворца.

Данное наблюдение имеет важное значение для выстраивания отношений России с Францией. Мы привыкли к тому, что Париж — независимо от того, живёт он при «атлантистском» или «голлистском» правлении — всегда стремился поддерживать доверительный политический диалог с Москвой, в том числе, по особо чувствительным вопросам стратегической безопасности. Легендарный генерал, конечно, не был «лучшим другом» нашей страны, каковым его пытались представить определённая часть франковедов советской школы. Однако и он сам, и созданное им по его идеологическим «лекалам» французское государство до последнего времени стремились играть самостоятельную роль в мировых делах, имели собственные подходы к решению актуальных международных проблем и исходили в вопросах сотрудничества со всеми странами, включая СССР и Россию, исключительно из собственных национальных интересов, не отягощённых «союзнической» или какой-либо иной «высшей логикой».

Настало время понять, что атлантистская Франция по определению лишена привычных и понятных нам «голлистских амбиций» на международной арене. Среди прочего, это делает бессмысленным российско-французский диалог по вопросам европейской безопасности³⁵, поскольку в этой сфере голос Парижа с каждым годом всё менее различим в сводном хоре ЕС – НАТО.

³⁵ В том числе, в рамках российско-французского Совета сотрудничества по вопросам безопасности, последнее заседание которого состоялось 13 ноября 2021 г. в Париже и предсказуемо не было отмечено какими-либо политически осозаемыми результатами.

Атлантистский внешнеполитический курс современной Франции ставит под серьёзный вопрос целесообразность нашего дальнейшего взаимодействия с ней в Нормандском формате, так как уже давно очевидно, что главная политическая цель Парижа — равно как и всех других западных столиц — в украинском вопросе заключается вовсе не в побуждении Киева к исполнению Минских договорённостей, а в окончательной и бесповоротной зачистке Донбасса от «русского духа» в целях обеспечения комфортного вступления Украины в НАТО.

10 апреля 2022 г. во Франции состоятся очередные президентские выборы. Если Э. Макрон сможет переизбраться на второй срок, то «атлантистский период» затянется во Франции ещё на пять лет, и Париж гарантированно продолжит внешнеполитический дрейф в сторону, противоположную от наследия де Голля.

В то же время следует иметь в виду, что отброшенные на данный момент политическим истеблишментом Франции идеи и принципы Ш. де Голля по-прежнему популярны среди значительной части простых граждан Пятой республики, что оставляет определённую надежду на возобновление былого доверительного партнёрства между Россией и Францией, которое, как известно, было одной из характерных черт голлистской дипломатии.

Об авторе:

Дмитрий Юрьевич Михайлов – советник-посланник Посольства России в Швеции. Gjörwellsgatan 31, 11260 Stockholm, Sweden. E-mail: mikhailov_sweden@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 327.8

Received: January 12, 2022

Accepted: February 2, 2022

Gaullism and Atlanticism are Main Foreign Policy Paradigms of the Fifth Republic

D.Y. Mikhailov

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-60-91](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-60-91)

The Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of Sweden

Abstract: Gaullism and Atlanticism in the foreign policy of the Fifth Republic appear as two fundamental but mutually exclusive ideological paradigms that, in various combinations, traditionally determined Paris's behavior on the international stage.

A comparative analysis of the ideological constructions of Gaullism and Atlanticism shows the fundamental reason for the conceptual discrepancy between the two doctrines. Gaullism calls on France to preserve its status as a world power at any cost. Atlanticism serves the geostrategic purpose of maintaining American military and political control over Europe. For this reason, Atlanticism does not recognize any other world powers within the Western universe but the United States.

A retrospective view of the Gaullist and Atlanticist interaction reveals a steady trend towards a gradual shift of the Fifth Republic from Charles de Gaulle's diplomacy principles. This trend led to the beginning in 2007 of a new era of the absolute dominance of Atlanticism in French foreign policy compared with the post-war period of the Fourth Republic.

The advent of this era was marked by a significant improvement in France's relations with the United States and NATO and increasing French activism on the track of Euro-federalist integration, but, in general, by the perceptible banalization of France's voice in international affairs.

The results of this study help build future relations between Russia and France.

Keywords: Gaullism, Atlanticism, Euro-federalism, French foreign policy, history of the Fifth Republic, Franks-American relations

About the author:

Dmitry Y. Mikhailov – Minister Counsellor of the Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of Sweden. Gjörwellsgatan 31, 11260 Stockholm, Sweden.

E-mail: mikhailov_sweden@mail.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interest.

References:

- Berstein S. 1999. De la démocratie plébiscitaire au gaullisme: naissance d'une culture politique républicaine. *Les Cultures politiques en France*. Paris: Seuil. 416 p. (In French)
- Berstein S. 2002. *Histoire du gaullisme*. Paris: Perrin. 574 p. (In French)
- Bloch-Morhange J. 1963. *Le Gaullisme*. Paris: Plon. 264 p. (In French)
- Borne E. 1981. Préface au livre: Teitgen J. *Le Gaullisme en question*. Paris: Julliard. 181 p. (In French)
- Bozo F. 2019. *La politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris: Flammarion. 361 p. (In French)
- Branca E. 2017. *L' Ami Américain. Washington contre de Gaulle 1940-1966*. Paris: Perrin. 380 p. (In French)
- Broche F. 2020. *Ils détestaient de Gaulle*. Paris: Tallandier. 344 p. (In French)
- Charlot J. 1969. *Le phénomène gaulliste*. Paris: Fayard. 232 p. (In French)
- Choisel F. 1987. *Bonapartisme et gaullisme*. Paris: Albatros. 379 p. (In French)
- Choisel F. 2016. *Comprendre le Gaullisme. A propos de quelques contresens sur la pensée et l'action du général de Gaulle*. Paris: Harmattan. 182 p.
- Couve de Murville M. 1971. *Une politique étrangère 1958 — 1969*. Paris: Plon. 507 p. (In French)
- Daloz J. 1993. *La France et le Monde depuis 1945*. Paris: Colin. 106 p. (In French)
- De Gaulle Ch. 1970a. *Discours et messages. Volume III: Avec le renouveau (1958-1962)*. Paris: Plon. 443 p. (In French)

- De Gaulle Ch. 1970b. *Mémoires d'espoir. Le Renouveau 1958-1962*. Paris: Plon. 314 p. (In French)
- De Gaulle Ch. 1954. *Mémoires de guerre. l'Appel*. Paris: Plon. 680 p. (In French)
- De Gaulle Ch. 1959. *Mémoires de guerre. Le Salut*. Paris: Plon. 314 p. (In French)
- De Montalais J. 1968. *Qu'est-ce que le gaullisme?* Paris: Maison Mame. 220 p. (In French)
- Duroselle J.-B. 1976. *La France et les Etats-Unis des origines à nos jours*. Paris: Seuil. 284 p. (In French)
- Fredj C., Mazzucchetti D. 1994. *Le Gaullisme de 1940 à nos jours*. Paris: Hatier. 94 p. (In French)
- Gerber F. 2016. *Mitterrand, entre Cagoule et Francisque. 1935-1945*. Paris: Archipel. 402 p. (In French)
- Igounet V. 2014. *Le Front National de 1972 à nos jours*. Paris: Seuil. 491 p. (In French)
- Jauvert V. 2000. *L'Amérique contre de Gaulle. Histoire secrète 1961-1969*. Paris: Seuil. 272 p. (In French)
- Kerhervé A. Quéré G. 2020. *Découvrir, comprendre de Gaulle*. Paris: Regain de Lecture. 538 p. (In French)
- Kissenger H. 2001. *Does America need a Foreign policy? Toward diplomacy for 21st Century*. New York. 352 p.
- Legoll P. 2012. *Nicolas Sarkozy. Un Européen en action*. Paris: Harmattan. 233 p. (In French)
- Mahan A.T. 2018. *The Influence of Sea Power Upon History 1600 – 1783*. Lulu.Com. 326 p.
- Monnet J. 1955. *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*. Paris: Robert Laffont. 166 p. (In French)
- Monnet J. 1976. *Mémoires*. Paris: Fayard. 642 p. (In French)
- Morazé Ch. 1971. *Le Général de Gaulle et la République*. Paris: Flammarion. 328 p. (In French)
- Panon X. 2015. *Dans les coulisses de la diplomatie française de Sarkozy à Hollande*. Paris: l'Archipel. 473 p. (In French)
- Péan P. 1994. *Une jeunesse Française. François Mitterrand, 1934-1947*. Paris: Fayard. 616 p. (In French)
- Petitfils J.-Ch. 1988. *L'Extrême droite en France*. Paris: Presses universitaires. 128 p. (In French)
- Petitfils J.-Ch. 1993. *Le Gaullisme*. Paris: Presses universitaires. 132 p. (In French)
- Peyrefitte A. 1994. *C'étais de Gaulle*. Paris: Fayard. T. 1. 630 p. (In French)
- Peyrefitte A. 1997. *C'étais de Gaulle*. Paris: Fayard. T. 2. 652 p. (In French)
- Peyrefitte A. 2000. *C'étais de Gaulle*. Paris: Fayard. T. 3. 500 p. (In French)
- Pottier O. 2003. *Les bases américaines en France (1950-1967)*. Paris: Harmattan. 376 p. (In French)
- Pozzi J. 2011. *Les mouvements gaullistes. Partis, associations, réseaux 1958-1976*. Rennes: Presses Universitaires. 390 p. (In French)
- Quagliariello G. 2009. *Gaullisme. Une classification impossible*. Paris: Harmattan. 106 p. (In French)
- Quagliariello G. 2007. *La Religion gaulliste*. Paris: Perrin. 611 p. (In French)
- Rémond R. 1982. *Les Droites en France*. Paris: Aubier-Montagne. 540 p. (In French)
- Rémond R. 2002. *Le XXe siècle de 1914 à nos jours*. Paris: Seuil. 288 p. (In French)

- Roussel E. 2020. *Charles de Gaulle*. Paris: Perrin. 1388 p. (In French)
- Rudelle O. 2010. *De Gaulle. Pour mémoire*. Paris: Gallimard. 159 p. (In French)
- Soustelle J. 1967. *Vingt-huit ans de Gaullisme*. Paris: Table Ronde. 500 p. (In French)
- Soutou G.-H. 2018. *La Guerre froide de la France. 1941-1990*. Paris: Tallandier. 587 p. (In French)
- Tabard G. 2019. *La malédiction de la droite*. Paris: Perrin. 470 p. (In French)
- Tacel M. 1989. *La France et le monde au XX siècle*. Paris: Masson. 285 p. (In French)
- Teitgen J. 1980. *Le Gaullisme en question*. Paris: Julliard. 181 p. (In French)
- Touchard J. 1978. *Le Gaullisme 1940-1969*. Paris: Seuil. 381 p. (In French)
- Vaïsse M. 1998. *La Grandeur. Politique étrangère du Général de Gaulle 1958-1969*. Paris: Fayard. 700 p. (In French)
- Vaïsse M. 2009. *La Puissance ou l'influence*. Paris: Fayard. 649 p. (In French)
- Arzakanyan M.Ts. 1990. *De Goll' i gollisty na puti k vlasti [De Gaulle and the Gaulists are on Their Way to Power]*. Moscow: High school. 240 p. (In Russian)
- Arzakanyan M.Ts. 2003. *Politicheskaya istoriya Francii 20go veka [The Political History of France of the 20th Century]*. Moscow: High school. 158 p. (In Russian)
- Brutents K.N. 2009. *Zakat amerikanskoj gegemonii [The Decline of American Hegemony]*. Moscow: International Relations. 512 p. (In Russian)
- Voitolovsky F.G. 2007. *Edinstvo i razobshchennost' Zapada. Ideologicheskoe otrazhenie v soznanii elit SSHA i Zapadnoj Evropy transformacij politicheskogo miroponyadka 1910-2000 gg. [The Unity and Disunity of the West. Ideological Reflection in the Minds of the Elites of the USA and Western Europe of the Transformations of the Political World Order of 1910-2000]*. Moscow: Kraft+. 464 p. (In Russian)
- Levi-Strauss K. 2001. *Strukturnaya antropologiya [Structural Anthropology]*. Moscow: Eksmo-Press. 512 p. (In Russian)
- Novikov G.N. 1984. *Gollizm posle de Gollya: idejnaya i social'no-politicheskaya evolyuciya 1961-1981 [Gaulism after de Gaulle: Ideological and Socio-political Evolution 1961-1981]*. Moscow: Nauka. 302 p. (In Russian)
- Obichkina E.O. 2004. *Franciya v poiskah vneshnepoliticheskikh orientirov v postbipolyarnom mire [France is in Search of Foreign Policy Guidelines in the Post-Bipolar World]*. Moscow: MGIMO. 487 p. (In Russian)
- Obichkina E.O. 2012. *Vneshnyaya politika Francii ot de Gollya do Sarkozy [French Foreign Policy from de Gaulle to Sarkozy]*. Moscow: Aspect Press. 382 p. (In Russian)
- Reynaud P. 1964. *Vneshnyaya politika gollizma [The Foreign Policy of Gaulism]*. Moscow: Progress. 167 p. (In Russian)
- Rubinsky Yu.I. 2018. *Primety vremeni [Signs of Time]*. Vol. 1-3. Moscow: IE RAN. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

- Арзаканян М.Ц. 1990. *Де Голль и голлисты на пути к власти*. Москва: Высшая школа. 240 с.
- Арзаканян М.Ц. 2003. *Политическая история Франции XX века*. Москва: Высшая школа. 158 с.

Брутенц К.Н. 2009. *Закат американской гегемонии*. Москва: Международные отношения. 512 с.

Войтоловский Ф.Г. 2007. *Единство и разобщенность Запада. Идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического мирового порядка 1910-2000 гг.* Москва: Крафт+. 464 с.

Леви-Стросс, К. 2001. *Структурная антропология*. Москва: Эксмо-Пресс. 512 с.

Новиков Г.Н. 1984. *Голлизм после де Голля: идейная и социально-политическая эволюция 1961-1981*. Москва: Наука. 302 с.

Обичкина Е.О. 2004. *Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в пост-биполярном мире*. Москва: МГИМО. 487 с.

Обичкина Е.О. 2012. *Внешняя политика Франции от де Голля до Саркози*. Москва: Аспект Пресс. 382 с.

Рейно П. 1964. *Внешняя политика голлизма*. Москва: Прогресс. 167 с.

Рубинский Ю.И. 2018. *Приметы времени*. Т. 1-3. Москва: ИЕ РАН.



Влияние пандемии COVID-19 на мировую политику

М.М. Лебедева

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Пандемия COVID-19 охватившая мир, затронула все социально-экономические и политические сферы. В многочисленных исследованиях, проведённых за два года пандемии, рассмотрены многие аспекты, тем не менее отсутствует целостное представление о том, как всё же пандемия COVID-19 отразилась и ещё отразится на мировой политике.

Исследовательский вопрос работы заключается в следующем: как пандемия COVID-19 повлияла в целом на мировую политику? Для понимания мирополитических последствий пандемии COVID-19 было проанализировано влияние пандемии на (мега)тренды мирового политического развития – глобализация/деглобализация, интеграция/деинтеграция, демократизация/де-демократизация, а также политическую организацию мира, которая включает в себя три основных уровня: 1) принципы Вестфальской системы, главным из которых является принцип суверенитета; 2) систему межгосударственных отношений; 3) политические системы отдельных государств. Выбор этих параметров анализа обосновывается в статье.

Государства для борьбы с пандемией использовали различные стратегии, которые были в большей или меньшей степени направлены на изоляционизм. При этом увеличилась поляризация населения. Система межгосударственного взаимодействия принципиально не изменилась, несмотря на возникавшие сложности. Усилились процессы де-глобализации как результат ориентации государств на изоляционизм. В то же время глобализация, понимаемая как транснационализация, проявилась в активном использовании цифровых коммуникационных технологий в разных областях, в том числе и на международном (транснациональном) уровне. В свою очередь мегатренд демократизации выразился в деятельности волонтеров, открытии доступа к спектаклям, лекциям, музейным экспонатам на онлайн-платформах.

В целом показано, что политическая организация мира не претерпела существенных изменений в результате глобального кризиса, обусловленного пандемией COVID-19. Как следствие пандемии продолжились и усилились те тенденции, которые наметились ещё до её начала. В то же время стремительное развитие формировавшихся ранее процессов привело к резкому усилению социальных, экономических и политических противоречий, а в итоге – к поляризации по многим основаниям в мировой политике, что создаёт потенциальную опасность развития конфликтов.

УДК: 327

Поступила в редакцию: 09.01.2022 г.

Принята к публикации: 10.02.2022 г.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, политическая организация мира, (мега)тренды мирового развития, поляризация, изоляционизм, стратегии государств, негосударственные акторы, мировая политика

В 2020 г. мир вошёл в кризис, возникший из-за пандемии COVID-19. Этот кризис охватил фактически все социально-экономические и политические сферы современного мира – экономику, социальные отношения и, безусловно, мировую политику. Биогенные угрозы ранее не были в приоритете угроз, рассматриваемых политиками и специалистами в области мировой политики и международных отношений. Они обсуждались, скорее, лишь в плане возможных войн с применением биологического оружия. Всё резко изменилось в связи с возникновением пандемии, которая неожиданно стала глобальной угрозой в современном мире, поставив целый ряд вопросов, ответы на которые до сих пор не найдены.

По истечении двух лет с начала пандемии COVID-19 появилось статьи и даже книги, в которых обсуждались вопросы роли международных организаций в борьбе с пандемией, проблемы закрытия национальных границ, возрастание значения информационных и коммуникационных технологий в период пандемии, политизация использования различных противовирусных вакцин, появление нового разрыва между Севером и Югом в связи с пандемией, обусловленного разрывом доступа к медицине и вакцинам и т.п. Тем не менее в международных исследованиях, несмотря на наличие большого количество отдельных публикаций, остаётся открытым вопрос, как всё же пандемия COVID-19 отразилась и ещё отразится на мировой политике в целом? В статье М.М. Лебедевой и Д.А. Кузнецова была сформулирована идея, что проблемы в деятельности международных организаций в период пандемии определяются не только характером реагирования международных организаций на кризисную ситуацию, а лежат в области, которая связана с трансформацией политической организации мира и мегатрендами мирового политического развития (Лебедева, Кузнецов 2021).

Исследовательский вопрос данной статьи заключается в следующем: как именно пандемия оказала / не оказала влияние на мировую политику? Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать, на какие структурные блоки в политической организации мира повлияла пандемия COVID-19, и как она усилила или затормозила мирополитические (мега)тренды.

Теоретическую основу исследования составили плюралистический подход, начало которому положили Р. Кохэйн и Дж. Най (Nye, Keohane 1971). В России он получил также название акторного подхода. При этом мировая политика рассматривается не статично, а в развитии, которое идёт нелинейно и определено действием трёх основных мегатрендов – глобализацией, интеграцией и демократизацией, а также противоположными им трендам – де-глобализацией,

дезинтеграцией и де-демократизацией (Лебедева 2019). В качестве метода исследования использовался дискурс-анализ.

Политическая организация мира в условиях пандемии COVID-19

Политическая организация мира охватывает как минимум три крупных структурных блока: 1) государства как ключевую структуру; 2) межгосударственные отношения (систему международных отношений); 3) основных негосударственных акторов (Лебедева 2016). Представляется важным рассмотреть влияние пандемии на эти структурные блоки.

Пандемия COVID-19 оказала влияние на *государства*. Это отразилось как на их внутренней, так и на внешней политике. Фактически все государства во внутренней политике оказались перед дилеммой сохранения здоровья граждан и поддержания экономики. Перед государствами также встала необходимость решения социальных и психологических проблем населения как следствие реального и потенциального увеличения безработицы, которая возросла в условиях пандемии (Schleimer, Pear, McCort 2022), фрустрации населения из-за боязни заболеть, потери близких, вынужденных ограничений и т. п. Поэтому внутренняя политика многих стран, в частности входящих в Европейский союз, была направлена на поддержку занятости (Говорова 2020a), а также на помощь наиболее уязвимым слоям населения (Говорова 2020b). В России также была оказана поддержка гражданам и бизнесу, в том числе, введены дополнительные выплаты семьям с детьми, предоставлена финансовая помощь малому и среднему бизнесу, НКО¹ и др.

Государства в условиях пандемии определяли основные принципы своих действий, формировали внутривнутриполитические стратегии. Авторы Доклада, подготовленного Счётной палатой России, выделили пять типов поведения государств (стратегий) в отношении своей страны² (Опыт государств... 2020). Для первого типа характерна жёсткая линия во внутренней политике в условиях развития пандемии. Примером такого поведения стал Китай, который ввёл строгие ограничения на въезд в страну и на перемещение по стране, особенно из тех районов, в которых произошли вспышки нового коронавируса. Второй тип поведения был характерен для Европейского союза. Здесь ограничения оказались менее жёсткими. Они коснулись в основном введения карантина в ряде случаев, запрета на проведения массовых мероприятий, закрытия ресторанов, кафе, театров, выставок и т.п., но были доступны продовольственные магазины

¹ Путин поручил кабмину координировать меры с регионами в случае ограничений из-за ковида. ТАСС. 9 августа 2021 г. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12091817> (дата обращения: 17.02.2022)

² Опыт государств в борьбе с пандемией COVID-19. Сборник страновых кейсов. 2020. Доклад Департамента международного и регионального сотрудничества Счётной палаты РФ. 20 августа. 271 с. URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/casebook_COVID-19.pdf (дата обращения: 17.02.2022).

и аптеки. Третий тип поведения продемонстрировала Южная Корея, которая начала тщательно отслеживать контакты граждан. Эта стратегия оказалась довольно сложной в использовании. Несмотря на то, что Китай следовал в основном первой стратегии, он также активно использовал информационные технологии для отслеживания контактов и перемещений населения³.

Четвёртый тип поведения государств в условиях пандемии COVID-19, по сути, стал альтернативой первой стратегии. Он предполагал минимальные ограничения, полагаясь на выработку коллективного иммунитета. Исключения составили граждане в зоне риска, прежде всего пожилые люди. Наиболее чётко этот тип поведения проявился в Швеции. Он также наблюдался в Великобритании. Наконец, пятый тип поведения, согласно авторам Доклада, характеризовался некоей хаотичностью в принятии решений: введение строго карантина сменялось отменой значительного числа ограничений. Так, в Нью-Йорке сначала пытались сдержать распространение пандемии при помощи национальной гвардии, но потом из-за значительного падения экономики президент США потребовал снятия почти всех ограничений.

Очевидно, что по окончании пандемии COVID-19 стратегии поведения подвергнутся анализу специалистами в области здравоохранения, экономики, психологии и др. В данном случае важно зафиксировать, что в условиях пандемии государства оказались перед сложным управленческим вызовом и их стратегии были различны вплоть до противоположных.

Внутри большинства государств произошло разделение населения по отношению к соблюдению санитарных правил в условиях пандемии, а также к вакцинации на тех, кто выступает против, и тех, кто одобряет вводимые государством антиковидные меры. Население ряда стран также разделилось в отношении доверия к официальным статистическим данным по пандемии (Aydin-Düzgit, Balta 2020). Кроме того, поляризация социальных слоёв в результате пандемии стала результатом влияния коронавируса на различные сферы экономики государств, часть из которых оказалась в глубоком кризисе, а другая, хотя и меньшая – получила развитие.

В целом же все эти процессы привели к расколам в социальной и политической сферах различных государств в мире. Однако следует отметить, что и до пандемии мир столкнулся с социальными противоречиями и протестами внутри государств, которые дали о себе знать в XXI в. Очевидными примерами здесь являются такие движения, как «жёлтые жилеты» во Франции, Black Lives Matter (BLM) – в США. Другой пример – раскол американского общества во время президентских выборов 2020-го, что выразилось в крайней поляризации политического процесса в стране (Журавлёва 2021).

³ Григорьева М. Цифровое лекарство: как Китай побеждал пандемию с помощью ИТ. *Forbes Russia*. URL: <https://www.forbes.ru/tehnologii/402297-cifrovoe-lekarstvo-kak-kitay-pobezhdal-pandemiyu-s-pomoshchyu-it> (дата обращения: 17.02.2022)

Субнациональные образования – города и внутригосударственные регионы – в некоторых странах стали получать право самостоятельного принятия решений по ряду вопросов в условиях пандемии. Например, субъекты Российской Федерации, согласно Указу Президента, могли продлевать установленные на федеральном уровне нерабочие дни осенью 2021 г., исходя из условий своей эпидемиологической ситуации⁴. Однако по пути предоставления определённой самостоятельности внутригосударственным регионам и городам пошли не все страны. Так, Китай довольно жёстко контролировал и координировал борьбу с пандемией на местах⁵.

В межгосударственных отношениях ограничения коснулись пересечения государственных границ. Причём границы оказались закрытыми даже в случае стран Шенгенской зоны, где ранее они были весьма условными. Одновременно пандемия COVID-19, как и любой кризис, подтолкнула государства к тому, чтобы воспользоваться возможностями в межгосударственных отношениях, которые вдруг открылись. Например, США предприняли действия для ослабления своих противников в целях сохранения за собой позиции мирового лидера (Саймонс 2020). Особенно на начальных этапах развития пандемии США действовали довольно эгоистично даже в отношении своих союзников. Так, по сообщениям СМИ, в апреле 2020 г. США перекупили закупленные Францией у КНР и готовые уже к отправке средства индивидуальной защиты от коронавируса⁶. В свою очередь Китай, сохранив основные направления своей внешней политики, стал действовать более активно на международной арене. Несмотря на обвинения США в том, что Китай допустил распространение вируса SARS-CoV-2, «в течение 2020 г. основные внешнеполитические усилия Пекина были сконцентрированы на США, ЕС, странах АТР и России» (Гамза, Заклязьминская 2020: 64).

Доступ к вакцинам – ещё одна проблема, которая усилила раскол государств мира в эпоху пандемии. С самого начала возникновения заболевания специалистами в области медицины и права были поставлены вопросы относительно того, как должны распределяться вакцины внутри страны (каким группам в первую очередь) и по каким правилам поставлять вакцины в другие страны в условиях их ограниченного количества (Persad, Peek, Emanuel 2020). Особенно остро стояла проблема доступа к вакцинам в большинстве развивающихся стран. ВОЗ неоднократно обращал внимание на этот факт. Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения Тедрос Аданом Гебрейесус в но-

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 20 октября 2021 года № 595 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в октябре – ноябре 2021 г.». *Kremlin.ru* URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/66973> (дата обращения: 17.02.2022)

⁵ CGTN: Как иерархическая система управления Китая помогла остановить пандемию COVID-19? *Интерфакс*. URL: <https://www.interfax.ru/pressreleases/712812> (дата обращения: 17.02.2022)

⁶ Американцы втридорога перекупили у китайцев маски для Франции. *РИА-Новости*. URL: <https://ria.ru/20200401/1569469289.html> (дата обращения: 17.02.2022)

ябре 2021 г. отметил, что «сохраняется шокирующий дисбаланс в глобальном распределении вакцин. Всего в мире применено более 7,3 млрд доз вакцины, однако около 70% этого количества ушло всего в 10 стран»⁷.

Действия государств, связанные с ограничениями и конкуренцией, привели к усилению прогнозов относительно конца либерализма и либерального мирового порядка⁸ (см., например, Бордачёв 2020). Впрочем, эти дискуссии были начаты ещё до пандемии ведущими специалистами в области мировой политики⁹ (см., например, Haas 2018), поэтому прогнозы о росте авторитаризма и конце либерального мирового порядка нельзя связывать исключительно с развитием пандемии COVID-19.

Проблема деятельности *международных (межгосударственных) организаций* в период пандемии особенно интенсивно обсуждается в международных исследованиях¹⁰. Здесь важно отметить, что практически все авторы склонны полагать, что международные организации оказались недостаточно эффективными или даже неэффективными перед лицом пандемии и требуют реформирования. Такого же мнения придерживаются и некоторые политики. Так, Д. Трамп, будучи президентом США, заявил о выходе из ВОЗ в силу её неэффективности при борьбе с вирусом SARS-CoV-2¹¹. Примечательно, что в свою очередь ВОЗ выступила с критикой государств, которые стали проводить ревакцинацию, в то время как бедные страны нуждались в вакцинах¹². В целом пандемия вновь поставила вопрос о необходимости реформ многих международных организаций. В то же время, представляется, что в условиях трансформации политической организации мира одних внутренних реформ международных организаций недостаточно.

Негосударственные акторы оказались в противоречивой ситуации. Например, это относится к университетам и исследовательским центрам. С одной стороны, в пандемию резко снизилась академическая мобильность. Согласно опросам, 40% студентов пересмотрели свои планы по получению образования за рубежом¹³. С другой стороны, повсеместно стали развиваться онлайн-образование и видеоконференции. Научное взаимодействие между государствами даже в какой-то степени интенсифицировалось, поскольку стало возможным

⁷ Глава ВОЗ заявил о «шокирующем дисбалансе» в доступе к вакцинам от коронавируса в мире. ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/13003671> (дата обращения: 17.02.2022)

⁸ Бордачёв Т. 2020. Коронавирус и распад либерального порядка: судьба Европы под вопросом. 19 марта. *Валдайский клуб*. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/koronavirus-i-raspad-liberalnogo-poryadka> (дата обращения: 17.02.2022)

⁹ См., например, Haas R. 2018. Liberal World Order, R.I.P. *Project Syndicate*. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haas-2018-03> (accessed 17.02.2022)

¹⁰ Анализ этих исследований см., в частности, (Лебедева, Кузнецов 2021).

¹¹ Трамп уведомил Конгресс об официальном выходе США из ВОЗ. *РБК*. URL: <https://www.rbc.ru/society/07/07/2020/5f04ba629a7947a03280de1c> (дата обращения: 17.02.2022)

¹² ВОЗ выступила за мораторий на ревакцинацию от COVID из-за бедных стран. *РБК*. URL: <https://www.rbc.ru/society/04/08/2021/610a9cc29a7947e1a183c24a?ref=vc.ru> (дата обращения: 17.02.2022)

¹³ Mitchell N. 2020. 40% of students changing study abroad plans, says survey. *University World News*. 14 April 2020. URL: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200414082756282> (accessed 17.02.2022)

участие в конференциях в разных регионах мира в течение одного-двух дней. К тому же, снизились финансовые издержки таких конференций, поскольку поездки отсутствовали. Иными словами, пандемия COVID-19 открыла новые форматы взаимодействия для сферы образования и научного взаимодействия (Грачёва 2020). При этом исследователи, университеты, научные центры и фонды «показали высокий уровень солидарности и сотрудничества, открыли свободный доступ к публикациям, архивам и базам данных для всех заинтересованных лиц» (Краснова, Райнхардт, Шакиров, Соловьёв 2020). Вообще в условиях пандемии наряду с конкуренцией различных государств наблюдалась взаимопомощь структур гражданского общества, в том числе, деятельность ряда НПО, включая волонтёрские и религиозные организации, которые работали в России и в других странах¹⁴.

Структуры бизнеса в ходе пандемии получили, пожалуй, наиболее полное освещение в СМИ, а также обсуждение в научной литературе. Это объясняется тем, что пандемия очень сильно сказалась на экономике, причём одни виды бизнеса – ресторанный, гостиничный бизнес, пассажирские перевозки и т.п. – очень сильно пострадали от пандемии, в то время, как другие виды – фармацевтический, а также связанный с цифровыми коммуникационными технологиями – напротив получили развитие. Однако исследования структур бизнеса в условиях пандемии проведены, главным образом, в области национальной, отраслевой или мировой экономики, но не с точки зрения экономических акторов мировой политики. В мирополитическом плане важно зафиксировать не только поляризацию различных отраслей бизнеса в период пандемии, но и то, что те экономические акторы, которые получили развитие, стали оказывать большее влияние, поскольку от их деятельности во многом зависела борьба с коронавирусом и поддержание экономики. При этом бизнес, связанный с цифровыми коммуникационными технологиями, обеспечивающими электронную торговлю, научные и образовательные мероприятия и т.п. в пандемию, в наибольшей степени ориентирован на поддержание и развитие не только внутринациональных связей, но и транснациональных связей и отношений.

(Мега)тренды мировой политики в условиях пандемии COVID-19

(Мега)тренды представляют собой долговременно действующие (не менее нескольких десятилетий) тенденции мирополитического развития, которые охватывают весь мир и имеют именно мирополитический характер¹⁵. Таким ха-

¹⁴ Семененко И. С. 2020. Гражданская солидарность и самоорганизация против коронавируса. Актуальные комментарии. 15 мая. ИМЭМО РАН. URL: <https://www.imemo.ru/special-rubrics/coronavirus-pandemic/text/grazhdanskaia-solidarnosty-i-samoorganizatsiya-protiv-koronavirusa> (дата обращения: 17.02.2022)

¹⁵ Научно-технические инновации, изменение климата и т.п., безусловно, влияют на мировую политику, как и мировая политика на них, однако сами по себе эти процессы не имеют политический природы.

рактеристикам отвечают следующие процессы: глобализация, интеграция и демократизация. Поскольку любое развитие идёт не равномерно, а волнообразно, то противоположными трендами являются де-глобализация, де-интеграция, де-демократизация. В конкретный период проявляется одновременно действие как мегатрендов, так и их противоположностей, какой-то из процессов может доминировать. При этом в целом направление развития мировой политики определяют именно мегатренды, хотя в последние годы ещё до пандемии усилилось действие трендов де-глобализации, дезинтеграции и де-демократизации (Лебедева 2019).

Глобализация – один из ведущих мегатрендов мировой политики, который, несмотря на различное понимание глобализации и отношения к ней, признаётся практически всеми исследователями. В период пандемии с очевидностью стал проявляться тренд де-глобализации, корни которого чётко прослеживаются в прошлом, в том числе, в изоляционистской политике Д. Трампа. В значительной степени изоляционистские тенденции стали следствием реакции на быстрый процесс развития глобализации (т.е. прозрачности национальных границ) на рубеже XX-XXI вв. со всеми её политическими, экономическими и социальными издержками. Пандемия дала новые основания для усиления процессов де-глобализации. Очевидно, что закрытие национальных границ в период пандемии усилило процесс де-глобализации в мире. В связи с этим всё чаще стали звучать тезисы о том, что глобализация более не является тенденцией мирополитического развития. Хотя целый ряд авторов, ставя вопрос о конце глобализации, дают на него отрицательный ответ (см., например, Шапошников 2020).

В то же время процессы глобализации и де-глобализации довольно сложно переплелись во время пандемии: наряду с трендом де-глобализации стал развиваться мегатренд глобализации в плане развития транснациональной коммуникации на различных цифровых платформах.

Одной из производных глобализации является миграция, которая благодаря значительной прозрачности национальных границ стала особенно активно развиваться в конце XX – начале XXI в. и охватила различные регионы мира. До пандемии COVID-19 шли огромные миграционные потоки внутри Европы, а также в Европу из стран Ближнего Востока и Африки, а также в США из стран Латинской Америки, что вызывало немало негативных реакций со стороны национально ориентированных групп населения в Европе и США. Закрытие границ в связи с пандемией COVID-19 повлекло за собой целый ряд социальных последствий, на которые обращают внимание Д. Полетаев и А. Коробков, а именно, нехватку рабочих рук в развитых странах, в то время как в других странах возвращение мигрантов привело к дополнительной безработице; снижению численности населения (например, в Австралии, Германии), сокращению денежных переводов в развивающиеся страны; нарастанию мигрантофобии и ксенофобии в основных странах, принимающих мигрантов. В результате Д. По-

летаев и А. Коробков приходят к выводу, что «пандемия высветила политическую значимость миграционного вопроса, однако её конкретные последствия оказались весьма противоречивы и разнонаправлены – с точки зрения как принимающих стран, так и мигрантов» (Полетаев, Коробков 2021).

В целом, несмотря на преобладание де-глобализации, глобализационные и де-глобализационные процессы в период пандемии развивались неравномерно по сферам и по последствиям.

Интеграция, предполагающая межгосударственные соглашения, по сравнению с глобализацией в меньшей степени претерпела изменения в ходе пандемии. Однако мегатренд интеграции приобрёл свои особенности.

На европейском континенте пандемия обострила внутренние противоречия в Евросоюзе, но она не привела к опасности его распада (Громыко 2020). Одна из основных проблем европейской интеграции заключается в солидарности стран Европейского союза, при том что «именно идея солидарного европейского общества начиная с послевоенного времени и была провозглашена главной ценностью Евросоюза, которую не оспаривал никто» (Лункин 2021: 11). Проблема солидарности остро встала до пандемии в связи с иммиграционным кризисом, когда страны ЕС заняли различные позиции в отношении мигрантов. «Коронакризис» обострил проблему солидарности в ЕС, однако не до такой степени, чтобы можно было с полным основанием говорить о дезинтеграционных процессах. Более того, как отмечает Р.Н. Лункин, «несмотря на то что центробежные тенденции... стали разворачиваться в государствах ЕС в ходе брежневита, объединение совсем не находится на стадии развала. Наоборот, лидеры европейских стран размышляют о том, как по-новому использовать выгоды ЕС» (Лункин 2021: 172). Кроме того, уже весной 2020 г. Еврокомиссия выступила с инициативой создания фонда для восстановления экономики ЕС¹⁶.

В регионе Латинской Америки в результате пандемии усугубились проблемы, связанные с социальным неравенством, слабой социальной защищённостью, работой систем здравоохранения и т.п. Это привело к замедлению интеграционных процессов в регионе и уменьшению их значимости. В то же время интеграция в Латинской Америке по окончании пандемии может сыграть ключевую роль в развитии региона¹⁷.

В свою очередь, страны АСЕАН в условиях пандемии направили усилия на дальнейшее развитие сотрудничества, а также взаимодействие с другими государствами, в частности с Китаем (Канаев 2020).

Итак, интеграционные процессы, если и оказались ослабленными в период пандемии COVID-19, то не критично. В дальнейшем, по прогнозам ряда авто-

¹⁶ ЕК предложила создать фонд в €750 млрд для восстановления экономики ЕС после пандемии. ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/8575799> (дата обращения: 17.02.2022)

¹⁷ Последствия COVID-19 для Латинской Америки и Карибского бассейна. 2020. Аналитическая записка. ООН. Июль. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/the_impact_of_covid-19_on_lac_russian.pdf (дата обращения: 17.02.2022)

ров, ожидается, что интеграция будет развиваться в различных регионах мира.

Наконец, пандемия способствовала развитию тренда де-демократизации в ущерб мегатренду демократизации мировой политики, который представляет собой не только увеличение демократических государств в мире, но также активизацию структур гражданского общества и увеличение переговорной активности на мировой арене (Лебедева 2019). Авторитарные решения позволяют в условиях кризиса жёстко контролировать ситуацию, ограничивать контакты и тем самым не препятствовать распространению коронавируса. Неслучайно некоторые авторы заключают, что пандемия COVID-19 способствовала укреплению авторитарных режимов, в частности в Юго-Восточной Азии (Рогожин, Рогожина 2020). Но авторитарные действия имеют и негативные моменты. Ограничения, связанные с введением масочного режима, самоизоляцией контактировавших и заболевших, вакцинацией и т.п., привели к массовым выступлениям и беспорядкам в различных странах мира¹⁸. В Европе, США прокатились протестные волны против вводимых антиковидных ограничений¹⁹. Очевидно, что продолжительные ограничения невозможны ни с экономической, ни с психологической точек зрения.

В то же время в период пандемии продолжал действовать мегатренд демократизации, который выражался в активном участии гражданских структур в противодействии пандемии (Антонова, Хафизова 2020). Кроме того, демократизация проявилась в предоставлении на основе цифровых платформ музеями, театрами, университетами мира своих спектаклей, выставок, лекций и т.п. Огромное число людей получили доступ к искусству, образованию, науке в онлайн-формате. Иными словами, в транснациональные процессы включается большое количество людей, что является признаком процесса демократизации мировой политики.

Основные итоги влияния пандемии COVID-19 на мировую политику

Пандемия COVID-19 привела к глобальному кризису, который охватил все сферы мировой политики. В этом её отличие от экономических кризисов прошлых годов, которые не в такой степени отразились, например, на системе здравоохранения, в меньшей степени затронули образование и т.п.

¹⁸ См., напр., «Руки прочь от наших прав!» Как карантин в Европе привел к массовым беспорядкам и протестам против вакцинации. *Лента.ру*. URL: https://lenta.ru/articles/2021/09/06/antikovid_eu/ (дата обращения: 17.02.2022); Ангелина Мильченко «Коронавирус мутирует в диктатуру»: как Европа протестует против, ограничительных мер. 11 сентября 2021. *Gazeta.ru*. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2021/09/11/13975370.shtml> (дата обращения: 17.02.2022); Варвара Подругина. Американцам надоело терпеть ограничения из-за коронавируса. *Ведомости*. 19 апреля 2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/04/19/828402-nadoelo-koronavirusa> (дата обращения: 17.02.2022)

¹⁹ См., Мильченко А. 2021. «Коронавирус мутирует в диктатуру»: как Европа протестует против, ограничительных мер. 11 сентября 2021. *Gazeta.ru*. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2021/09/11/13975370.shtml> (дата обращения: 17.02.2022); Подругина В. 2020. Американцам надоело терпеть ограничения из-за коронавируса. *Ведомости*. 19 апреля 2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/04/19/828402-nadoelo-koronavirusa> (дата обращения: 17.02.2022)

В результате пандемии политическая организация мира не претерпела кардинальных изменений. Национальные государства продемонстрировали возможности усиления своего суверенитета в условиях кризиса. На них легла основная тяжесть борьбы с пандемией. Однако увеличение контроля, закрытие границ и т.п. оказались возможными лишь на относительно короткое время. И хотя высказывались идеи о возврате к «суверенным государствам» после окончания пандемии, стало очевидным, что в этом случае слишком большими станут экономические, социальные и психологические издержки.

Межгосударственные отношения также существенно не изменились в ходе пандемии COVID-19. Некоторые исключения составляют факт обострения конкуренции между государствами, особенно в начале пандемии и проблема с эффективностью международных организаций. В то же время с очевидностью встала проблема координации деятельности международных организаций, а также имплементации их решений в условиях глобального кризиса. Кроме того, пандемия показала, что вряд ли целесообразно разрушать созданные международные институты и международные организации, несмотря на их недостаточную эффективность. Поэтому призывы «возврата к Вестфалю» подверглись значительной критике²⁰ (см. Кортунов 2020).

Негосударственные акторы претерпели значительное расслоение в период пандемии. Прежде всего, это касается структур бизнеса: одни из них пострадали во время пандемии, а другие (их в целом меньшинство) получили интенсивное развитие. Академические структуры, университеты сумели приспособиться к пандемии за счёт развития онлайн-форматов, но одновременно сократилась академическая мобильность студентов, преподавателей, исследователей.

В целом те негосударственные акторы и те их функции, которые оказались направлены на транснационализацию (глобализацию) вступили в противоречие с теми акторами, интересы которых ограничивались национальными границами.

Во время пандемии на фоне доминирования таких трендов, как де-глобализация и де-демократизация, всё же продолжали действовать мегатренды глобализации и демократизации. Другое дело, что эти мегатренды проявляли себя в достаточно узких областях, в основном связанных с гражданским обществом и с цифровыми коммуникационными технологиями. По всей видимости, в дальнейшем глобализация будет опираться на цифровые трансграничные технологии и будет выводить на международную арену всё большее число участников, которые станут выступать в различных статусах – личном, сотрудников НПО, представителей бизнеса, официальных лиц государств и городов и т.п.

²⁰ Кортунов А. 2020. Миражи Вестфалья. 5 августа. *РСМД*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mirazhi-vestfalya/> (дата обращения: 17.02.2022)

Интеграционный мегатренд не претерпел существенных изменений. В результате, несмотря на сложности развития в условиях пандемии, ни одно интеграционное объединение не распалось.

В таблице 1 приведены сравнительные характеристики акторов и (мега)-трендов до и во время пандемии.

Табл. 1. Сравнительные характеристики акторов и (мега)трендов до и во время пандемии

Table 1. Comparative characteristics of actors and (mega)trends before and during the pandemic

1. Акторы	Особенности развития до пандемии	Особенности развития в условиях пандемии
1.1. Государства	Стали проявлять тенденции к изоляционизму, что стало источником де-глобализации.	Тенденция к изоляционизму усилилась, особенно на начальных этапах развития пандемии. Как результат – усилилась де-глобализация.
1.2. Международные организации	Многие международные организации столкнулись с проблемой реформирования.	Не смогли быстро среагировать на развитие пандемии. Встала проблема эффективности управления международных организаций в условиях кризиса, в частности необходимости скоординированной работы и имплементации решений.
1.3. Структуры бизнеса	Наметилась поляризация бизнеса: 1) бизнес, ориентированный на глобализацию; 2) бизнес, ориентированный на национальное производство	Произошла значительная поляризация бизнеса. Часть бизнеса, несмотря на общую тенденцию к де-глобализации, напротив стала интенсивно транснационализироваться.
1.4. Структуры гражданского общества	Развивались в различных частях мира.	Активизировали и расширили свою деятельность. В большинстве случаев проявили гражданскую ответственность и активно включились в помощь населению в период пандемии.
2. (Мега)тренды		
2.1. Глобализация / де-глобализация	Перед началом пандемии стала активно развиваться де-глобализация	Де-глобализация в целом усилилась. В то же время по некоторым направлениям, в частности, связанным с использованием цифровых платформ коммуникации, глобализация стала интенсивно развиваться.
2.2. Интеграция / дезинтеграция	Были некоторые тенденции к дезинтеграции в Европе. В целом интеграция в мире сохранялась	Не было значимых изменений в этих (мега)-трендах
2.3. Демократизация / де-демократизация	Наряду с демократизацией (активностью негосударственных акторов на мировой арене, проявлялся тренд на де-демократизацию (снижение переговорной активности, в частности по проблематике безопасности)	Усилился тренд на де-демократизацию, т. к. уменьшилась международная активность негосударственных акторов. Вместе с тем проявилась гражданская активность негосударственных акторов, направленная на помощь населению в условиях пандемии.

Итак, анализ политической организации мира и (мега)трендов в период пандемии показывает, что пандемия COVID-19, хотя и повлияла на мировое политическое развитие, но в основном ускорила и обнажила процессы и явления, которые были заложены в предыдущие годы. В целом пандемия оказалась своеобразным бустером возникших ранее изменений.

Тем не менее пандемия всё же внесла весомый вклад в мировую политику. Стремительное развитие формировавшихся ранее процессов привело к тому, что в пандемию произошла поляризация по множеству параметров: по стратегиям государств (более или менее строгие ограничения и изоляции), по видам бизнеса (пострадавшим от пандемии и получившим прибыль в результате пандемии), по социальному расслоению населения в условиях пандемии, когда в разных частях мира начали усиливаться социальные противоречия между социальными группами, наличия доступа к медицинским услугам и образованию и т.п.²¹.

До пандемии на поляризацию в мире в экономической сфере обратил внимание Т. Пикетти. Рост экономического неравенства, согласно его мнению, явление, ведущее к войнам (Пикетти 2015). Даже если не рассматривать такие крайние варианты как войны, то несомненно, экономическое неравенство влечёт за собой неравенство социальное, а это означает наличие социальных противоречий и конфликтов. Очевидно, что нельзя ставить знак равенства между экономическим неравенством и политической и социальной поляризацией. Политическая и социальная поляризация оказывается более сложной, и она проявляет расколы по множеству оснований. Важным здесь является то, насколько группы, оформившиеся в результате таких расколов, являются почти или полностью совпадающими. Например, насколько движение BLM совпадает с группой, выступающей против прививок от вируса SARS-CoV-2 и т.п. Для оценки таких совпадений нужны специальные социологические исследования. Если окажется, что составы различных групп не совпадают (т.е. они значительно пересекаются), то ситуация будет менее конфликтная.

Можно ли в таком случае рассматривать поляризацию в качестве ещё одного мегатренда мирового политического развития? Представляется, что нет. Во-первых, на данный момент поляризация не отвечает параметру продолжительности действия. Во-вторых, далеко не очевидно насколько поляризация носит именно мирополитический характер.

* * *

Из проведённого исследования следует, что пандемия COVID-19 принципиально не повлияла на характер изменений политического развития мира (политическую организацию и (мега)тренды), который формировался до её начала, но усилила и обострила наметившиеся ранее тенденции.

В то же время пандемия в значительной степени разделила мир по разным параметрам. Многомерная поляризация мира представляется опасным и относительно новым явлением в мировой политике, потенциально ведущим

²¹ Вараваикова Е. 2021. Неравенство и богатство. Как пандемия выявляет слабые места в обществе. ТАСС. 14 июля 2021. URL: <https://tass.ru/opinions/11900057> (дата обращения: 17.02.2022)

к конфликтам и войнам, поэтому в научном плане стоит задача дальнейшего изучения феномена поляризации. В практическом плане возникает необходимость «сглаживания» образовавшихся расколов как на уровне государств, так и на уровне международных организаций (в частности, предоставление помощи наиболее пострадавшим от пандемии государствам и социальным группам). В определённой степени бизнес также может способствовать сглаживанию противоречий за счёт своей деятельности социальной и гуманитарной направленности. Наконец, стимулирование и поощрение государствами гражданской активности НПО, а также структур, связанных с образованием и культурой, позволит улучшить ситуацию.

Политика, направленная на «сглаживание противоречий», даст возможность реализовать оптимистические сценарии развития мира, хотя таких не много. Один из них предложен Ф. Фукуямой. Он заключается в том, что подобно великой депрессии, следствием которой стал не только фашизм, но и укрепление либеральной демократии, пандемия может дать некоторые позитивные результаты для мирового политического развития. Шок от пандемии, согласно Ф. Фукуяме, может привести к реформам, которые назрели. Оптимистичный сценарий, пишет Ф. Фукуяма, предполагает рациональный общественный дискурс и социальное обучение, чего в большинстве случаев сегодня не наблюдается²² (Fukuyama 2020). Тем не менее такой сценарий не отвергается. Близкое к данной точке зрения мнение высказывает А.Ю. Сунгуров, отмечая, что пандемия может способствовать политической трансформации (Сунгуров 2020).

Таким образом, мировой кризис, который был спровоцирован пандемией COVID-19, не стал кризисом современной политической организации мира, а лишь в более явном виде проявил имевшиеся ранее тенденции, направленные на возвращение к национальному государству, ослаблению глобализации, росту изоляционизма. Хотя и противоположные тенденции продолжали действовать. В результате в мировой политике возникла значительная поляризация по множеству параметров, что потенциально может вести к существенным противоречиям, конфликтам и войнам. В случае нивелирования этих противоречий есть основания для дальнейшего эволюционного развития политической организации мира и (мега)трендов. Исходя из волнообразного развития (мега)трендов, следует предположить, что на смену трендам вновь придут процессы, связанные преимущественно с глобализацией, интеграцией и демократизацией.

Об авторе:

Марина Михайловна Лебедева – доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России. 119454, Москва, пр. Вернадского, д. 76, Россия.
E-mail: mmlebedeva@gmail.com

²² Fukuyama F. 2020. The Pandemic and Political Order. It Takes a State. *Foreign Affairs*. July / August. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order> (accessed 17.02.2022)

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 «Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику».

UDC: 327
Received: January 9, 2022
Accepted: February 10, 2022

COVID-19 Pandemic: Impact on World Politics

M.M. Lebedeva
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-92-110](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-92-110)

MGIMO-University

Abstract: The COVID-19 pandemic has swept the world, affecting all socio-economic and political spheres. Over two years of the pandemic, numerous studies have examined many of its aspects. However, there is no comprehensive understanding of how the COVID-19 pandemic has affected and will still affect world politics.

The article's research question is: how has the COVID-19 pandemic affected world politics in general? To understand the world political consequences of the COVID-19 pandemic, the following parameters were analyzed: 1) the impact of the pandemic on the (mega)trends of world political development - globalization / de-globalization, integration/disintegration, democratization / de-democratization, 2) the political organization of the world, which includes three primary levels: a) the principles of the Westphalian system, the main of which is the principle of sovereignty; b) the system of interstate relations; c) the political systems of individual states. The choice of these analysis parameters is explained in the article.

States have used various strategies to deal with the pandemic, directed towards isolationism. At the same time, the polarization of the population increased. The system of interstate interaction has not fundamentally changed despite the difficulties that have arisen. The processes of de-globalization have intensified due to the policy of states towards isolationism. At the same time, globalization understood as transnationalization, manifested itself in the active use of digital communication technologies in various fields, including at the international (transnational) level. In turn, the megatrend of democratization was expressed in the activities of volunteers, the opening of access to performances, lectures, museum exhibits on online platforms.

In general, it is shown that the world's political organization has not undergone significant changes as a result of the global crisis caused by the COVID-19 pandemic. Because of the pandemic, the trends that emerged even before it began have continued and intensified. At the same time, the rapid development of previously formed processes has led to a sharp increase in social, economic, and political contradictions, and as a result – polarization on many grounds in world politics, which creates a potential danger of conflict development.

Keywords: COVID-19 pandemic, political organization of the world, (mega)trends in world development, polarization, isolationism, strategies of states, non-state actors, world politics

About the author:

Marina M. Lebedeva – Dr. of Science (Political Science), Professor, Head of World Politics Department, 119454, Prospect Vernadskogo 76, Moscow, Russia.
E-mail: mmlebedeva@gmail.com

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The research was carried out with the financial support of the RFBR in the framework of the scientific project № 20-04-60109 «The impact of global biogenic threats on world politics».

References:

Aydın-Düzgüt S., Balta E. 2020 *Normative Challengers During a Pandemic: Covid-19 Reporting in Turkey and Russia*. Istanbul Policy Center. Sananci University. URL: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20210106-01010021.pdf> (accessed 17.02.2022)

Nye J.S., Jr., Keohane R. O. 1972. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*. 25(3). P. 329-349.

Persad G., Peek M., Emanuel E.J. 2020. Fairly Prioritizing Groups for Access to COVID-19 Vaccines. *JAMA. The Journal of the American Medical Association*. 324(16). DOI: 10.1001/jama.2020.18513.

Schleimer, J.P., Pear, V.A., McCort, C.D. et al. 2022. Unemployment and Crime in US Cities During the Coronavirus Pandemic. *J Urban Health*. DOI: 10.1007/s11524-021-00605-3. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11524-021-00605-3> (accessed 17.02.2022)

Antonova N.L., Khafizova V.R. 2020. Gorod kak stsena molodozhnogo aktivizma: lokal'nyye praktiki v usloviyakh pandemii. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. № 6 (74). P.15-19. [The City as a Scene of Youth Activism: Local Practices in a Pandemic]. *Society: sociology, psychology, pedagogy*. 6(74). P. 15-19. DOI: 10.24158/spp.2020.6.1 (In Russian).

Gamza L., Zaklyaz'minskaya Ye. 2020. Pandemiya COVID-19 kak faktor vneshney i vnutrenney politiki Kitaya. [The COVID-19 Pandemic as a Factor in China's Foreign and Domestic Policy]. *Ways to Peace and Security*. №2. P. 63–80. DOI: 10.20542/2307-1494-2020-2-63-80. (In Russian).

Govorova N. 2020a. COVID-19: podderzhka zanyatosti [COVID-19: Supporting Employment]. *European Union: facts and comments*. Yu.A. Borko (ed.). March – May. Issue 100. P. 73-76 DOI: 10.15211/eufacts220207376 (In Russian).

Govorova N. 2020b. COVID-19: pomoshch' uyazvimym gruppam naseleniya [COVID-19: Helping Vulnerable Populations]. *European Union: facts and comments*. Yu. A. Borko (ed.). March – May. Issue 100. P. 76-80 DOI: 10.15211/eufacts220207680 (In Russian).

Grachova M.L. 2020. Mirovaya pandemiya Covid-19 perevela nauchnyye uchrezhdeniya v onlayn-rezhim, no ne pomeshala ikh deyatelnosti [The Global Covid-19 Pandemic has Brought Scientific Institutions Online but did not Interfere with Their Activities]. *European Union: facts and comments*. Yu. A. Borko (ed.). March – May. Issue 100. P. 156-161 DOI: 10.15211/eufacts220207680 (In Russian).

Gromyko Al. A. 2020. Pandemiya i krizis sistemy mezhdunarodnykh otnosheniy [Pandemic and Crisis of the System of International Relations]. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 13(5). P. 6-19. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-5-1 (In Russian).

Kanayev Ye.A. 2020. ASEAN i COVID-19: narashchivaniye vzaimosvyazey v usloviyakh samoizolyatsii [ASEAN and COVID-19: Building Linkages in Self-Isolation]. *Southeast Asia: actual development problems*. №4. P. 5-19. DOI: 10.31696/2072-8271-2020-3-4-49-005-019. URL: [https://sea.ivran.ru/f/SEA2020n4\(49\)p5-19.pdf](https://sea.ivran.ru/f/SEA2020n4(49)p5-19.pdf) (accessed 17.02.2022) (In Russian).

Krasnova G., Raynkhart R., Shakirov O., Solov'yev D. 2020. Novyye gorizonty nauchnoy diplomatii v Rossii [New Horizons of Scientific Diplomacy in Russia]. *RIAC Report*. №63. 42 p. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Science-Diplomacy-Report63.pdf> (accessed 17.02.2022) (In Russian).

Lebedeva M.M. 2016. Sistema politicheskoy organizatsii mira: «Ideal'nyy shtorm» [The System of Political Organization of the World: "The Perfect Storm"]. *MGIMO Review of International Relations*. 2(47). P. 125-133. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-2-47-134-144 URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/518/518> (accessed 17.02.2022). (In Russian).

Lebedeva M.M. 2019. Sovremennyye megatrendy mirovoy politiki [Modern Megatrends in World Politics]. *World economy and international relations*. 63(9). P. 29–37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37. (In Russian).

Lebedeva M.M., Kuznetsov D.A. 2021. Global'noye upravleniye v voprosakh protivodeystviya biogennym ugrozam [Global Governance of Biogenic Threats]. *MGIMO Review of International Relations*. 14(2). P. 7-21. DOI: 10.24833/2071-8160-2021-2-77-7-21 (In Russian).

Lunkin R.N. 2021. *Strakhi i nadezhdy yevropeytsev na fone pandemii [The Fears and Hopes of Europeans Amid the Pandemic]*. Moscow: Institute of Europe RAS. 186 p. URL: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/381.pdf> (accessed 17.02.2022) (In Russian).

Piketti T. 2015. *Kapital v XXI veke [Capital in the 21 Century]*. Translated from English: Dunaev A.A. ed. per. A.Yu. Volodin. Moscow: AD Marginem Press. 592 p. (In Russian).

Poletayev D., Korobkov A. 2021. Mezhdunarodnaya migratsiya v epokhu pandemii: razryv svyazey, denezhnyye perevody i migrantofobiya [International Migration in the era of a pandemic: breaking ties, remittances and migrant phobia]. Report of the Valdai International Discussion Club. August. 35 p. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/38718/> (accessed 17.02.2022) (In Russian).

Rogozhin A.A., Rogozhina N.G. 2020. COVID-19 v Yugo-Vostochnoy Azii: problemy i resheniya [COVID-19 in Southeast Asia: Problems and Solutions]. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 13(5). P. 181–203. DOI: 10.23932 / 2542-0240-2020-13-5-11. (In Russian).

Saymons G. 2020. Pandemiya koronavirusa i global'nyye preobrazovaniya: sozdaniye ili narusheniye mezhdunarodnykh poryadkov? [The Corona Virus Pandemic and Global Transformations: Making or Breaking International Orders?] *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 13(5). P. 20–37. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-5-2 (In Russian).

Shaposhnikov A.M. 2020. Stanet li pandemiya koronavirusa kontsom globalizatsii [Will the Coronavirus Pandemic Be the End of Globalization]. *International Independent Scientific Journal*. 17(2). P. 25-31. URL: https://www.iis-journal.com/wp-content/uploads/2020/07/IISJ_17_2.pdf (In Russian).

Sungurov A.Yu. 2020. *Na puti k global'nomu upravleniyu: chto nado izmenit' v OON?* [Towards Global Governance]. What Should Be Changed at the UN? Pandemic as an engine of transformation: global, state and corporate governance. Materials of the international scientific and practical conference. May 25-25. V.I. Dobrosotsky (ed.). Moscow: Liters. P. 11-14. (In Russian).

Zhuravlova V. 2021. Amerikanskiy prezident v polyarizovannoy srede: ot Obamy k Baydenu [American President in a Polarized Environment: from Obama to Biden]. *Bulletin of St. Petersburg University. International relationships*. 14(3). P. 334-347. DOI: 10.21638/spbu06.2021.305. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Антонова Н.Л., Хафизова В.Р. 2020. Город как сцена молодёжного активизма: локальные практики в условиях пандемии. *Общество: социология, психология, педагогика*. 6(74). С.15-19. DOI: 10.24158/spr.2020.6.1.

Гамза Л., Заклязьминская Е. 2020. Пандемия COVID-19 как фактор внешней и внутренней политики Китая. *Пути к миру и безопасности*. №2. С. 63-80. DOI: 10.20542/2307-1494-2020-2-63-80

Говорова Н. 2020b. COVID-19: помощь уязвимым группам населения. *Европейский союз: факты и комментарии*. Ю.А. Борко (ред.). Март – май. Вып. 100. С. 76-80. DOI: 10.15211/eufacts220207680

Говорова Н. 2020a. COVID-19: поддержка занятости. *Европейский союз: факты и комментарии*. Ю.А. Борко (ред.). Март – май. Вып. 100. С. 73-76. DOI: 10.15211/eufacts220207376

Грачёва М.Л. 2020. Мировая пандемия Covid-19 перевела научные учреждения в онлайн-режим, но не помешала их деятельности. *Европейский союз: факты и комментарии*. Ю.А. Борко (ред.). Март – май. Вып. 100. С. 156-161. DOI: 10.15211/eufacts22020156161

Громько Ал.А. 2020. Пандемия и кризис системы международных отношений. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 13(5). С. 6–19. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-5-1

Журавлёва В. 2021. Американский президент в поляризованной среде: от Обамы к Байдену. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 14(3). С. 334-347. DOI: 10.21638/spbu06.2021.305.

Канаев Е.А. 2020. АСЕАН и COVID-19: наращивание взаимосвязей в условиях самоизоляции. *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*. №4. С. 5-19. DOI: 10.31696/2072-8271-2020-3-4-49-005-019. URL: [https://sea.ivran.ru/f/SEA2020n4\(49\)p5-19.pdf](https://sea.ivran.ru/f/SEA2020n4(49)p5-19.pdf) (дата обращения: 17.02.2022)

Краснова Г., Райнхардт Р., Шакиров О., Соловьев Д. 2020. Новые горизонты научной дипломатии в России. *Доклад РСМД*. №63. 42 с. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Science-Diplomacy-Report63.pdf> (дата обращения: 17.02.2022)

Лебедева М.М. 2016. Система политической организации мира: «Идеальный шторм». *Вестник МГИМО-Университета*. 2(47). С. 125-133. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-2-47-134-144

Лебедева М.М. 2019. Современные мегатренды мировой политики. *Мировая экономика и международные отношения*. 63(9). С. 29-37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37

Лебедева М.М., Кузнецов Д.А. 2021. Глобальное управление в вопросах противодействия биогенным угрозам. *Вестник МГИМО-Университета*. 14(2). Р. 7-21. DOI: 10.24833/2071-8160-2021-2-77-7-21

Лункин Р.Н. 2021. *Страхи и надежды европейцев на фоне пандемии*. Москва: Институт Европы РАН. 186 с. URL: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/381.pdf> (дата обращения: 17.02.2022)

Пикетти Т. 2015. *Капитал в XXI веке*. Перевод с англ.: Дунаев А.А. науч. ред. пер. А.Ю. Володин. Москва: АД Маргинем Пресс. 592 с.

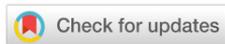
Полетаев Д., Коробков А. 2021. Международная миграция в эпоху пандемии: разрыв связей, денежные переводы и мигрантофобия. *Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай»*. Август. 35 с. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/38718/>

Рогожин А.А., Рогожина Н.Г. 2020. COVID-19 в Юго-Восточной Азии: проблемы и решения. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 13(5). С. 181–203. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-5-11.

Саймонс Г. 2020. Пандемия коронавируса и глобальные преобразования: создание или нарушение международных порядков? *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 13(5). С. 20–37. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-5-2

Сунгуров А.Ю. 2020. На пути к глобальному управлению: что надо изменить в ООН? *Пандемия как двигатель трансформации: глобальное, государственное и корпоративное управление. Материалы международной научно-практической конференции*. 25-25 мая 2020. В.И. Добросоцкий (ред.). Москва: ЛитРес. С. 11–14.

Шапошников А.М. 2020. Станет ли пандемия коронавируса концом глобализации. *International Independent Scientific Journal*. 17(2). P. 25–31. URL: https://www.iis-journal.com/wp-content/uploads/2020/07/IISJ_17_2.pdf (accessed 17.02.2022)



COVID-субсидиарность как новый политический феномен

С.П. Артеев

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

Пандемия COVID-19 быстро и синхронно изменила жизнь миллиардов людей по всей планете. Связанные с этим экономические, социальные и политические проблемы оказались сплетены в тугие узлы противоречий. Вопросы влияния пандемии COVID-19 на международные и национальные политические процессы находятся в центре внимания экспертно-аналитического сообщества политологов во всем мире с начала 2020 г. Заметно, что преобладающее внимание при анализе уделяется международным и страновым аспектам. В то же время субнациональное и локальное измерения коронакризиса «ускользают» от политологического сообщества, оказываются в тени иных проблем. Между тем в ходе борьбы с новой биогенной опасностью наблюдаются серьёзные изменения в вопросах перераспределения власти между национальным, субнациональным и локальными уровнями. В связи с этим представляется актуальным представить некоторые выводы, которые в силу незавершённости ситуации с пандемией носят промежуточный характер, но тем не менее представляют интерес для анализа текущих трендов на глобальном, региональном и национальном уровнях. Цель статьи – выявить основные закономерности нового витка эволюции субсидиарности, обусловленные пандемией COVID-19. Какую роль COVID-субсидиарность играет сейчас, и какие у неё перспективы в мире после пандемии? Для ответа на этот вопрос на основе концепции мегатрендов и сравнительно-политологического метода был проанализирован массив информационных сообщений ведущих масс-медиа. Это позволило зафиксировать тенденции делегирования чрезвычайных властных полномочий с национального на субнациональный уровень в планетарных масштабах. Наиболее важной характеристикой COVID-субсидиарности можно считать появление на субнациональном и локальном уровнях чрезвычайных полномочий в мирное время. Характерно, что это происходит в государствах с разными типами политического режима и с сильно отличающимися политико-управленческими традициями. Вероятно, и после окончания текущей пандемии в ряде случаев внутригосударственные регионы будут стремиться сохранить за собой соответствующие, расширенные в период чрезвычайной ситуации, полномочия. Это является частью более широкого процесса трансформации современного государства и его приспособления к новой формирующейся политической организации мира.

Ключевые слова: COVID-19, пандемия, субсидиарность, власть, мегатренды, Европейский союз, Китай, Россия, Великобритания, политическая организация мира

УДК 327

Поступила в редакцию 10.08.2021 г.

Принята к публикации 11.12.2021 г.

Пандемия COVID-19 стала, вероятно, самым влиятельным инфекционным явлением в новейшей истории человечества. Не так уж часто ранее жизнь большей части населения Земли менялась так быстро и синхронно. Изменилась и мировая политика, которая и без того уже три десятилетия не покидает фазу глубокой трансформации, а миропорядок как нечто стабильное и завершённое, кажется, становится новым политическим мифом. В то же время аналитики по всему миру активно исследуют роль международных институтов в новых «ковидных» условиях, межгосударственные противоречия, биополитику и многие другие аспекты. Однако в своих рассуждениях о перспективах постковидного мира экспертно-аналитическое сообщество пока не уделяет достаточного внимания субнациональному измерению коронакризиса. Между тем, актуальность формирующегося тренда выходит за пределы необходимости как можно скорее и эффективнее справиться с текущей биогенной опасностью. Цель работы – обозначить основные параметры очередного этапа перераспределения властных полномочий, наблюдаемого в глобальных масштабах в 2020-2021 гг. в контексте эволюции государства и дальнейшей трансформации мировой политической системы. Что такое COVID-субсидиарность? Какую роль этот политический феномен играет сейчас и каковы его перспективы в мире после пандемии? Ответы на эти вопросы имеют значение, так как процессы надделения субнациональных и локальных акторов чрезвычайными полномочиями охватили значительное число государств по всему миру и оказывают влияние на жизнь огромного количества людей.

Проблематика субсидиарности активно разрабатывается сообществом исследователей как за рубежом (Estella 2002; Fabbri 2016), так и в России (Сардарян 2015; Стрежнева 2016). Однако при этом анализ процессов охватывает, как правило, процессы длительной протяжённости в «нормальных» условиях, а в качестве теоретико-методологической основы выступает институциональный подход. В данной статье применяется иной теоретико-методологический инструментарий.

В качестве гипотезы исследования предлагается идея, что новизна COVID-субсидиарности связана, главным образом, с передачей чрезвычайных полномочий с национального на субнациональный и локальный уровни. Между тем ранее в мирных условиях (то есть при отсутствии активных крупномасштабных военных действий) экстраординарными полномочиями (право вводить жесткий локдаун, закрывать границы между субнациональными регионами, прерывать транспортное сообщение, устанавливать нормы социального взаимодействия людей в бытовых ситуациях, вводить масочный режим и т.д.) фактически монополично обладали государства (центральные власти). При этом COVID-субсидиарность проявляется как в государствах с длительной традицией «обычной» («стандартной», «традиционной») субсидиарности (Европа), так и в регионах мира, где традиционно преобладает централизованная модель управления в кризисных ситуациях (Китай, Мексика, Аргентина, Пакистан).

COVID-субсидиарность – это передача чрезвычайных полномочий с национального на субнациональный и локальный уровни в экстраординарной ситуации, не связанной с военным конфликтом, но требующей немедленного реагирования.

В качестве теоретической основы исследования выступает теория мегатрендов и компаративный метод. Концепция мегатрендов была предложена американским ученым Дж. Нейсбитом в начале 1980-х гг. (Naisbitt 1982), а в дальнейшем нашла широкий отклик в научном сообществе. В начале XXI в. концепция мегатрендов была творчески переосмыслена школой международных отношений МГИМО¹ и на сегодняшний день является одной из наиболее востребованных объяснительных моделей. Следует отметить, что, как и любая другая концепция в гуманитарных науках, теория мегатрендов не является общепризнанной и не претендует на роль универсального исследовательского инструмента. Однако, в отличие от многих других подходов и методов, применяемых в современной политической науке, идея мегатрендов обладает диалектической основой. Это означает, что каждый мегатренд находится в связке со своим антимегатрендом (глобализация – де-глобализация, интеграция – дезинтеграция, демократизация – де-демократизация), что резко повышает объяснительный потенциал при анализе реальных политических процессов на длительных промежутках. Например, 2010-е гг. ознаменовались во многом антимегатрендами, что не означает невозможность разворота к мегатрендам в ближне- или среднесрочной перспективе.

Для доказательства гипотезы в статье приводится подборка кейсов по COVID-субсидиарности, устанавливаются причины этого феномена, анализируются возможные перспективы сохранения «новой субсидиарности» в постковидном мире.

Разные страны – общий ответ

Биогенные опасности сопровождают человечество на протяжении всей его истории. Разрушительные эпидемии и пандемии, сопровождавшиеся большим количеством жертв, не являются чем-то новым. Однако меняется их восприятие. Человечество от констатации и реагирования стремится перейти на модель предотвращения и управления опасными биогенными явлениями. Первый шаг на этом пути – научная фиксация. Например, первая более-менее документированная пандемия гриппа случилась в 1889-1892 гг.²

¹ Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке / Под ред. Т.А. Шаклеиной, А.А. Байкова. М.: Аспект Пресс, 2013. 448 с. ; Мегатренды мировой политики и их развитие в XXI веке / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 400 с.

² Из истории эпидемиологии: «Испанка»: самая страшная эпидемия гриппа в истории человечества. 13.06.2021. Роспотребнадзор. URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=18044 (дата обращения: 18.02.2022).

Во время пандемии «испанки» (испанского гриппа) 1918-1920 гг. в полной мере говорить о субсидиарности можно, вероятно, только применительно к США и Швейцарии³. Набор противоэпидемических мер варьировался от штата к штату и отличался в разных кантонах. Однако региональные власти действовали, скорее, по наитию в силу невысокого уровня развития вирусологии и иммунологии того времени. Прочная научная база под решениями властей любого уровня по профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями отсутствовала как в США и Швейцарии, так и в остальной части мира, что делало субсидиарность возможной только там, где уже утвердилась прочная федералистская традиция государственного устройства и субнациональные власти не столько могли самостоятельно успешно справиться с угрозой, сколько с опаской относились к усилению центра «под предлогом» эпидемии.

Существуют и более свежие примеры вспышек опасных болезней, но без внутривластных последствий. Геморрагическая лихорадка Эбола вызывает эпидемии в Африке начиная с 1970-х гг. Несмотря на высокую смертность (около 50%), она остаётся в нише медицины и социально-экономических аспектов. Во многом это связано с её локализацией преимущественно в Тропической Африке в беднейших странах (Гвинея, Либерия, Кот-д'Ивуар, Сенегал, Конго, Уганда), где государство как институт в принципе является слабым (феномен *failed state*), поэтому ключевую роль в борьбе с болезнями играют международные организации (ООН, ВОЗ) и крупные государства (США, Великобритания, Франция).

Птичий грипп, свиной грипп, атипичная пневмония – группы заболеваний, как и лихорадка Эбола, обладающие высокими смертоносными свойствами, но при этом распространяющиеся в больших масштабах. Однако все эти инфекции пока не могут приблизиться по количеству заболевших даже к сезонному «обыкновенному» гриппу, что вместе с их нерегулярной частотой также ведёт к отсутствию весомых изменений в государственном механизме управления.

В то же время к числу важнейших медико-биологических характеристик пандемии COVID-19 следует отнести:

- максимальный ареал охвата – нет ни одного государства, где не было бы зафиксировано (официально или по косвенным данным) случаев выявления болезни;
- высокая контагиозность – сотни миллионов людей;
- высокая летальность;
- длительная временная протяжённость (два года без просматриваемых сроков завершения).

³ Уроки карантина: Филадельфия и Сент-Луис в разгар «испанки» в 1918. 10.04.2021. *Рамблер*. URL: https://news.rambler.ru/other/43996953/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 18.02.2022); Коронавирус и швейцарские призраки «испанского гриппа». *SWI*. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/society/45686004> (дата обращения: 18.02.2022).

Таким образом, пандемия COVID-19 обладает неуникальными медико-биологическими характеристиками (ближе всего – «испанка»), которые, однако, на фоне гуманитарного поворота в общественном сознании на глобальном уровне приводят к серьёзным социально-экономическим и политическим последствиям, в том числе к субнациональной субсидиарности нового поколения.

На текущий момент представляется возможным выделить несколько периодов реагирования на коронакризис по линии государство/субнациональные регионы:

- национальный (январь – март 2020 г.): государства боролись с пандемией COVID-19 централизованным образом;
- субнациональный (март – август 2020 г.): многие государства делегировали свои экстраординарные полномочия по борьбе с коронавирусом на субнациональный и даже локальный уровни;
- национально-субнациональный (сентябрь 2020 г. – настоящее время): возврат части ковидных полномочий на национальный уровень.

В первую очередь данное деление относится к Европе, а также к Китаю и России. Предлагаемая периодизация не означает, что в тот или иной период вся ответственность находилась только на национальном или только на субнациональном уровне. Более того, в случае Европы следует учитывать ещё и наднациональные регулятивные функции Брюсселя в рамках общих институтов Европейского союза. Как известно, реальность сложнее и многообразнее любых схем, но как демонстрируется далее, компетенции действительно перетекали между уровнями власти, что и отражено в названиях периодов.

Вкратце следует проанализировать и вопрос о роли наднационального и глобального уровней и их соотношении с национальным и субнациональными механизмами реализации власти против COVID-19. Очень вероятно, что 2010-е гг. войдут в историю как время кризиса международных институтов⁴. При этом ушедшее десятилетие – это время, когда сильные международные институты были особенно необходимы в силу тенденции роста конфликтности, взаимного недоверия и разрастания ареала напряжённости на всё новые и новые пространства. Несмотря на предлагаемые реформы⁵, призванные наделить международные организации системы ООН наднациональными компетенциями, то есть вывести их на новую эволюционную ступень, происходит обратное – они утрачивают своё влияние в качестве межправительственных структур, а их авторитет падает, в том числе в России⁶. В связи с этим о над-

⁴ Бордачев Т. Конец международных институтов. *Россия в глобальной политике*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/obedinennym-natsiyam-75-pozdnyak-metatsya/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁵ Кортунюв А. Объединенным Нациям–75. Поздняя метаться? 21.09.2020. *РСМД*. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/konecz-institutov/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁶ ВЦИОМ: почти половина россиян считают ООН устаревшим форматом сотрудничества. 24.10.2019. *ТАСС*. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7038925> (дата обращения: 05.02.2021).

национальном уровне борьбы с пандемией можно говорить только на уровне интеграционных объединений. Однако и среди них, по большому счету, «ковид-резистентным», хоть и с оговорками, оказывается только ЕС, так как остальные интеграционные объединения не сумели проявить солидарность и выступить единым фронтом не только на уровне деклараций официальных лиц, но и на практике, что хорошо заметно на примере ЕАЭС.

В январе-марте 2020 г. государства в основном реагировали на возникшую глобальную угрозу в традиционном формате – через принятие решений на общенациональном уровне. Так действовали везде, где возникали масштабные вспышки COVID-19. Руководство КНР как государства первым столкнувшегося с новой биогенной опасностью стало вводить ограничительные профилактические меры еще в январе-феврале, уже тогда действуя в связке с властями провинций⁷. Центральные власти Испании и Италии вводят строгий карантин в марте⁸. В России федеральные власти объявляют локдаун в конце марта⁹.

Однако весной–летом 2020 г. решения по введению и снятию режима самоизоляции и иных ограничительных мер в условиях пандемии всё чаще стали приниматься субнационально – на уровне региональных административно-территориальных единиц. Особенно заметно это в Южной Европе, где власти регионов Италии и Испании взяли на себя функции кризисного управления¹⁰. В Германии, в государстве с сильными традициями федерализма, региональные власти и вовсе вступают в публичную полемику с Берлином по принимаемым мерам, при этом канцлер Ангела Меркель вынуждена мириться с решениями властей федеральных земель¹¹. К концу мая 2020 г. Берлин передал федеральным землям большую часть полномочий по борьбе с коронавирусом¹². Именно Германию можно считать лидером субнационализации в борьбе с COVID-19. Хотя в апреле 2021 г. наметилась обратная тенденция¹³, но сделано это было

⁷ Кулинцев Ю. Опыт Китая в борьбе с эпидемией COVID-19: хронология событий и предпринимаемые меры. 02.04.2020. РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/opyt-kitaya-v-borbe-s-epidemiye-covid-19-khronologiya-sobytiy-i-predprinimaemye-mery/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁸ Коронавирус. Хроника распространения. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/03/03/koronavirus-hronika-rasprostraneniia.html> (дата обращения: 18.02.2022).

⁹ Указ об объявлении в России нерабочих дней. 25.03.2020. *Президент России*. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63065> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁰ Итальянские регионы вводят карантин для европейцев. 14.08.2020. *Euronews*. URL: <https://ru.euronews.com/2020/08/13/italian-regions-introduce-quarantine> (дата обращения: 18.02.2022).

В Каталонии ввели карантин ещё в трёх муниципалитетах. 19.07.2020. *РИА Новости*. URL: <https://ria.ru/20200719/1574557690.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹¹ COVID-19 в Германии: почему только Тюрингия намерена отменить запреты. 27.05.2020. *Deutsche Welle*. URL: <https://www.dw.com/ru/covid-19-53573283> (дата обращения: 18.02.2022).

¹² Земли Германии получили карт-бланш на самостоятельную борьбу с COVID-19. 27.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/27/zemli-germanii-poluchili-kart-blansh-na-samostoiatelnuu-borbu-s-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹³ Власти Германии решили забрать полномочия у регионов для борьбы с COVID-19. 10.04.2021. *Forbes*. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/425987-vlasti-germanii-reshili-zabrat-polnomochiya-u-regionov-dlya-borby-s> (дата обращения: 18.02.2022).

вследствие разногласий между землями. Центральные власти КНР продолжили практику делегирования полномочий властями провинций, при этом взяв на себя функции обеспечения региональных властей финансовыми и иными ресурсами, что хорошо видно на примере провинции Хубэй¹⁴. В Латинской Америке власти провинций Аргентины принимали решения по карантинным мерам¹⁵. То же самое происходило в Пакистане, при этом локдауны объявлялись в провинциях, подконтрольных политической оппозиции¹⁶.

В некоторых случаях, в том числе в Германии и Франции¹⁷, чрезвычайные антиковидные меры принимаются даже не на субнациональном, а на локальном (муниципальном) уровне власти¹⁸. При этом муниципалитеты принимают крайние меры – вплоть до введения комендантского часа для всех категорий жителей, что традиционно являлось сферой ответственности национальных органов власти¹⁹. Власти автономного сообщества Мадрида (субнациональный и местный уровни власти) отменили корриду – традиционное испанское зрелище²⁰. Под запрет попали и танцы²¹. Разные страны, входящие в состав Соединённого Королевства, также придерживаются отличающихся стратегий. Например, региональные власти Шотландии и Уэльса в начале сентября 2020 г. ввели обязательный двухнедельный карантин для туристов, возвращающихся домой из Греции и Португалии. А на территории Англии и Северной Ирландии таких ограничений вводить не стали²². Кстати, ВОЗ как ведущая международная структура, курирующая противодействие пандемии, приветствует предоставление местным сообществам расширенных полномочий для борьбы с COVID-19²³. Можно отметить наличие своеобразного конгломерата драйверов

¹⁴ Кулинцев Ю. Опыт Китая в борьбе с эпидемией COVID-19: хронология событий и предпринимаемые меры. 02.04.2020. РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/opyt-kitaya-v-borbe-s-epidemiey-covid-19-khronologiya-sobytyi-i-predprinimaemye-mery/> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁵ Провинции Аргентины вернули жёсткий карантин после новых случаев COVID-19. 20.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/20/provincii-argenty-vernuli-zhestkij-karantin-posle-novyh-sluchaev-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁶ Коронавирус: мир спешит помочь Индии, Турция и Пакистан вводят локдаун. 29.04.2021. *BBC*. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-56904095> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁷ В каких странах ввели комендантский час из-за коронавируса. 24.03.2020 // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/8066843> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁸ Франция вводит новое ограничение в связи с Covid-19. 16.07.2020. *Vesti.ua*. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/vesti.ua/mir/frantsiya-vvodit-novoe-ogranichenie-v-svyazi-s-covid-19> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁹ В пяти муниципалитетах на севере Греции ввели комендантский час. 31.03.2020. *РИА Новости*. URL: <https://ria.ru/20200331/1569420967.html> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁰ Власти Мадридского региона отменили корриду на родине Сервантеса. 27.08.2020. *ИА Красная Весна*. URL: <https://yandex.ru/turbo/rossaprimavera.ru/s/news/a0ef7e11> (дата обращения: 18.02.2022).

²¹ Madrid to restrict numbers at social events and increase distancing in bars and restaurants. 04.09.2020. *El Pais*. URL: <https://english.elpais.com/society/2020-09-04/madrid-will-restrict-numbers-at-social-meetings-and-events-and-increase-social-distancing-in-bars-and-restaurants.html> (accessed 18.02.2022).

²² Coronavirus: Holidaymakers left 'totally confused' – UK divided over Portugal quarantine rules. 04.09.2020. *Sky News*. URL: <https://news.sky.com/story/coronavirus-holidaymakers-left-totally-confused-uk-divided-over-portugal-quarantine-rules-12063170> (accessed 18.02.2022).

²³ Обновленная стратегия борьбы с COVID-19. 14 апреля 2020 г. ВОЗ. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid19-strategy-update-2020-ru.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19 (дата обращения: 18.02.2022).

COVID-субсидиарности, в роли которых выступают межправительственные, наднациональные, субнациональные и локальные организации, структуры и органы власти.

Осенью 2020 г. – весной 2021 г. процессы централизации и децентрализации властных полномочий в борьбе с пандемией продолжили сосуществование. Власти штатов Индии²⁴ и Мексики²⁵, как до этого администрации штатов США²⁶ и Бразилии²⁷, самостоятельно принимают (и отменяют в случае нормализации ситуации) множество жестких ограничительных мер. При этом в США, несмотря на действия властей большей части штатов, президент Дж. Байден продлил режим национальной чрезвычайной ситуации, действующий с марта 2020 г.²⁸. В США сохраняются два параллельных разнонаправленных процесса – жесткие меры на федеральном уровне и снятие ограничений на региональном.

Как видно, совершенно разные по своему политическому устройству государства реагировали на ситуацию удивительно похожим образом. Возможно, никогда ранее в истории властные полномочия не передавались на субнациональный и локальный уровни в таких масштабах. И причины этого связаны с общемировыми тенденциями.

Причины COVID-субсидиарности

Причинность COVID-субсидиарности обладает сложной, многофакторной природой. И, конечно, её корни находятся не в пандемии 2020 г., а в совокупности более протяжённых процессов и явлений, формирующих политический ландшафт современности. Наиболее удобно объяснить «биогенную субсидиарность» через анализ мегатрендов и трендов мировой политики.

К числу основных мегатрендов относят следующие процессы²⁹: глобализация; демократизация; интеграция.

Менее глобальные, но не менее важные тренды для понимания роли субнациональных регионов в период пандемии COVID-19 связаны с явлением деконцентрации властных полномочий национального государства.

²⁴ В индийском штате из-за нового штамма COVID введут комендантский час. 23.12.2020. *Интерфакс*. URL: <https://www.interfax.ru/world/742719> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁵ В восьми штатах Мексики ввели режим тревоги. 16.12.2020. *ИА Красная Весна*. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/fd8caabf> (18.02.2022).

²⁶ Крупнейшие штаты США создали «региональный пакт» для борьбы с COVID-19. 14.04.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/04/14/krupnejshie-shtaty-ssha-sozdali-regionalnyj-pakt-dlia-borby-s-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022); В США начали снимать ограничения по COVID-19: 29 штатов США начали снимать ограничения по COVID-19. 17.04.2020. *Известия*. URL: <https://iz.ru/1000969/video/v-ssha-nachali-snimat-ogranicheniia-po-covid-19> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁷ Власти бразильского штата Пиауи нашли способ удержать граждан дома. 14.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/14/vlasti-brazil'skogo-shtata-piaui-nashli-sposob-uvlichit-samoizoliaciiu.html> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁸ Власти США продлили режим ЧС, введённый из-за COVID-19. 25.02.2021. *Фонтанка.ру*. URL: <https://www.fontanka.ru/2021/02/25/69782300/> (18.02.2022).

²⁹ Мегатренды мировой политики и их развитие в XXI веке / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 400 с.

Глобализация как масштабная транснационализация экономических, социальных и политических процессов (Лебедева 2019) сопровождается повышением уровня конкуренции для акторов мировой политики. Это побуждает их повышать свою эффективность в условиях всё более динамичной международной среды. И субнациональные регионы превращаются в один из ресурсов для повышения конкурентоспособности государств. Образ государства на международной арене становится всё более многоликим за счёт субгосударственных акторов, бизнеса, «третьего сектора» и иных субъектов, а процедура выработки официальной государственной позиции вследствие этого постоянно усложняется. Локус таких игроков в мирополитической системе двойственен. С одной стороны, эти игроки действуют в связке со «своим» государством, а с другой – составляют ему конкуренцию. Тем не менее субнациональные акторы стали участниками международного взаимодействия по всему миру, ведь упрощение транснационального трафика нуждается в соответствующем «заполнении». Следует отметить, что многочисленные рассуждения о «конце глобализации» в результате пандемии не находят своего подтверждения. Более того, пандемия COVID-19 нанесла внушительный общемировой ущерб именно вследствие стремительного развития глобализации. Характерно и то, что политические элиты и аналитики увязывают вопрос с восстановлением экономики и других сфер именно с масштабным открытием межгосударственных границ в постпандемийный период³⁰. Помимо глобализации, свою лепту вносит и мегатренд на демократизацию.

Демократизация по-прежнему сохраняет свою актуальность. Несомненно, что демократия как политическая модель организации жизни общества и государства сегодня сталкивается с множеством вызовов, ответы на которые неочевидны. Несмотря на это, ни одна из альтернативных политических систем не может претендовать на то, чтобы стать такой же широко распространенной, а демократические тенденции по-прежнему всё шире укрепляются за пределами Евроатлантического пространства как своего традиционного ареала, например, в арабских государствах (Кудряшова 2012). Более того, ряд формально демократических государств (соответствующие положения Конституций, наличие механизма разделения властей и т.д.) на уровне официальной риторики стремятся отстоять своё право считаться демократическими, даже при очевидном усилении авторитарных параметров функционирования их политических систем. Мегатренд на демократизацию также «работает» за счёт перераспределения полномочий между уровнями власти. В обществах государства, где существует заметный низовой запрос на демократизацию, власти внутригосударственных регионов и органы местного самоуправления локальных сообществ стремятся

³⁰ Си Цзиньпин на G20 предложил создать международный механизм признания кода здоровья. 21.11.2020. ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10065685> (дата обращения: 18.02.2022).

усилить свою роль в политической жизни общества. Это формирует более-менее сильную политическую субъектность субнациональных и муниципальных образований, которая со временем начинает перетекать за пределы национальных границ (Gómez 2020). Возникающая таким образом транснационализация напрямую связана с интеграцией.

Интеграция стала неотъемлемым феноменом международного экономического и политического ландшафта. Интеграционные проекты разной степени успешности охватили все обитаемые регионы планеты. Опыт европейской интеграции не может быть имплементирован в других регионах целиком и механически. Однако успех европейского интеграционного проекта в контексте неудачи множества других интеграционных объединений (особенно в Африке и в Латинской Америке) со всей очевидностью демонстрирует невозможность интеграции без вовлечения широкой линейки негосударственных акторов, к числу которых относят и субнациональные регионы, хотя они, скорее, обладают гибридной государственно-негосударственной природой. Очевидно, что полиакторная, многоуровневая и многоформатная интеграция более продуктивна. Таким образом, распространение интеграции также способствует усилению субнационального компонента в международных процессах.

Мегатренды глобализации, демократизации и интеграции создают кумулятивный эффект, взаимно усиливают друг друга и порождают другие тренды, среди которых для темы исследования особую значимость приобретает тренд децентрации власти.

Под *децентрацией* власти подразумеваются несколько сходных процессов, в определении которых не установилось четких границ в научном дискурсе применительно к внутригосударственным регионам: децентрализация, деволюция, регионализация, федерализация, субсидиарность. Указанные явления могут быть как этапами (последовательными и параллельными) в рамках общего процесса в рамках одного государства (например, Бельгия), так и отдельными самостоятельными явлениями (деволюция Великобритании, децентрализация и регионализация Испании, субсидиарность Швейцарии).

В качестве производной от своих «старших братьев» тренд на децентрацию власти по регионам мира проявляет себя соответствующим образом. Европа, в особенности государства-члены ЕС, продвинулись по этому пути дальше остальных. Европейская интеграция имеет выраженное субнациональное измерение, которое является одной из краеугольных основ всего европейского проекта. Однако процесс децентрации властных полномочий охватил и другие регионы мира. По большому счёту, децентрация властных полномочий – это способ государств адаптироваться к современным реалиям.

Таким образом, причинность COVID-субсидиарности формируется за счёт кумулятивного эффекта от трёх ключевых мегатрендов – глобализации, демократизации, интеграции, которые порождают мощный тренд на децентрацию власти государств в различных регионах мира. Пандемия COVID-19

выступила в качестве триггера децентрализации власти, в результате чего субнациональные субъекты по всему миру приобрели чрезвычайные властные полномочия, хотя набор вариаций очень широк. Однако насколько это явление устойчиво? Не будет ли возврата к допандемийному статус-кво?

Перспективы COVID-субсидиарности

Перспективы встраивания COVID-субсидиарности в политические системы государств на постоянной основе связаны с двумя факторами: эффективностью модели в период пандемии и ресурсной обеспеченностью.

Эффективность COVID-субсидиарности как управленческой модели по борьбе с биогенной опасностью зависит, в первую очередь, от того, насколько региональным властям удастся справиться не только непосредственно с COVID-19, но и в какой степени принимаемые ими меры будут сбалансированными относительно экономики, социальной сферы и политической (особенно в плане конфликтности) обстановки на вверенных им территориях.

Например, в феврале 2021 г. в Италии на волне роста показателей заболеваемости COVID-19 были введены повторные ограничительные меры, которые не могут быть отменены на уровне провинций³¹. Очевидно, что у Рима возникли претензии к действиям властей итальянских областей в ходе отмены предыдущих ограничений. Однако теперь многое будет зависеть от того, окажется ли Рим более компетентным, чем региональные власти. Главным индикатором здесь будут выступать настроения жителей итальянских областей. Общественное мнение становится арбитром в странах с устойчивой демократической традицией.

Ресурсная обеспеченность субнациональных регионов также имеет значение. И здесь расклад зависит от сочетания трёх факторов: типа политического режима государства, позиции центральных властей и наличия устойчивого запроса общества к субнационализации политики.

Проанализировать это можно через концепцию трансформации Вестфальской модели мира³², одним из проявлений которой является формирование трёх групп государств: довестфальских, вестфальских, поствестфальских.

Очевидно, что наиболее высока вероятность имплементации COVID-субсидиарности в практику политического управления на постоянной основе у поствестфальских государств, расположенных в Европе. Это полностью вписывается в логику делегирования критически значимых полномочий (оборон-

³¹ Власти Италии ужесточили ограничения из-за COVID-19. 28.02.2021. *News.Ru*. URL: <https://news.ru/europe/vlasti-italii-uzhestochili-ogranicheniya-iz-za-covid-19/> (дата обращения: 18.02.2022).

³² Лебедева М.М. Акторы в международных отношениях и мировой политике. 09.06.2016. *РСМД*. URL: <https://rus-siancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/aktory-v-mezhdunarodnykh-otnosheniyakh-i-mirovoy-politike/> (дата обращения: 18.02.2022).

ных, внешнеполитических) с национального на наднациональный уровень ЕС. Между тем, субнациональность – оборотная сторона наднациональности ЕС, и работают эти процессы синхронно, являясь частью субсидиарности. И именно демократический тип политического режима государств-членов ЕС способствует реализации такого сценария. Ключевой фактор – устойчивый артикулированный запрос субнациональных и локальных сообществ, направленный к центральным и региональным властям.

В случае с вестфальскими государствами³³, в которых функционирует демократический политический режим, необходимо, главным образом, сочетание двух из обозначенных факторов – просубсидиарной позиции центральных властей и запроса субнациональных и локальных сообществ закрепить чрезвычайные полномочия на своих уровнях.

Конечно, сложнее будет решаться вопрос с субсидиарностью нового типа в автократиях и государствах со слабой демократической традицией. Велика вероятность, что центр будет не столько против делегирования властных полномочий, сколько будет блокировать передачу соответствующих финансовых ресурсов, то есть противиться пересмотру межбюджетных отношений. В то же время возможность вводить экстраординарные ограничительные меры без возможности решать сопутствующие социально-экономические вопросы делает передачу полномочий малопродуктивной. В этом случае субнациональные и местные власти будут стремиться избежать введения ограничительных мер даже в ситуации острой необходимости, так как будут опасаться социальных издержек и протестной активности, что вызывает однозначную негативную реакцию в центре и представляет явную угрозу для региональных элит. Именно это наблюдается летом 2020 г. и зимой 2021 г. в России.

Перспективы превращения COVID-субсидиарности из временной меры в константу мирополитических процессов в условиях продолжающейся пандемии выглядят труднопрогнозируемыми. Тем не менее можно утверждать, что наиболее склонны к этому поствестфальские государства и вестфальские государства с демократическими режимами правления.

* * *

Феномен COVID-субсидиарности как практики перевода экстраординарных чрезвычайных полномочий на уровень субнациональных и локальных сообществ в условиях мирного времени является новым глобальным явлением, имеющим перспективы на широкое распространение. Новая субсидиарность плотно коррелирует с ключевыми мирополитическими тенденциями, которые

³³ Дискуссия о допустимости применения терминов «национальное государство», «государство-нация», «вестфальское государство» к субъектам за пределами евроатлантического ареала продолжается не одно десятилетие. В данной статье под вестфальскими государствами понимаются государства безотносительно их географического расположения при наличии факта их признания международным сообществом.

проявляют себя в мегатрендах и производных от них трендах эволюции современной мировой политики. Вероятно, COVID-субсидиарность станет ещё одним измерением трансформации национального государства на всё более удлиняющемся периоде перехода мира к новой политической организации. В таких условиях для России актуализируется вопрос о «пересборке» федерально-региональных отношений и возможности превращения локальных (муниципальных) органов местного самоуправления в образования, обладающие «нормальным» уровнем субъектности для своего успешного функционирования.

Об авторе:

Сергей Павлович Артеев – кандидат политических наук, научный сотрудник, ИМЭМО РАН. 117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: artsp7@yandex.ru.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 «Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику».

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 327

Received: August 10, 2021

Accepted: December 11, 2021

COVID-Subsidiarity as A New Political Phenomenon

Sergey P. Arteev

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-111-125](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-111-125)

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

Abstract: The COVID-19 pandemic has rapidly and synchronously changed the lives of billions of people all over the planet. The economic, social, and political problems were entwined in tight contradictions. The impact of the COVID-19 pandemic on international and national political issues has been the focus of attention of academia around the world since early 2020. The primary attention has been focused on international and national levels. At the same time, the subnational and local dimensions of the corona crisis "elude" the political science community.

Nevertheless, fighting against the new biogenic danger changes the redistribution of power between the national, subnational, and local levels. The article analyses this redistribution and presents its preliminary due to the incompleteness of the pandemic results. It seeks to identify the main patterns of a new round of the evolution of subsidiarity associated

with the COVID-19 pandemic. What role does COVID-subsidiarity play now, and what are its prospects in the post-pandemic world? The article employs the concept of megatrends and comparative methods to answer this question. The results show that extraordinary powers have been redistributed worldwide from the national to the subnational level. The essential characteristic of COVID-subsidiarity is the emergence of emergency powers at the subnational and local levels. It happens in states with different political regimes and different political cultures. It is likely that even after the end of the current pandemic, in some cases, the subnational regions will try to retain the expanded powers they acquired during the emergency. This is part of a broader process of transformation of the modern state and its adaptation to the newly emerging political organization of the world.

Keywords: COVID-19, pandemic, subsidiarity, power, megatrends, European Union, China, UK, political organization of the world

About the author:

Sergey P. Arteev – Candidate of Political Science, Research Fellow, IMEMO RAN. 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation. E-mail: artsp7@yandex.ru

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-04-60109.

Conflict of interests:

The Author declares the absence of conflict of interests.

References:

- Estella A. 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press. 177 p.
- Fabbrini F. 2016. The Principle of Subsidiarity. Tridimas T., Schütze R., eds. *Oxford principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. P. 13–23.
- Gómez Díaz, J., Gómez Díaz, A. 2020. Does European Integration Increase Sub-national Power? Evidence from a Time-series Cross-sectional Analysis. *European Political Science*. 19(4). P. 622–640. DOI: 10.1057/s41304-020-00269-8
- Naisbitt J. 1982. *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York: Warner Books. 372 p.
- Kudryashova I.V. 2012. Evropa i «arabskaya vesna» [Europe and the Arab Spring]. *Current Problems of Europe*. № 3. P. 18–41. (In Russian).
- Lebedeva M.M. 2019. Sovremennye megatrendy mirovoi politiki [Modern Megatrends of World Politics]. *World Economy and International Relations*. №9. P. 29–37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37 (In Russian).
- Sardaryan G.T. 2015. Ponyatie i sushchnost' printsipa subsidiarnosti v politicheskoi mysli evropy i katolicheskom sotsial'nom uchenii [The Concept and Essence of the Principle of Subsidiarity in European Political Thought and Catholic Social Teaching]. *Politika i obshchestvo*. 12(132). P. 1722–1728. (In Russian).
- Strezhneva M. V. 2016. Supranationality and the principle of subsidiarity in the EU and beyond [Supranationality and the Subsidiarity Principle in the European Union and beyond]. *World Economy and International Relations*. №6. P. 5–14. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Кудряшова И.В. 2012. Европа и «арабская весна». *Актуальные проблемы Европы*. 2012. №3. С. 18-41.

Лебедева М.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

Сардарян Г.Т. 2015. Понятие и сущность принципа субсидиарности в политической мысли Европы и католическом социальном учении. *Политика и общество*. 12(132). С. 1722-1728.

Стрежнева М.В. 2016. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами. *Мировая экономика и международные отношения*. №6. С. 5-14.



«Звеньевая» реструктуризация глобальных фармацевтических цепочек под влиянием пандемии COVID-19

Н.А. Волгина

Российский университет дружбы народов

В последние десятилетия активно развивались глобальные фармацевтические цепочки создания стоимости. Сформировавшиеся тесные межстрановые и межотраслевые связи способствовали тому, что пандемия COVID-19 оказала существенное влияние на процессы функционирования глобальных фармацевтических цепочек. Эффекты COVID-19 ускорили наметившиеся ранее тенденции к дефрагментации мирового фармацевтического производства. Цель настоящей работы состоит в том, чтобы выявить возможные фирменные стратегии и модели реструктуризации фармацевтических цепочек, нацеленные на повышение их устойчивости в ответ на разрушающее влияние COVID-19. Мы полагаем, что устойчивость цепочки в целом зависит от устойчивости её отдельных звеньев, и показываем, что реструктуризация фармацевтических цепочек проходит в форме «звеньевой» реструктуризации. В работе выделены несколько действующих как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде моделей «звеньевой» реструктуризации отраслевой трансграничной цепочки: «нулевая» реструктуризация (создание запасов); локализация (включая импортозамещение); миграция (включая рещоринг и регионализацию); глобализация. Многостадийность глобальных фармацевтических цепочек, а также динамичное развитие процессов фармацевтического аутсорсинга создали благоприятные возможности для «звеньевой» реструктуризации. При этом на особенности реструктуризации оказывали влияние различные факторы, среди которых ключевое место занимает степень технологичности фармацевтической цепочки. В работе предложена одна из возможных классификаций фармацевтических цепочек в зависимости от используемых технологий, где выделяются: низкотехнологичные и средне-низкотехнологичные цепочки (производство фармацевтических товаров первой необходимости); средне-высокотехнологичные цепочки (производство дженериков); высокотехнологичные цепочки (производство патентованных лекарственных средств, биофармацевтических препаратов, медицинской техники). Основным выводом автора сводится к следующему: чем выше технологичность фармацевтической цепочки, тем в меньшей степени будет происходить дефрагментация фармацевтического производства: если при производстве высокотехнологичных биофармацевтических товаров наиболее востребованными стратегиями станут регионализация и глобализация звеньев цепочки, то при производстве фармацевтических товаров

УДК: 339.9

Поступила в редакцию: 17.04.2021 г.

Принята к публикации: 03.12.2021 г.

первой необходимости весьма успешной в краткосрочном периоде станет стратегия локализации и импортозамещения. Это связано с тем, что по мере повышения технологичности фармацевтической цепочки растут инвестиционные издержки, что делает эффективность функционирования цепочки не менее важной, чем её устойчивость.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, глобальные фармацевтические цепочки стоимости, устойчивость цепочки, «звеньевая» реструктуризация, технологичность цепочки, локализация и импортозамещение, регионализация и глобализация

В последние десятилетия активно развивались глобальные цепочки стоимости (ГЦС)¹ в различных отраслях мировой экономики, включая фармацевтику. В настоящее время подход к анализу процессов, протекающих в мировой экономике, с позиций ГЦС и международной фрагментации производства занимает важное место в экономических исследованиях. Основы этого подхода были заложены, в частности, в работах М. Портера, который наглядно показал, что производственная деятельность любого вида проходит через ряд взаимосвязанных стадий, организованных в виде вертикальной цепочки, которая включает разработку идеи продукта, закупку ресурсов, сам процесс производства товара, его доставку потребителю. Именно эту последовательность действий в экономической литературе принято называть цепочкой создания стоимости (Портер, 2006).

Впервые идеи о связи цепочек создания стоимости и международной фрагментации производства появились в работах Джонса и Кьержковски, а также их коллег (Jones, Kierzkowski 1990, 2001). По их мнению, размещение отдельных стадий производства той или иной отрасли в различных географических локациях позволяет не только повысить прибыльность всего производственного процесса в целом, но и укрепить конкурентоспособность стран и фирм, участвующих в международной фрагментации.

В рамках современной теории ГЦС одним из наиболее популярных является подход американского экономиста Болдуина (Baldwin 2013) о разделении процессов производства (unbundlings), объясняющий появление глобальных цепочек стоимости в фазе «новой глобализации». Разделение производственного процесса на отдельные стадии, размещённые в странах с разным уровнем издержек, происходит на этапе «новой глобализации» и связано с сокращением коммуникационных издержек в результате революции в информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ). Это разделение и есть международная фрагментация производства, которая сопровождается появлением ГЦС – революция ГЦС по Болдуину.

¹ В данной работе термины «глобальные цепочки стоимости» и «трансграничные цепочки стоимости» используются как взаимозаменяемые.

К настоящему времени большая часть международной торговли и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) осуществляется в рамках ГЦС, при этом около 70% международной торговли приходится на промежуточные товары и включает обмен сырьём, запчастями и компонентами, услугами для предприятий и капитальными товарами, которые используются фирмами для производства и обслуживания своих клиентов². В настоящее время около трети мирового производства и примерно половина потоков международной торговли находится под контролем и/или влиянием многонациональных предприятий (МНП), которые при этом выступают ключевыми организаторами ГЦС³. Часто их называют «лидирующими фирмами» (lead firms).

Развитие отраслевых ГЦС привело к формированию сложных, постоянно трансформирующихся производственно-сбытовых сетей, что сопровождалось ростом экономической взаимозависимости между участвующими фирмами, отраслями, странами и регионами. Такие тесные межстрановые и межотраслевые связи способствовали тому, что пандемия COVID-19 оказала существенное влияние на процессы функционирования ГЦС как в краткосрочном, так, по видимому, и в долгосрочном плане.

Описанные процессы нашли отражение в экономической литературе. Появилось огромное количество работ, посвящённых влиянию COVID-19 на ГЦС. Среди них и серьёзные академические работы, и публикации консультационных агентств и международных организаций, а также различного рода периодические статьи, иногда весьма сомнительного качества. Выделим работы, на которые мы опирались.

Среди публикаций на русском языке следует упомянуть публикации представителей Высшей школы экономики, которые в последнее время активно занимаются разработкой тематики ГЦС, в частности участия России в данных цепочках. Это доклад «Глобальные цепочки добавленной стоимости в новых условиях: риски и возможности для России»⁴, академическое исследование «Трансформация глобальных цепочек создания стоимости России и стран Балтии вследствие эффектов пандемии COVID-19: перспективы регионализации и следствия для экономической политики» (Симачев, Федюнина, Аверьянова 2020). Заслуживает внимания работа «Кризис глобальных цепочек добавленной стоимости на фоне пандемии коронавируса: рекомендации для России» (Флегонтова, Пономарева 2020). Идеи работ сводятся к тому, что цепочки создания

² OECD. "Trade Policy Implications of Global Value Chains", *OECD Trade Policy Brief*, February 2020. 4 p. URL: https://issuu.com/oecd.publishing/docs/trade_policy_implications_of_global (accessed 20.02.2022)

³ OECD. "Multinational Enterprises in the Global Economy: Heavily Debated but Hardly Measured", May 2018. 9 p. URL: <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf> (accessed 20.02.2022)

⁴ Симачев Ю., Федюнина А., Кузык М. Глобальные цепочки добавленной стоимости в новых условиях: риски и возможности для России. Доклад на заседании рабочей группы АЕБ по модернизации и инновациям «Нарушение цепочек поставок». 7 июля 2020. 25 с. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/382610423.pdf> (дата обращения: 20.02.2022)

стоимости (цепочки поставок)⁵ в различных отраслях, безусловно, отреагируют на пандемию COVID-19; при этом фирмы, управляющие этими цепочками (МНП), будут использовать различные стратегии адаптации к кризису. Этот подход разделяет и В. Варнавский в статье «Глобальные цепочки создания стоимости в период пандемии COVID-19» (Варнавский 2021).

Следует упомянуть публикации таких международных организаций, как ЮНКТАД⁶ и ОЭСР⁷, а также авторитетной в мире бизнес-аналитики Boston Consulting Group⁸. Основная идея этих работ состоит в том, что компании должны проводить стратегии адаптации к пандемическому кризису, которые позволили бы сделать цепочки создания стоимости более устойчивыми и надёжными, возможно, даже в противовес их эффективности, под которой в настоящей статье понимается связь между полученной добавленной стоимостью и использованными ресурсами в каждом звене цепочки.

Особенность данной статьи состоит в том, что оценка влияния пандемии коронавируса COVID-19 проводится на примере конкретного вида отраслевых цепочек создания стоимости – трансграничных фармацевтических цепочек стоимости. Цель нашей работы сводится к следующему: выявить возможные фирменные стратегии и модели реструктуризации фармацевтических цепочек поставок, нацеленные на повышение их устойчивости в ответ на разрушающее влияние COVID-19. Мы полагаем, что устойчивость цепочки в целом зависит от устойчивости её отдельных звеньев, и выдвигаем гипотезу, что реструктуризация фармацевтических цепочек проходит в форме «звеньевой» реструктуризации с реструктуризацией отдельных звеньев различных видов трансграничных фармацевтических цепочек.

Логика и структура изложения в данной работе такова. Сначала мы рассматриваем особенности и эффекты влияния пандемии COVID-19 на функционирование глобальных отраслевых цепочек создания стоимости. Затем мы предлагаем подход «звеньевой» реструктуризации как основное направление стратегии фирм в ответ на разрушающее действие COVID-19 и выделяем различные модели «звеньевой» реструктуризации в приложении к трансграничным фармацевтическим цепочкам. В заключении суммируются выводы проведенного исследования.

⁵ В данной работе термины «цепочки стоимости», «цепочки создания стоимости» и «цепочки поставок» используются как взаимозаменяемые.

⁶ Fortunato, P. How COVID-19 is changing global value chains. 2 September 2020. *UNCTAD*. URL: <https://unctad.org/news/how-covid-19-changing-global-value-chains> (accessed 20.02.2022)

⁷ OECD. COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks. 3 June 2020. *OECD*. URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-value-chains-policy-options-to-build-more-resilient-production-networks-04934ef4/> (accessed 20.02.2022)

⁸ Ben Aylor, Bitan Datta, Megan DeFauw, Marc Gilbert, Claudio Knizek, and Michael McAdoo. Designing Resilience into Global Supply Chains. *Boston Consulting Group*. 3 August 2020. URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/resilience-in-global-supply-chains> (accessed 20.02.2022); Megan DeFauw, Shana Topp, Bryan Head, Ben Aylor, and Aaron Snyder. Planning for the unpredictable in health care supply chains. *Boston Consulting Group*. 22 October 2020. URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/building-resilient-health-care-supply-chains> (accessed 20.02.2022)

Пандемия COVID-19: эффекты влияния на глобальные цепочки стоимости

Пандемия COVID-19 оказала серьёзное влияние на ГЦС и фрагментацию мирового производства. Однако и до кризиса COVID-19 были свидетельства замедления процессов международной фрагментации производства. С 2011 г. рост ГЦС замедлился, а в некоторых отраслях прекратился. О том, что фирмы сокращают использование иностранных ресурсов, свидетельствовало, в частности, снижение торговли промежуточными товарами и услугами в пересчёте на каждый доллар произведённой в мире продукции. Индикаторы, измеряющие длину цепочек добавленной стоимости, подтверждают, что ГЦС стали короче и что эта тенденция затронула только международную часть цепочек добавленной стоимости (Miroudot, Nordström 2019).

COVID-19 усилил уже существовавшие сложности в функционировании ГЦС и выявил структурные недостатки модели организации управления, характеризующейся высокой взаимозависимостью между ведущими фирмами и поставщиками, расположенными на нескольких континентах – звеньями трансграничных цепочек стоимости. Уже в доковидный период компании начали перестраивать свои ГЦС в ответ на ряд современных экономических вызовов, в частности, на изменение структуры производственных затрат, в первую очередь, рабочую силу; совершенствование передовых производственных технологий; тарифные войны и растущий протекционизм; внешние потрясения, такие как стихийные бедствия⁹.

COVID-19 не только углубил эти наметившиеся тенденции к замедлению фрагментации производства, но и способствовал продвижению более сложной тенденции к дефрагментации международного производства. Под мощным влиянием COVID-19 компании, входящие в производственно-сбытовые цепи, ускорили реструктуризацию различных звеньев своих трансграничных цепочек, что и легло в основу расширяющейся в настоящее время дефрагментации во многих отраслях мировой экономики, включая фармацевтику. При этом эффекты COVID-19 весьма многообразны, они включают и прямые, и косвенные последствия, краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера.

Прямое влияние, которое, как правило, носило краткосрочный характер, выразилось в прекращении деятельности компаний из-за заболевших сотрудников, локдаунов.

Косвенное влияние краткосрочного характера сказалось в том, что компании, вовлечённые в цепочку поставок, не могли осуществлять производство, поскольку были не в состоянии получить импортные промежуточные ресурсы, производимые в других звеньях цепочки.

⁹ Fortunato P. How COVID-19 is changing global value chains. 2 September 2020, 2 September 2020. UNCTAD. URL: <https://unctad.org/news/how-covid-19-changing-global-value-chains> (accessed 20.02.2022)

Косвенное влияние среднесрочного характера приводило к тому что, компании, вовлечённые в цепочку, откладывали свой спрос на импортные компоненты, поскольку были не уверены в спросе на свои конечные продукты.

Долгосрочное влияние пандемии COVID-19, которое объединяет в себе накопленные краткосрочные и среднесрочные эффекты, может приводить к трансформации и реструктуризации цепочек создания стоимости.

Прежде чем мы перейдём к анализу моделей реструктуризации глобальных фармацевтических цепочек стоимости, отметим важное обстоятельство.

В связи с пандемией COVID-19 продолжилась научная дискуссия по вопросу о том, создают ли ГЦС дополнительную экономическую уязвимость во время пандемии, когда происходят сбои в международной торговле и накапливаются сбои в международном производстве. К примеру, закрытие заводов в Китае в конце января 2020 г. привело к более глубокому осознанию того факта, что многие производственные цепочки зависят от ресурсов из Китая. Известный американский экономист, много пишущий по проблемам ГЦС, Ричард Болдуин, предложил термин «сотрясение ГЦС» (GVC 'concussion'), подчёркивая то обстоятельство, что трансграничные цепочки поставок особенно уязвимы во время кризисов, в том числе текущего¹⁰.

Вместе с тем не стоит полагать, что внутренние цепочки поставок остаются не затронутыми кризисными явлениями. Как подчёркивается в публикации авторитетного среди учёных американского Национального бюро экономических исследований «Глобальные цепочки поставок в период пандемии» (Bonadio et al 2020), переориентация на внутренние источники страны, развитие внутренних цепочек с целью снизить зависимость от внешних шоков может не привести к желаемым результатам. Устранение зависимости от иностранных ресурсов увеличивает зависимость от внутренних ресурсов, поставки которых также нарушаются из-за общенациональных ограничений.

«Звеньевая» реструктуризация цепочки создания стоимости как реакция фирм на разрушающее действие пандемии COVID-19

Как было показано выше, и внутренние, и трансграничные цепочки, будучи тесно взаимосвязанными, уязвимы во время кризисов. По этой причине на первый план выходит проблема сохранения или поддержания устойчивости цепочек поставок в целом, которая обеспечивается устойчивостью каждого входящего в цепочку звена. Поэтому оптимальной фирменной стратегией становится стратегия устойчивости всех звеньев в цепочке: цепочка создания стоимости настолько прочна, насколько сильно её слабое звено.

¹⁰ Baldwin R., Freeman R. 2020. Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion. *Voxeu*. URL: <https://voxeu.org/article/covid-concussion-and-supply-chain-contagion-waves> (accessed 20.02.2022).

Практические действия фирм по реструктуризации цепочек поставок под влиянием COVID-19 нашли отражение в большом количестве экономических публикаций на эту тему. В работах использовались разнообразные термины для отражения происходящих процессов реструктуризации¹¹: глобализация, диверсификация, адаптация, миграция, регионализация, локализация, адаптация и пр. В частности, в публикации Boston Consulting Group (BCG) были предложены такие модели адаптации цепочек поставок, как корректировка, миграция и регионализация¹². В публикации Высшей школы экономики¹³, которая базировалась на упомянутой публикации BCG, предлагались следующие модели трансформации глобальных цепочек добавленной стоимости: глобализация, миграция и локализация.

Ключевой подход этих публикаций заключается в том, что процессы реструктуризации проходят на уровне отраслевых цепочек, и специфика используемой фирменной стратегии зависит от отраслевой принадлежности цепочки. Так, например, в публикации ВШЭ стратегия локализации используется для всей фармацевтики в целом, включая производство средств индивидуальной защиты.

Мы предлагаем расширить этот подход и полагаем, что реструктурируется не только и не столько отраслевая цепочка в целом, сколько звенья этой отраслевой цепочки, притом что модели «звеньевой» реструктуризации, или трансформации, могут быть различными.

Мы выделяем следующие модели реструктуризации звеньев отраслевой трансграничной цепочки создания стоимости:

- «нулевая» реструктуризация (создание запасов);
- локализация (включая импортозамещение);
- миграция (включая рещоринг и регионализацию);
- глобализация.

Последовательность предлагаемых моделей напрямую связана с особенностями процессов международной фрагментации: по мере движения от «нулевой» реструктуризации к глобализации степень международной фрагментации нарастает. Внесём терминологическую ясность: что мы будем понимать под каждой моделью.

¹¹ Мы предпочитаем использовать термин «реструктуризация», хотя во многих работах для описания аналогичных процессов широко используется термин «трансформация».

¹² Ben Aylor, Bitan Datta, Megan DeFauw, Marc Gilbert, Claudio Knizek, and Michael McAdoo. Designing Resilience into Global Supply Chains. *Boston Consulting Group*. 3 August 2020. URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/resilience-in-global-supply-chains> (accessed 20.02.2022)

¹³ Симачев Ю., Федюнина А., Кузык М. Глобальные цепочки добавленной стоимости в новых условиях: риски и возможности для России. Доклад на заседании рабочей группы АЕБ по модернизации и инновациям «Нарушение цепочек поставок». *ВШЭ*. 7 июля 2020. 25 с. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/382610423.pdf> (дата обращения: 20.02.2022)

Под «нулевой» реструктуризацией мы понимаем фирменную «стратегию», которая не предполагает никаких перемещений звеньев в цепочке. В подавляющем большинстве случаев «нулевая» реструктуризация подразумевает создание запасов ресурсов и созданных продуктов в объёмах, которые позволили бы пережить «трудные» времена временных сбоях в цепочках поставок.

Локализация – это широко известный и широко используемый термин, означающий размещение звеньев производства какого-либо продукта в той же стране, где он выпускается в готовом виде для конечного потребителя. Локализация тесно связана с процессом импортозамещения, то есть местным производством национальными и зарубежными производителями для замены импорта. Вместе с тем ставить знак равенства между импортозамещением и локализацией не совсем корректно. Многие зависит от того, откуда поступают ресурсы для производства конечного продукта на местной территории. Например, высокая зависимость от импорта ресурсов может сделать стратегию импортозамещения неосуществимой, хотя процессы локализации производства будут успешно развиваться. Такая ситуация складывается в настоящее время в российской фармацевтике. Проблема частично состоит в том, что на 85% потребности российской фармацевтики в фармацевтических субстанциях покрываются импортом, в первую очередь из Китая, Франции и Индии¹⁴.

В этом заключается одна из важнейших причин, почему России пока не удалось создать в необходимом объёме мощности по производству вакцин. В такой ситуации, эффективной бизнес-стратегией стало бы производство российской вакцины за рубежом с последующим её экспортом в Россию или другие страны. По косвенным данным, Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), главный менеджер вакцинного бизнеса в нашей стране, выбрал именно такую стратегию: отдать производство вакцин на аутсорсинг в зарубежные страны. По словам главы РФПИ Кирилла Дмитриева, производство вакцины Спутник V уже начато в Индии, Южной Корее, Китае и Бразилии. В ближайшем будущем планируется наладить производство в Беларуси, Казахстане, Турции и, возможно, Иране¹⁵. Следует особо подчеркнуть, что такая стратегия производственного аутсорсинга широко и успешно используется в настоящее время в ряде отраслей, в частности, в автомобилестроении, электронной промышленности и пр.

Стратегия миграции означает перенос отдельных звеньев цепочки, которые подверглись или могут подвергнуться в будущем максимальному «разрушению», в локацию, более надёжные с точки зрения сохранения устойчивости цепочки в целом. Мы проводим различие между процессами рещоринга или

¹⁴ Нечаева Ю. 2020. Импорт фармацевтических субстанций в Россию. *Ремедиум*. № 1-2-3. С. 17-19. URL: <http://remedium-journal.ru/arhiv/detail.php?ID=54566&num=%B91-2-3> (дата обращения: 20.02.2022)

¹⁵ Данные на апрель 2021 г.

переноса, «возвращения» отдельных звеньев в страну базирования компаний Big Pharma, откуда они были ранее выведены через ПИИ и/или производственные контракты с независимыми фирмами, и процессами регионализации, когда потенциально неустойчивые звенья цепочек переносятся в более «надёжные», близкие региональные локации. Примером может служить перенос звеньев из Китая во Вьетнам. Процессы регионализации представляются фирмам более приемлемыми с точки зрения экономии на издержках.

Глобализация – это стратегия, которая широко использовалась фирмами на протяжении предыдущих десятилетий, когда звенья цепочек создания стоимости размещались в различных географических локациях, в первую очередь и по преимуществу из соображений общей экономической эффективности функционирования цепочки в целом. В результате широкого использования этой стратегии сформировались глобальные производственные системы во многих отраслях промышленности, включая фармацевтику. Несмотря на то, что в настоящее время фирмы настороженно подходят к этой стратегии, они продолжают её использовать, сочетая с другими стратегиями, в первую очередь, с регионализацией производственной деятельности.

Рассмотрим, как используются данные «звеньевые» стратегии на примере фармацевтических цепочек создания стоимости.

Модели «звеньевой» реструктуризации трансграничных фармацевтических цепочек

В последние десятилетия трансграничные фармацевтические цепочки развивались весьма активно. Это были как простые фармацевтические цепочки, так и расширенные, которые представляют собой сложные многостадийные цепочки с высокой долей инновационного компонента. Конфигурация цепочки весьма индивидуализирована и в очень значительной степени зависит от производимого лекарственного препарата, страны производства и страны конечного потребления. Как правило, она включает такие стадии, как: обнаружение и разработка лекарственного препарата; несколько этапов клинических испытаний; непосредственно процесс производства, включая маркировку и упаковку; логистику и дистрибуцию; маркетинг и розничные продажи (Волгина 2021).

Многостадийность фармацевтической цепочки создавала благоприятные возможности для её международной фрагментации, как на условиях офшоринга при помощи прямых иностранных инвестиций, так и на условиях аутсорсинга при помощи контрактных отношений с независимыми фирмами. Ряд причин, связанных со снижением эффективности функционирования всей цепочки в целом, способствовали росту рынка аутсорсинговых фармацевтических услуг. Эти причины в первую очередь связаны с затратами на НИОКР.

В последнее десятилетие на рынке аутсорсинговых фармацевтических услуг наблюдался мощный рост и диверсификация: работая по контракту, широкий

спектр услуг на протяжении всех звеньев фармацевтической цепочки представляют тысячи компаний. Это – контрактные исследовательские организации (Contract Research Organisations – CROs; объём рынка около 30-40 млрд евро¹⁶); контрактные организации по разработке и производству лекарств (Contract Development and Manufacturing Organisations – CDMOs; объём рынка около 60-70 млрд евро); контрактные упаковочные организации (Contract Packaging Organisations – CPOs; объём рынка около 60-70 млрд евро); контрактные торговые организации (Contract Sales Organisations – CSOs; объём рынка 5-6 млрд евро). Столь значимые объёмы рынков аутсорсинговых услуг создают благоприятные возможности для «звеньевой» реструктуризации фармацевтических цепочек, поскольку разорвать контрактные отношения менее затратно по сравнению с отношениями, основанными на прямых иностранных инвестициях.

Трансграничные фармацевтические цепочки формируются и управляются крупными МНП – Big Pharma (Bayer, Johnson & Johnson, Takeda, Novartis, Pfizer, Allergan, Roche, GlaxoSmithKline, Sanofi, AstraZeneca, Teva и др.). Именно МНП, являясь фирмами, управляемыми производителем (producer-driven value chain), принимают решения о трансграничной фрагментации фармацевтической цепочки. И они же в случае кризисных ситуаций принимают решения о реструктуризации фармацевтической цепочки в целом или её отдельных звеньев.

Как мы отмечали выше, модели реструктуризации фармацевтических цепочек будут различными, на их конфигурацию окажут влияние ряд факторов, в том числе: степень технологичности фармацевтической цепочки в целом и её отдельных звеньев; нормативные барьеры в секторах фармацевтической отрасли; специфика связей внутри цепочки; зависимость стадии производства в цепочке от использования импортных ресурсов и др.

Подчеркнём ещё раз, что мы рассматриваем модели реструктуризации, применимые к отдельным звеньям цепочки, то есть модели «звеньевой» реструктуризации. Мы не говорим здесь о стадии НИОКР, перенос которой происходит уже в течение десятилетий, но не под влиянием COVID-19, а под воздействием других факторов, в первую очередь, высокой стоимости научных исследований. Реструктуризация звена фармацевтических НИОКР — это особая тема исследования.

Выбор той или иной стратегии в немалой степени зависит от степени технологичности звеньев производственной цепочки, в том числе фармацевтической. Классификация ОЭСР в зависимости от уровня используемых технологий¹⁷ выделяет низкотехнологичные отрасли, средне-низко-технологичные отрасли, средне-высокотехнологичные отрасли и высокотехнологичные отрасли, к ко-

¹⁶ Данные по объёму рынка фармацевтических аутсорсинговых услуг представлены на 2016–2017 гг.

¹⁷ ISIC REV. 3 Technology Intensity Definition Classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities, 7 July 2011. 6 p. URL: <https://docplayer.net/19715177-Isic-rev-3-technology-intensity-definition.html> (accessed 20.02.2022)

торым принято относить фармацевтику. Мы полагаем, что в настоящее время международной фрагментации производства и создания глобальных производственно-сбытовых сетей, следует говорить не только об уровне технологии всей отрасли в целом, но и её отдельных звеньев, то есть в нашем случае, звеньев трансграничной фармацевтической цепочки.

Так, мы предлагаем следующую классификацию фармацевтических цепочек в зависимости от используемых технологий:

- низкотехнологичные и средне-низкотехнологичные отрасли: производство фармацевтических товаров первой необходимости;
- средне-высокотехнологичные отрасли: производство дженериков;
- высокотехнологичные отрасли: производство патентованных лекарственных средств, биофармацевтических препаратов медицинской техники.

Рассмотрим применимость каждой из рассмотренных моделей реструктуризации к звеньям выделенных нами видов фармацевтических цепочек. Выделим такие укрупнённые звенья цепочки, которые могут быть реструктурированы в первую очередь: источники производственных ресурсов, непосредственно производственный процесс, поставка товаров конечному потребителю внутри страны и за рубеж. Здесь также следует отметить, что фирменные стратегии реструктуризации будут различаться в зависимости от временного периода – краткосрочного (до года) и долгосрочного (больше одного года). Модели реструктуризации представлены в табл. 1–3.

Табл. 1. Модели реструктуризации в звеньях цепочки производства фармацевтических товаров первой необходимости

Table 1. Models of restructuring in the links of the production chain for essential pharmaceutical goods

Периоды реструктуризации	Источники ресурсов	Производство	Поставки
Краткосрочный	локализация	локализация	локализация
Долгосрочный	регионализация	локализация	регионализация

Источник: составлено автором

Мы полагаем, что в процессах реструктуризации цепочек фармацевтических товаров первой необходимости в краткосрочном периоде будут превалировать стратегии локализации, включая стратегии импортозамещения, поощряющие местное производство. Эти цепочки, как правило и в подавляющем большинстве, относятся к низкотехнологичным и средне-низкотехнологичным секторам фармацевтической промышленности. В долгосрочном периоде они, безусловно, будут дополняться стратегиями регионализации по нескольким причинам. В числе прочего это может быть нехватка субстанций для местного фармацевтического производства, которая в краткосрочном периоде покрывалась за счёт накопленных запасов импорта. Кроме того, в долгосрочном плане

стратегия регионализации будет необходима как для повышения общей эффективности цепочки, так и в целях выхода на внешние рынки фармацевтических товаров местного производства.

Табл. 2. Модели реструктуризации в звеньях цепочки производства фармацевтических дженериков

Table. 2. Models of restructuring in the links of the pharmaceutical generics production chain

Периоды реструктуризации	Источники ресурсов	Производство	Поставки
Краткосрочный	локализация, регионализация	регионализация, решоринг	регионализация, глобализация
Долгосрочный	регионализация, глобализация	Регионализация, решоринг, глобализация	регионализация, глобализация

Источник: составлено автором

Стратегии реструктуризации цепочки производства дженериковых фармацевтических продуктов будут разнообразнее. В краткосрочном периоде возможна локализация поставок сырья, и скорее всего, это будет «близлежащая» регионализация; в долгосрочном периоде она будет дополняться «отдалённой» регионализацией и глобализацией. Для стадии производства возможен решоринг, как в краткосрочном, так и долгосрочном периодах, в первую очередь, в зависимости от стоимости трудовых и производственных издержек в стране решоринга. Относительная технологическая сложность производства дженериков ставит определённые барьеры переносу производства в страны решоринга, поскольку такой перенос сопряжён с высокими затратами. Поставки дженериков всегда ориентируются как на внутренний рынок, так и на экспорт для получения эффекта масштаба в целях поддержания эффективности функционирования дженериковой цепочки в целом.

Табл. 3. Модели реструктуризации в звеньях цепочки производства патентованных лекарственных средств, биофармацевтических препаратов, медицинской техники

Table 3. Models of restructuring in the links of the chain of production of patented drugs, biopharmaceuticals, and medical equipment

Периоды реструктуризации	Источники ресурсов	Производство	Поставки
Краткосрочный	регионализация	регионализация	регионализация
Долгосрочный	глобализация	глобализация	глобализация

Источник: составлено автором

Цепочки создания стоимости патентованных лекарственных средств, биофармацевтических препаратов и медицинской техники представляют со-

бой дорогостоящие производства с высокой инвестиционной составляющей. Здесь многие звенья цепочки, включая НИОКР, были отданы на аутсорсинг, как на региональной, так и на глобальной основе. Это позволяло в случае необходимости быстро наращивать или сокращать производство при минимальных издержках и рисках. Мы полагаем, что в данных трансграничных фармацевтических цепочках реструктуризация будет тесным образом связана либо с регионализацией звеньев, либо, скорее всего, с их глобализацией, поскольку вопросы эффективности будут превалировать над угрозой сбоев в поставках вследствие внешних факторов, включая эпидемию коронавируса COVID-19.

* * *

В последние десятилетия активно развивались глобальные фармацевтические цепочки создания стоимости. Это привело к формированию масштабных постоянно видоизменяющихся отраслевых производственно-сбытовых сетей и сопровождалось ростом экономической взаимозависимости между фирмами, отраслями, странами и регионами. Такие тесные межстрановые и межотраслевые связи способствовали тому, что пандемия COVID-19 оказала существенное влияние на процессы функционирования ГЦС, как в краткосрочном, так, по видимому, и в долгосрочном плане.

COVID-19 усилил наметившиеся ранее тенденции к дефрагментации мирового фармацевтического производства. Ещё в доковидный период компании начали перестраивать свои ГЦС в ответ на вызовы различного характера, в частности, на изменение структуры производственных затрат, автоматизацию и роботизацию производства, тарифные войны и растущий протекционизм, а также внешние потрясения, такие, как стихийные бедствия.

В ответ на вызванные COVID-19 угрозы сбоев в производственных процессах компании начали предпринимать действия, нацеленные на сохранение и поддержание устойчивости цепочек поставок. Сначала эти мероприятия носили краткосрочный характер, а потом трансформировались в среднесрочные и долгосрочные стратегии реструктуризации. При этом реструктуризации подвергалась не только и не столько отраслевая цепочка в целом, но и отдельные её звенья, то есть имела место «звеньевая» реструктуризация.

В работе выделены такие модели «звеньевой» реструктуризации отраслевой трансграничной цепочки создания стоимости, как «нулевая» реструктуризация (создание запасов); локализация (включая импортозамещение); миграция (включая решоринг и регионализацию); глобализация, которые действуют как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде. При этом на особенности реконфигурации цепочек оказывали влияние различные факторы, среди которых ключевое место занимает степень технологичности фармацевтической цепочки в целом и отдельных её звеньев.

Основной вывод, к которому приходит автор, сводится к следующему: чем выше технологичность фармацевтической цепочки, тем в меньшей степени звенья этой цепочки будут подвергаться международной дефрагментации производства под влиянием пандемии COVID-19. В частности, при производстве высокотехнологичных биофармацевтических товаров наиболее востребованными стратегиями будут регионализация и глобализация звеньев цепочки, тогда как при производстве фармацевтических товаров первой необходимости весьма успешной (особенно в краткосрочном периоде) станет стратегия локализации и импортозамещения. Это связано с тем, что по мере повышения технологичности фармацевтической цепочки растут инвестиционные издержки, что делает эффективность функционирования цепочки не менее важной, чем устойчивость.

Итак, компании должны выбрать для себя, что для них важнее – эффективность цепочки поставок или её устойчивость с частичной потерей эффективности в краткосрочном или даже долгосрочном периоде. В настоящее время вопрос этот остаётся открытым, поскольку эффекты COVID-19 будут дополняться эффектами роботизации и цифровизации фармацевтического производства, которые, безусловно, внесут изменения в тенденции международной фрагментации и дефрагментации производства.

Дальнейшие исследования в этой области, на наш взгляд, будут сосредоточены на детальном анализе процессов реструктуризации отраслевых цепочек (включая фармацевтическую), проводимых компаниями-лидерами. Постепенно, по мере накопления статистических данных, такие методики анализа кейсов будут дополняться эмпирическими исследованиями. Перспективным может стать анализ влияния новых ПИИ-проектов, которые осуществляются фармацевтическими компаниями, поскольку именно новые ПИИ могут свидетельствовать об использовании стратегий реструктуризации отраслевых цепочек.

Об авторе:

Наталья Анатольевна Волгина – доктор экономических наук, профессор кафедры международных экономических отношений, Российский университет дружбы народов. Россия, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6. E-mail: nat_volgina@yahoo.com

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликтов интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта «Сравнительный анализ выгод и рисков встраивания национальных компаний в глобальные цепочки стоимости: на примере фармацевтической отрасли России, Беларуси и Казахстана» (№ 20-014-00011\20).

UDC: 339.9
Received: April 17, 2021
Accepted: December 03, 2021

Restructuring of Global Pharmaceutical Supply Chains after COVID -19

N.A. Volgina
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-126-142](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-126-142)

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN)

Abstract: In recent decades, global pharmaceutical value chains have been actively developing. Formed close cross-country and inter-sectoral ties contributed the Covid-19 pandemic had a significant impact on the functioning of global pharmaceutical chains. The effects of Covid-19 were overlapped previously emerging trends towards defragmentation of global pharmaceutical production. The aim of this paper is to identify possible firm strategies and models for restructuring pharmaceutical chains aimed at increasing their resilience in response to the damaging effects of Covid-19. We suppose that the resilience of the chain as a whole depends on the resilience of its separate links, and we show that the restructuring of pharmaceutical chains takes place in the form of the so-called "link" restructuring (restructuring of separate links of the chain). The paper highlights such models of "link" restructuring of sectoral cross-border chain as "zero" restructuring (stock creation); localization (including import substitution); migration (including reshoring and regionalization); globalization, which operate both in the short and long term periods. The multistage nature of global pharmaceutical chains, as well as the dynamic development of pharmaceutical outsourcing processes, have created favorable opportunities for "link" restructuring. At the same time, the features of restructuring were influenced by various factors, among which the degree of technology intensity of the pharmaceutical chain takes a key place. The paper proposes one of the possible classifications of pharmaceutical chains depending on the technologies used, where the following are distinguished: low-tech and medium-low-tech chains (production of essential pharmaceutical goods); medium-high-tech chains (production of generics); high-tech chains (production of patented drugs, production of biopharmaceuticals, production of medical equipment). The main conclusion the author comes is as follows: the higher the technology intensity of the pharmaceutical chain, the less defragmentation of pharmaceutical production will take place. Thus, in the production of high-tech biopharmaceutical goods, the most needed strategies will be regionalization and globalization of the chain links, while in the production of essential pharmaceutical goods, the strategy of localization and import substitution will be very successful (especially in the short term). This is due to the fact that as the technological effectiveness of the pharmaceutical chain increases, investment costs grow, which makes the efficiency of the chain's functioning no less important than its resilience.

Keywords: Covid-19 pandemic, global pharmaceutical value chains, chain resilience, "link" restructuring, technology intensity of the chain, localization and import substitution, regionalization and globalization

About the author:

Natalia A. Volgina – Doctor of Economics, Professor of the Department of International economic Relations, RUDN University. E-mail: nat_volgina@yahoo.com

Conflict of interests:

Author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The article was prepared with the financial support of the RFBR as a part scientific research project "Comparative analysis of the benefits and risks of embedding national companies in the global value chains on the example of pharmaceutical industry in Russia, Belarus and Kazakhstan" (No. 20-014-00011\20).

References:

- Baldwin R. 2013. Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They are Going. Deborah K Elms and Patrick Low (eds.). *Global value chains in a changing world*. Geneva: World Trade Organization: P. 13–60.
- Bonadio B., Huo, Z., Levchenko A., Pandalai-Nayar N. 2020. Global supply chains in the pandemic. *NBER Working Paper 27224*. 53 p. <http://www.nber.org/papers/w27224> (accessed 20.02.2022)
- Jones R.W. and H. Kierzkowski. 1990. The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework. R.W. Jones and A.O. Krueger (eds.) *The Political Economy of International Trade: Essays in Honour of R.E. Baldwin*. Oxford: Basil Blackwell: P. 31–48.
- Jones R.W. and H. Kierzkowski. 2001. A Framework for Fragmentation S. Arndt and H. Kierzkowski (eds.). *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press: P. 17–34.
- Miroudot S., Nordström H. 2019. Made in the World Revisited. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* No. RSCAS 2019/84. 33 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=3489137> (accessed 20.02.2022)
- Flegontova T.A., Ponomareva O.V. 2020. The Crisis of Global Value Chains Amid the Coronavirus Pandemic: Recommendations for Russia [Krizis global'nyh cepochek dobavlennoj stoimosti na fone pandemii koronavirusa: rekomendacii dlya Rossii]. *Monitoring ekonomicheskoy situacii v Rossii. Tendencii i vyzovy social'no-ekonomicheskogo razvitiya*. 15(117). June. P. 65-72. (In Russian).
- Porter M. 2006. Konkurentnoe preimushchestvo: kak dostich' vysokogo rezul'tata i obespechit' ego ustojchivost'. Moscow: Al'pina Biznes Buks. 715 p. (In Russian).
- Simachev YU. V., Fedyunina A. A., Aver'yanova Yu. V. 2020. Transformaciya global'nyh cepochek sozdaniya stoimosti Rossii i stran Baltii vsledstvie effektivov pandemii COVID-19: perspektivy regionalizacii i sledstviya dlya ekonomicheskoy politiki [Transformation of Global Value Chains in Russia and the Baltic States due to the Effects of the COVID-19 Pandemic: Prospects for Regionalization and Implications for Economic Policy]. *Baltijskij region*. 12(4). P. 128–146. (In Russian).
- Varnavskij V. 2021. Global'nye cepochki sozdaniya stoimosti v period pandemii COVID-19 [Global value chains during the COVID-19 pandemic]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 65(1). P. 14–23. (In Russian).
- Volgina N.A. 2021. Farmaceuticheskaya cepochka sozdaniya stoimosti: vozmozhnosti dlya outsorsinga [Pharmaceutical Value Chain: Opportunities for Outsourcing]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Ekonomika*. 29(1). P. 150–163. DOI:10.22363/2313-2329-2021-29-1-150-163. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

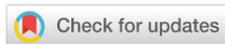
Варнавский В. 2021. Глобальные цепочки создания стоимости в период пандемии COVID-19. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 65(1). С. 14–23.

Волгина Н. А. 2021. Фармацевтическая цепочка создания стоимости: возможности для аутсорсинга. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика*. 29(1). С. 150–163. DOI:10.22363/2313-2329-2021-29-1-150-163.

Портер М. 2006. *Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость*. Москва.: Альпина Бизнес Букс. 715 с.

Симачев Ю. В., Федюнина А. А., Аверьянова Ю. В. 2020. Трансформация глобальных цепочек создания стоимости России и стран Балтии вследствие эффектов пандемии COVID-19: перспективы регионализации и следствия для экономической политики. *Балтийский регион*. 12(4). С. 128–146.

Флегонтова Т. А., Пономарева О. В. 2020. Кризис глобальных цепочек добавленной стоимости на фоне пандемии коронавируса: рекомендации для России. *Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития*. 15(117). Июнь. С. 65–72.



Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры

А.С. Бедняков

Росинфра, национальный центр ГЧП, ВЭБ.РФ (Россия)

Модель государственно-частного партнёрства (ГЧП), которая означает долгосрочное объединение ресурсов государственных и частных партнёров с согласованным разделением рисков, ответственности и результатов между ними, успешно используется многими странами для развития публичной инфраструктуры и решения важных государственных задач. Статья посвящена научному обоснованию закономерности возникновения государственно-частного партнёрства как одной из форм сотрудничества государства и частных лиц, нацеленного на решение важных социально-экономических задач. Несмотря на то, что институт ГЧП как явление современной экономической жизни возник относительно недавно, он имеет объективные предпосылки, включая предшествующие ГЧП формы сотрудничества государства и частных лиц. Изучение данных предпосылок позволяет понять закономерности возникновения и развития данной модели, включая факторы успеха, и использовать их для выработки оптимальной государственной политики в данной сфере. В статье приводится сравнительная характеристика практики использования ГЧП за рубежом как основа для анализа промежуточных результатов развития государственно-частного партнёрства в России. Во многих странах ГЧП как экономическая модель развития инфраструктурного комплекса показала свою состоятельность и вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие. Помимо прямых экономических эффектов государственно-частное партнёрство способно генерировать косвенные эффекты, в том числе оказывать положительное влияние на институциональное развитие, которое является одним из ключевых условий для успешного социально-экономического развития. Государственно-частное партнёрство в России пока не нашло широкого применения для развития инфраструктурного комплекса и поэтому не оказывает того влияния на экономическое развитие, которое потенциально могло бы. Несмотря на большой объём исследований, посвящённых ГЧП, не так много сравнительных исследований развития ГЧП в странах, находящихся на разном уровне социально-экономического развития. На основе проведённого сравнительного анализа развития ГЧП в России и ведущих зарубежных странах, а также предложенной автором стратегической модели ГЧП, построенной на основе изучения зарубежного опыта, в статье даются рекомендации, направленные на более полное использование возможностей, предоставляемых данной формой сотрудничества государства и частных лиц, а также – на повышение её роли в экономическом развитии.

УДК: 332.02, 338.2, 334.02, 334.7

Поступила в редакцию: 01.04.2021 г.

Принята к публикации: 16.09.2021 г.

Ключевые слова: инфраструктура, государственно-частное партнёрство, инвестиционные проекты, экономическая политика

Тема государственно-частного партнёрства является крайне актуальной в связи с тем, что данная модель сотрудничества государства и частных лиц имеет большой практический потенциал для социально-экономического развития. Как показал опыт многих стран, он может быть успешно использован для развития публичной инфраструктуры, и как следствие – оказать существенное воздействие на уровень страновой конкурентоспособности. Возрастающая сложность экономических процессов, обусловленная технологическим и социальным прогрессом, требует более высокого уровня сотрудничества и объединения уникальных ресурсов для достижения нового уровня общественного развития. Во многих случаях государство и отдельные лица в одиночку не в состоянии решить сложные проблемы, требующие значительных финансовых ресурсов, инновационных технологий и навыков, либо для этого может потребоваться больше времени. Привлечение частных ресурсов в инфраструктуру с использованием модели ГЧП имеет особое значение в текущий кризисный период в связи с истощением государственных источников, а также со снижением прямых иностранных инвестиций.

Несмотря на сравнительно недавнее возникновение государственно-частного партнёрства, понимаемое в узком, профессиональном смысле как модели для реализации общественных инфраструктурных проектов, в первую очередь благодаря начавшейся в Великобритании и США в 70-е гг. XX в. трансформации государственного управления от модели «государственного администрирования» (Public Administration) к модели «нового государственного управления» (New Public Management), данная модель имеет глубокие исторические корни и получила научное обоснование.

В настоящей статье приводятся результаты исследования, посвящённого причинам возникновения государственно-частного партнёрства, а также промежуточным итогам его развития в современной России в сравнении с ведущими зарубежными странами. На базе проведённого анализа делаются выводы, связанные с тем, каким образом можно повысить уровень использования потенциала государственно-частного партнёрства и его роль в социально-экономическом развитии.

Государственно-частное партнёрство привлекает к себе большой интерес со стороны научного сообщества. При этом, несмотря на достаточно продолжительный период развития современных форм ГЧП, около 30 лет, не все вопросы в равной мере освещаются в научных публикациях. Самыми популярными темами, получившими наиболее глубокое раскрытие, до последнего времени были: разделение рисков и вопросы управления проектами, используемые мо-

дели ГЧП и их роль в инфраструктурном строительстве, проектное финансирование, факторы успеха проектов ГЧП, различные вопросы концессий (ценообразование, продолжительность, переговоры), государственное регулирование, контрактное управление, оценка выгодности ГЧП (Value for Money, реальные опционы), анализ сторон соглашений ГЧП и их взаимодействия, а также устойчивость и инновации.

Большая часть публикаций связана с анализом вопросов ГЧП в транспортной сфере, а также в сфере ЖКХ и в социальной сфере (в первую очередь, в здравоохранении). Это подтверждает целый ряд исследований, посвящённых анализу ведущих научных публикаций о ГЧП (индексируемых в базах Scopus, Web of Science и др.), включая обзор научных публикаций о ГЧП в развивающихся странах, выполненный Министерством иностранных дел Голландии (2013)¹, обзор новых тенденций в сфере исследования ГЧП, выполненный Дж. Сонг, Х. Жанг и В. Донг (Song, Zhang, Dong 2016), обзор научных публикаций по ГЧП, выполненный Л. Ма, Дж. Ли, Р. Джин и Е. Ке (Ma, Li, et al. 2019), а также ещё один анализ публикаций, посвящённых критическим факторам успеха в ГЧП, от Р. Осей-Кей и А. Чан (Osei-Kyei, Chan 2015).

С точки зрения национальной принадлежности авторов более половины исследований, посвящённых ГЧП, согласно данным, приведённым Л. Ма, Дж. Ли и др. в работе «A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018» (Ma, Li et al. 2019), осуществляется учёными из Китая (вместе с Гонконгом около 22% от всех публикаций, осуществлённых наиболее активными исследователями из 20 стран с 2008 по 2018 гг.), США (13%), Австралии и Великобритании (по ~10%). Аналогичные выводы содержатся и в исследовании Дж. Сонг, Х. Жанг и В. Донг «A Review of Emerging Trends in Global PPP Research: Analysis and Visualization» (Song, Zhang, Dong 2016). Россия, хотя и входит в десятку стран по количеству публикаций по теме ГЧП, сильно отстаёт от лидеров. За последние три года в журналах, индексируемых в международной научной базе Scopus, было опубликовано всего около 40 научных статей российских авторов, посвящённых ГЧП. Это связано с тем, что российские авторы до недавнего времени преимущественно публиковали свои работы в национальных научных изданиях. В отличие от зарубежных стран, в России отсутствуют специализированные научные журналы (индексируемые в ведущих международных базах данных), которые публикуют посвящённые теме ГЧП работы на регулярной основе, что также свидетельствует о недостаточно активном изучении вопроса.

¹ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Public-Private Partnerships in Developing Countries: a Systematic Literature Review. 2013. *Policy and Operations Evaluation Department*. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/iob-study-public-private-partnerships-in-developing-countries> (дата обращения 23.02.2022)

Вопросы, затронутые в таких фундаментальных трудах по вопросам ГЧП, как исследования Дж. Дельмона «Проекты ГЧП в инфраструктуре» (Delmon 2017) и Э. Йескомба «Государственно-частное партнёрство в области инфраструктуры. Принципы политики и финансирования» (Yescombe, Farquharson 2018), предметно рассматриваются другими современными учёными. К наиболее плодовитым зарубежным учёным последнего десятилетия можно отнести С. Чжана, Китай (управление проектами, финансирование проектов, VfM, факторы успеха, управление рисками, концессии), Д. Гримси, Австралия (экономическое обоснование, управление контрактами, государственная политика), Б. Ли, Китай (управление рисками, факторы успеха), Г. Ходжа (Австралия), А. Акинтойе (Великобритания), О. Уильямсона (США), Р. Тионга (Сингапур). Большое количество исследований, посвящённых ГЧП, были проведены различными правительственными и международными организациями: Казначейством Великобритании, Национальным контрольно-ревизионным управлением Великобритании, Мировым Банком, ОЭСР, ЕС, ЮНИДО, Европейским Центром ГЧП и Европейским Инвестиционным Банком.

За последние 10 лет в России по различным вопросам, связанным с рассматриваемой моделью сотрудничества государства и частных лиц, было защищено около 160 диссертаций, из которых около 10% – докторские. Среди наиболее известных российских учёных, занимающихся научным анализом ГЧП, можно выделить О.В. Иванова (российская и международная практика ГЧП), В.Г. Варнавского (экономическая политика, регулирование, анализ взаимодействия сторон, международный опыт), Р.С. Ильясова (правовые и нормативные аспекты ГЧП), М.В. Клинову (экономическая история, предпосылки для современных моделей ГЧП), В.Н. Мочальникова (экономическая политика, роль ГЧП в экономическом росте), В.Ф. Попондуполо (правовые и нормативные аспекты ГЧП), С.Б. Сиваева (ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве) и А.В. Баженова (ГЧП в транспортной и городской инфраструктуре). Из немногих работ российских авторов, получивших международное признание, стоит, в первую очередь, выделить исследование, посвящённое вопросам регулирования и управления проектами ГЧП в России под редакцией О.В. Иванова и А.О. Иншаковой «Государственно-частное партнёрство в России. Институциональные механизмы и передовая практика» (Ivanov, Inshakova 2020). В данной работе предпринята попытка дать объективную картину развития ГЧП в России на современном этапе, хотя ряд положений и остаются спорными. В частности, нельзя согласиться с заявлением о взрывном росте ГЧП в сфере ЖКХ, ведь, данный рост объясняется искусственным переводом арендных соглашений в концессии, чего не знает международная практика ГЧП и это, скорее, является недостатком существующей системы, когда без оценки проектов их формально на массовой основе «переводят» в модель ГЧП. Также авторы данного издания относят к ГЧП многие формы соглашений, у которых отсутствуют характеристики государственно-частного партнёрства, приведенные выше. Проекты ГЧП в сфере информаци-

онных технологий (ИТ), рассматриваемые авторами как очень перспективные (что по своей экономической сути справедливо), пока не получили большого распространения, в том числе по причине недостаточно эффективного законодательства в рассматриваемой сфере. В целом, публикации российских авторов посвящены современному этапу развития ГЧП, а вопросы осмысления предпосылок появления современных форм ГЧП и их научного обоснования затрагиваются намного реже, хотя они являются важными как с научной, так и с прикладной точек зрения.

С точки зрения страновых исследований наибольшей популярностью пользуется Китай (страна, в которой ГЧП в последние годы востребовано в связи с масштабным инфраструктурным строительством). В пятёрку наиболее привлекательных стран также входят Австралия, Индия, Великобритания и Россия. Несмотря на это, не так часто в литературе можно встретить сравнительные исследования, даже по указанным странам, находящимся на разном уровне экономического развития.

В результате проведённого обзора исследований по ГЧП выяснилось, что, несмотря на довольно длительный период развития современных форм ГЧП, отдельные вопросы по-прежнему остаются не охваченными научными публикациями. Практически отсутствуют работы, исследующие государственно-частное партнёрство как модель развития инфраструктуры, возникшую не случайно и имеющую достаточно солидную научную основу. Сравнительный анализ развития ГЧП в различных странах является ещё одной относительно редкой областью исследований, которой пока не уделяется большого внимания (к аналогичным выводам приходят Л. Ма, Дж. Ли и др. (Ma, Li et al. 2019)).

В качестве примера зарубежных сравнительных исследований следует привести упомянутую выше публикацию Министерства иностранных дел Голландии, посвящённую анализу развития ГЧП в развивающихся странах и содержащую обзор исследований в формате case studies различных авторов «Public-Private Partnerships in Developing Countries: a Systematic Literature Review», 2013. В России сравнительные страновые исследования также проводились, но их количество остаётся недостаточным, и они находятся в стадии становления. Из тысяч научных статей, посвящённых ГЧП и опубликованных в национальных научных журналах за последние три года, лишь около 50 посвящены международному опыту, и только пять несут характер сравнительного анализа. Что касается глубоких исследовательских работ на тему ГЧП в форме кандидатских и докторских диссертаций, то их число ещё меньше: из примерно 160 таких диссертаций, выполненных в последние десять лет, только пять были посвящены международному опыту, последняя из которых была подготовлена в 2016 г. Среди других исследований за последние несколько лет единственным сравнительным исследованием, которое заслуживает внимания с точки зрения объёма и охвата, является работа О.В. Иванова по странам Азиатско-Тихоокеанского региона (Иванов 2019). Немногие другие работы представляют из себя

короткие статьи и носят обзорный характер. Несмотря на большую информационную пользу исследования О.В. Иванова, представляется, что с точки зрения выработки государственной политики развития ГЧП на основе зарубежного опыта в России было бы более полезным ориентироваться на опыт ведущих развитых стран, которые уже прошли немалый путь в сфере ГЧП, а также ближе к России по менталитету, культурным и правовым особенностям – таких как Великобритания, Франция или Канада. Также для анализа результативности модели ГЧП более корректно использовать данные именно по ГЧП проектам, а не по всем инфраструктурным проектам с участием частного сектора. В работах О.В. Иванова использована база Всемирного банка PPI («Private Participation in Infrastructure» / «Участие частных сторон в инфраструктуре»), которая содержит информацию по крупным инфраструктурным проектам: в ней присутствуют проекты, которые не относятся к ГЧП, но отсутствуют многие проекты ГЧП, которые, в свою очередь, содержатся в базе данных Национального центра ГЧП и которая была использована для анализа Российского рынка ГЧП в рамках настоящего исследования как наиболее репрезентативная.

С практической точки зрения наибольшую ценность могут представлять работы, сфокусированные на анализе развития институтов, влияющих на ГЧП в странах, находящихся на разном уровне экономического развития, но при этом характеризующихся естественными сходствами. Поскольку проведённое исследование включает в себя сравнительный анализ развития ГЧП в России и ведущих зарубежных странах (не все из которых пока были хорошо изучены), с точки зрения факторов успешного развития программы ГЧП, оно является актуальным как с научной, так и с практической точек зрения. Анализ факторов успеха проектов и программы ГЧП позволяет существенно продвинуться в достижении целей государственно-частного партнёрства, в первую очередь – сокращения инфраструктурного разрыва за счёт привлечения частных сторон к реализации инфраструктурных проектов. Это та задача, которая пока не нашла должного решения в России, и обращение к факторам успеха программы ГЧП по-прежнему является актуальным, несмотря на, казалось бы, широкое изучение данного вопроса в зарубежных странах.

Настоящее исследование включало в себя три части: научное обоснование места и роли государственно-частного партнёрства как одной из современных форм сотрудничества государства с частными лицами для развития публичной инфраструктуры; анализ моделей государственно-частного партнёрства в передовых странах и их реализации; анализ развития государственно-частного партнёрства в России и формулировка мер, направленных на более полную реализацию её потенциала.

Под государственно-частным партнёрством понимается *основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнёров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/или осущест-*

вления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/осуществлены без участия частных партнёров. В научных публикациях и на практике как в России, так и за рубежом по-прежнему можно встретить более широкие трактовки понятия ГЧП, несмотря на то, что современные формы государственно-частного партнёрства развиваются на протяжении около 30 лет. Их сравнение и обсуждение выходит за рамки настоящей статьи и заслуживает отдельной публикации. На основе детального анализа сути и смысла государственно-частного партнёрства можно утверждать, что предложенное определение максимально ёмко отражает те особенности, которые присущи данной модели сотрудничества. Указанные характеристики ГЧП также являются основными при употреблении данного термина в узком, профессиональном смысле. Как показал исторический анализ, а также анализ отношения различных экономических школ к роли и месту государства в экономике, приведённые характеристики ГЧП в совокупности являлись его отличительными чертами по сравнению с другими формами сотрудничества государства с частными лицами на этапе его зарождения, в первую очередь в форме «Частной Финансовой Инициативы» / ЧФИ (*Private Finance Initiative/PFI*) в Великобритании. Многие из этих характеристик нашли своё отражение в конкретных нормативных актах, регулирующих ГЧП в различных странах, в том числе в России.

Для проведения исследования зарубежных моделей государственно-частного партнёрства были выбраны три страны: Великобритания, Франция и Канада, которые смогли, пользуясь моделью ГЧП, привлечь в инфраструктуру значительные частные средства, технологии и инновации, и тем самым повысить свою конкурентоспособность, несмотря на допущенные ошибки в использовании модели ГЧП по ряду проектов, что также представляет интерес с точки зрения их возможного учёта при развитии ГЧП в России. Данные страны выбраны для проведения сравнительного анализа, так как в настоящее время, по оценке различных международных организаций, они входят в число передовых стран по уровню развития инфраструктуры, а инфраструктурный разрыв (как разница между необходимыми инвестициями и реальными инвестициями в инфраструктуру) в них стремится к нулю, что является, в том числе, результатом эффективного внедрения модели государственно-частного партнёрства в последние 15–20 лет. С этой точки зрения они представляют позитивный пример для России. Кроме того, решение остановиться именно на данных странах, а не на других, связано со следующими специфическими причинами:

– опыт Великобритании интересен в связи с тем, что именно эта страна стала локомотивом развития модели ГЧП в мире с приходом правительства Маргарет Тэтчер, и впоследствии модель ЧФИ распространилась на многие страны, в том числе Россию; при этом, можно заметить, что в ходе реализации программы ГЧП в Великобритании обнаружились и недостатки, что также является ценным фактором для анализа;

– опыт Франции полезен для России в связи с её близостью к России с точки зрения правовой системы, а также традиций ведения бизнеса и культурных особенностей;

– опыт Канады интересен в силу сходств двух стран по экономическому потенциалу, административно-территориальному делению, гетерогенности населения и др.; кроме этого, Канада считается одной из наиболее эффективных стран с точки зрения развития инфраструктурного комплекса, в том числе благодаря успешному внедрению модели ГЧП.

Для анализа состояния развития ГЧП в России использовались открытые данные (база данных по проектам Национального центра ГЧП, отчёты Министерства экономического развития России) по двум ключевым формам соглашений, нашедшим применение в России – концессионные соглашения (регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях») и соглашения о ГЧП (регулируются Федеральным законом от 13.07.2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации ...»). Другие возможные структуры, которые могут включать в себя отдельные характеристики соглашений ГЧП (такие как специальные инвестиционные контракты, соглашения о разделе продукции, офсетные контракты и др.), не учитывались, так как они в большинстве не отвечают всем указанным критериям модели ГЧП (и поэтому в профессиональном сообществе зачастую именуется «квази-ГЧП»), также они имеют не такой большой вес в общей массе проектов, как две вышеуказанные формы.

Для целей настоящего исследования было решено ограничить анализ проектами стоимостью свыше 1 млрд руб. (около 13 млн долл.). Как показал предварительный анализ, этот сегмент, состоящий из около 200 проектов (5% доли российского рынка проектов ГЧП по количеству), охватывает более 95% всего рынка ГЧП по стоимости; остальная часть рынка состоит из тысяч небольших проектов, которые не оказывают существенного влияния на экономические результаты а, следовательно, и на выводы исследования. Такой подход совпадает с позицией ведущих экспертов в области ГЧП в России (например, исследовательского агентства InfraOne Research), а также соответствует широко распространённой международной практике в области ГЧП.

Другим источником информации стал портал Global Infrastructure Hub² (GIH), созданный для поддержки программ стран G20, направленных на устойчивое и инклюзивное развитие инфраструктуры. Данные GIH были использованы для сравнительного анализа характеристик стран, отражающих качественный уровень и потенциал развития инфраструктуры, а также уровень инвестиционной активности с использованием частных средств. Для выявления и подтверждения зависимости качества развития инфраструктуры и уров-

² *Global Infrastructure Hub*. URL: <https://www.gihub.org/> (дата обращения 23.02.2022)

ня инфраструктурного разрыва от различных институциональных факторов, оценка уровня которых содержится на портале, были использованы инструменты регрессионного анализа. Таким образом была проверена существующая общая качественная оценка факторов успеха для развития инфраструктуры, в том числе проектов ГЧП, сделанная на основе различных тематических исследований (case studies).

Государственно-частного партнёрство как модель финансирования публичной инфраструктуры

Как показал анализ истоков и предпосылок зарождения государственно-частного партнёрства на современном этапе социально-экономического развития общества, данной форме сотрудничества государства и частных лиц предшествовала достаточно продолжительная история, в рамках которой выстраивалось понимание по принципиальным вопросам экономической политики: роль государства в экономическом развитии, формы государственного регулирования, управления, государственной поддержки и прямого участия в экономике, роль частных сторон в различных секторах экономики, свобода предпринимательства, роль иностранных инвестиций и другим.

Сотрудничество государства и частных лиц приобретало различные формы в зависимости от уровня развития государства и таких факторов, как состояние производительных сил, социальная структура и отношение элиты к методам экономического управления, эффективность институтов, финансовое положение, кризисные явления. Все эти факторы были предметом осмысления учёных, которые оказывали сильное влияние на то, какие модели и формы сотрудничества выбирались государством на том или ином историческом этапе.

В рамках проведённого исследования были проанализированы основные экономические школы с точки зрения их отношения к роли государства в развитии инфраструктурного комплекса и привлечения частных капиталов в данный сектор. В результате удалось заметить определённую динамику экономической мысли, показывающую эволюцию мировоззрения от преобладания государства через полную экономическую свободу к сотрудничеству и партнёрству на паритетных началах:

- меркантилизм: развитие инфраструктуры является непременным условием для успешной торговли и экономического развития страны (Montchretien 1819: 38); частные стороны привлекаются к строительству инфраструктурных объектов, а финансирование осуществляется государством;
- школа физиократов: государство не должно вмешиваться в развитие экономики (Ф. Кенэ);
- классическая школа политэкономии, либерализм: государство должно обеспечивать свободу предпринимательства и вкладывать средства в строительство инфраструктурных объектов для создания необходимых условий

развития бизнеса, а эффективно управлять ими должны частные лица (Милль 1980: 366) – данная схема сегодня представляет из себя одну из моделей ГЧП;

– историческая школа экономики, либеральный протекционизм, умеренный капитализм: сбалансированное сотрудничество государства с частным бизнесом в развитии промышленности, предотвращение «антиэкономического» вмешательства государства, которое должно заниматься развитием инфраструктуры и вложением в человеческий капитал, так как эти сферы не являются для частного бизнеса привлекательными (Лист 2005: 147);

– неоклассическая школа: поставлен вопрос о необходимости оценки эффективности сотрудничества государства и частных лиц и принятия решения о модели реализации проектов на основе сравнения с проектами, полностью реализуемыми государством (А. Маршалл) – прообраз показателя «сравнительного преимущества» (Value for Money), используемого в наше время;

– кейнсианство: необходимость активного, но сбалансированного вмешательства государства в экономику косвенными методами, включая регулирование, при сохранении в целом принципов либерализма; политика «дирижизма» и «интервенционизма», в первую очередь в областях, требующих масштабных капиталовложений и не приносящих прибыль частному сектору (Кейнс 1993: 32); допускается высокая доля государственного сектора в отдельных секторах экономики, если она нацелена на создание новой инфраструктуры и вложения в человеческий капитал;

– Фрайбургская экономическая школа Германии, ордолиберализм, встроенный неолиберализм (Л. Фон Мизес, Ф. фон Хайек): социально ориентированная модель и согласованная стратегия экономического развития (*concerted economy*); в тех секторах, которые не могут быть частными, партнёрство с частным сектором лучше тотального огосударствления (фон Хайек 1992: 147); контроль за проектами со стороны государства должен носить демократический характер;

– неокейнсианство: акцентирование на вопросах воздействия государства, в первую очередь, на сектор инфраструктуры, поскольку он является фундаментальным условием успешного развития экономики (Э. Хансен);

– неомонетаризм, неолиберализм (просвещённый консерватизм): отказ государства от лидирующей роли в экономике, массовая приватизация, переход к политике «нового государственного управления», запуск современных моделей государственно-частного партнёрства в отношении тех активов, которые нельзя приватизировать в силу их целевого назначения и государственной ответственности за данные сферы (медицина, транспорт, здравоохранение, другие предприятия общественного назначения);

– теория общественного сектора: на разных стадиях экономического развития государство играет активную роль в сферах, которые не являются привлекательными для частных акторов и связаны с генерированием «общественных благ» для повышения уровня благосостояния; теория восходит к

протекционистским идеям Ф. Листа, впоследствии была развита проблематика общественного контроля (Дж. Кларк), возрастания роли государства в повышении уровня благосостояния (А. Вагнер), координирующей роли государства (Ф. Перру), «провалов» рынка (П. Самуэльсон), прав собственности (Р. Коуз, А. Оноре).

– теория гибридной экономики: смешанная гибкая модель экономики, допускающая активную, но не подавляющую роль государства, которая должна быть основана на партнёрстве с частным бизнесом, особенно в сферах инфраструктуры и развития новых технологий, а также на мудром государственном регулировании (Осадчая 2006: 18); государство должно стимулировать создание конкурентных преимуществ, в том числе частным сектором, особенно в том, что касается новых технологий, поскольку в XXI в. знания являются ключевым активом (Дж. Стиглиц, Э. Райнерт).

Таким образом, с точки зрения эволюции экономической модели государства, которая наблюдается в трудах представителей различных экономических школ, концепция экономического развития, мобилизовавшая в том числе модель государственно-частного партнёрства, была логическим продолжением предшествующих ей подходов, и возникла на солидной научной базе, в рамках политики «нового государственного управления». Данный процесс можно рассматривать как поиск новых инструментов в сфере экономического управления для преодоления кризисного положения, в котором оказалась экономика развитых стран в 70-е гг. XX в., и особенно инфраструктурный сектор, поскольку другие методы, использовавшиеся до этого и характеризующиеся как крайние, не давали ожидаемых результатов и приводили к глубоким кризисам.

Несмотря на порой диаметрально противоположные взгляды на роль государства в экономическом развитии, представители разных экономических школ признавали важность инфраструктуры как фактора экономического развития, а значит и конкурентоспособности. Так, крупнейший учёный, занимающийся анализом конкурентоспособности, М. Портер в своей модели-ромбе, состоящем из четырех групп факторов (и двух дополнительных групп факторов), отдельно выделяет инфраструктуру. Другие теории конкурентоспособности также учитывают инфраструктуру как один из ключевых факторов конкурентоспособности: кластерные теории (М. Энрайт, М. Сторпер), инновационная теория (Б.-О. Лундваль, Б. Асхайм, А. Изаксен и др.). Данные теоретические изыскания находят своё отражение на практике в виде конкретных рейтингов конкурентоспособности стран и регионов, обязательно включающих в свой состав и характеристики развития инфраструктуры (например, «Отчёт глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума»). Ряд эмпирических исследований также подтверждает влияние уровня развития инфраструктуры на конкурентоспособность (например, работа 2016 г., подготовленная группой учёных под эгидой Европейского инвестиционного банка, посвящённая анализу влияния уровня развития транспортной инфраструктуры на экономическое

положение во время экономического бума и в посткризисный период (Revoltella, Brutscher, Tsiotras, Weiss 2016).

Таблица 1. Влияние научных школ на атрибуты «нового государственного управления».

Table 1. Theoretical approaches and attributes of the “new public administration”.

	Классическая школа ГА*	Неоклассическая школа ГА	Теория общественного выбора	Австрийская школа	Агентская теория	Теория имущественных прав	Теория транзакционных издержек	Школа Нового ГА	Конституционализм	Коммунигаризм	Теория дискурса	Школа анализа политики	Школа рационального ГУ**	Школа органичного ГУ
Сокращение бюджета														
Приватизация														
Разделение производства и предоставления														
Аутсорсинг														
Пользовательская плата и ваучеры														
Клиентоориентированность														
Конкуренция														
Гибкость менеджмента														
Разделение политики и управления														
Ответственность за результаты работы														
Децентрализация														
Оценка эффективности														
Улучшение учёта и финансового управления														
Аудит эффективности														
Стратегическое планирование и управление														
Стиль управления														
Управление персоналом														
Использование ИТ														
Нормативные расходные ограничения														
Улучшенное регулирование														
Рационализация юрисдикций														
Рационализация административных структур														
Анализ и оценка														
Демократизация и участие														

* Государственное администрирование

** Новое государственное управление

Источник: (Gruening 2001: 18)

В последней четверти XX в. инфраструктура обрела дополнительное значение как важнейшая составляющая устойчивого развития, и её качество влияет не только на экономическое развитие, но и на окружающую среду (что отмечают и программные документы устойчивого развития, согласованные в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.).

Таким образом, инфраструктурный сектор как основа экономики всегда оставался и остаётся в центре любой экономической политики. В 1970-е гг. развитые страны столкнулись с глубоким экономическим кризисом и отсутствием средств для дальнейшего поддержания и развития инфраструктуры. Для решения данной практической проблемы правительства, в первую очередь в Великобритании, вынуждены были прибегнуть к изменению проводимой экономической политики. Такие вопросы развития публичной инфраструктуры как источники для её дальнейшего финансирования, привлечение новых технологий, вопросы управления стали центральными, и это, в числе других причин, привело к переходу от политики «государственного администрирования» к политике «нового государственного управления» и активному внедрению связанной с ней модели государственно-частного партнёрства. Данный переход можно рассматривать как научно обоснованный и экономически неизбежный. Наличие же политической ситуации, близкой к революционной, прежде всего в Великобритании, обеспечило возможность для кардинальной смены экономического курса. Эта смена не означала отказа от всего, что было наработано экономической наукой. В своей работе «Происхождение и теоретические основы «Нового государственного управления (НГУ)» (Gruening 2001) Г. Гренинг доказывает, что новая модель, по сути, является набором инструментов экономической политики, обосновывавшихся разными экономическими школами на протяжении предшествовавших нескольких десятилетий. Г. Гренинг даёт ключевые атрибуты НГУ и отмечает научные школы, оказавшие на них влияние (Таблица 1).

Несмотря на возникновение модели государственно-частного партнёрства как инструмента развития инфраструктуры в ведущих развитых странах в последнем десятилетии XX в., а впоследствии и во многих других странах, предшественники современных форм ГЧП появились задолго до политики НГУ, в виде отдельных элементов взаимодействия государства с частными лицами. Например, прообраз такой современной формы реализации инфраструктурных проектов как концессия берёт начало в VI-IV вв. до н.э. в Персии, Древней Греции, Древнем Риме (в переводе с латинского, как известно, *concessio* означает «разрешение», «уступка»). Анализируя сотрудничество государства с частными лицами в последующие эпохи, можно предложить следующие этапы его развития:

1) Античность – использование откупов; применение институтов *тансепс* (строительство на конкурсной основе по всей империи почто-

вых пунктов с городами, портов и гаваней) и *precarium* (инфраструктурное строительство).

2) Средневековье – «казуальное» применение государственно-частного партнёрства (например, Испанская концессия 1256 г. по освоению полезных ископаемых, Итальянская концессия 1400 г. по добыче нефти в медицинских целях). Использование откупов на новой стадии развития государства (например, во Франции с XIII в. большая часть налогов собиралась частными лицами), Французские концессии XII-XIII вв., направленные на улучшение условий жизни в деревнях (прообразы современных концессий в сфере жилищно-коммунального хозяйства), регалии (почтовая, дорожная, горная, соляная, телеграфная, печатная, монетная, стекольная, алкогольная и др.).

3) Позднее средневековье – масштабное использование концессий для развития новых земель-колоний (например, Договор от 17 апреля 1492 г. между королем Испании Фердинандом и Изабеллой Кастильской с Христофором Колумбом, который назначался вице-королём всех открытых земель), для развития международной торговли (например, Договор от 6 февраля 1555 г., подписанный королём Филиппом и королевой Марией и предоставлявший исключительные права новому обществу, созданному для торговли с Москвой) и транспортной инфраструктуры (Французская концессия 1554 г. на строительство канала, выданная Адаму де Крапонну).

4) Зарождение и развитие капитализма, индустриализация – начало развития систематического законодательства о ГЧП (например, Испанский Королевский декрет от 1761 г. о концессиях), реализация грандиозных для того времени капиталоемких проектов (Суэцкий канал в 1869 г., Эйфелева башня в 1889 г., Панамский канал в 1914 г.), привлечение частного капитала для развития коммунального сектора (например, контракт 1782 г. с братьями Перрье на поставку воды в Париж, после чего аналогичные проекты были реализованы в Бельгии, Германии, Италии, Испании, Турции).

5) Текущий этап – со второй половины конца XX в. – в 60-е гг. небольшой импульс получили концессионные формы сотрудничества во Франции и Испании. Основной толчок развитию ГЧП придали масштабные изменения в государственном управлении Великобритании, которая в 90-е годы XX в. активизировала частный сектор в развитии инфраструктуры через «частную финансовую инициативу» (или *private finance initiative*, PFI), что было связано с переходом от политики государственного администрирования (*Public Administration*) к модели нового государственного управления (*New Public Management / NPM*). Происходит дальнейшее развитие регулирования ГЧП по всему миру (на сегодня более чем в 100 странах мира принято законодательство о ГЧП), реализация мегапроектов (таких, как тоннель под проливом Ла-Манш). Благодаря дерегулированию и инновациям в финансовой сфере ГЧП на современном этапе отли-

чается большим разнообразием форм, основные из которых приведены на Рисунке 1³.

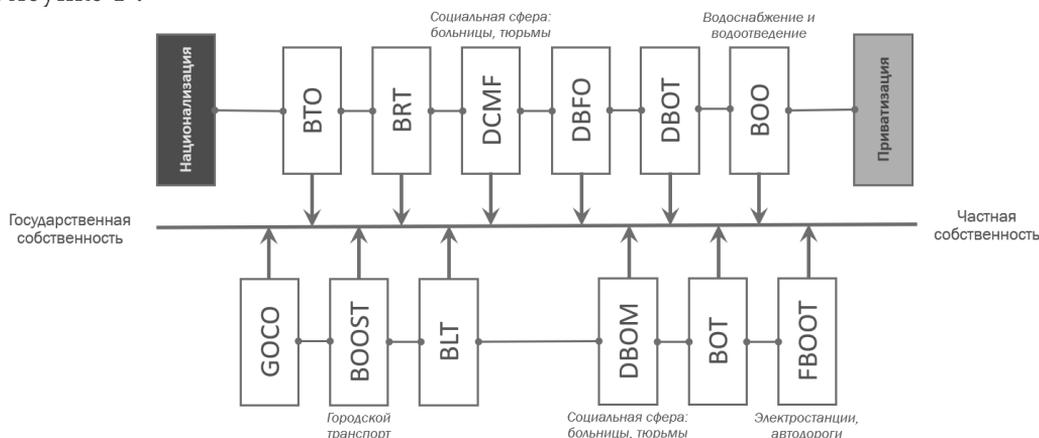


Рисунок 1. Схемы ГЧП в континууме «государственная собственность – частная собственность».

Figure 1. PPP schemes in the continuum “state property – private property”.

Источник: составлено автором

На каждом этапе государство с помощью частных лиц (говоря современным языком, «партнёров» в том или ином качестве) решало задачи «общественного интереса» – в античности это касалось в основном сбора налогов (для развития инфраструктуры использовались рабы, а для сбора налогов у государства не было такой разветвлённой и хорошо отлаженной асистемы, которая стала возможной лишь в XIX-XX вв. благодаря техническому прогрессу), в позднее средневековье данное сотрудничество стало использоваться для колонизации новых территорий, в эпоху бурного развития капитализма фокус сместился в сторону развития крупных инфраструктурных объектов (виадуки, каналы, железные дороги), а в настоящее время к этим объектам добавились социальные объекты (такие как детские сады, школы, больницы) и перспективные отрасли, способные вывести общество на новый уровень развития и требующие огромных капиталовложений (космос, суперкомпьютеры, искусственный интеллект).

³ Сокращения (общепотребительные международные сокращения): BTO: Build–Transfer–Operate (Строительство–Передача–Эксплуатация); BRT: Build–Rent–Transfer (Строительство–Аренда–Передача); DCMF: Design–Construct–Maintain–Finance (Проектирование–Строительство–Техническое обслуживание–Финансирование); DBFO: Design–Build–Finance–Operate (Проектирование–Строительство–Финансирование–Эксплуатация); DBOT: Design–Build–Operate–Transfer (Проектирование–Строительство–Эксплуатация–Передача); BOO: Build–Own–Operate (Строительство–Владение–Эксплуатация); GOCO: Government–Owned–Contractor–Operated (Собственность Государства–Эксплуатация Подрядчиком); BOOST: Build–Own–Operate–Subsidize–Transfer (Строительство–Владение–Эксплуатация–Субсидирование–Передача); BLT: Build–Lease–Transfer (Строительство–Аренда–Передача); DBOM: Design–Build–Own–Maintain (Проектирование–Строительство–Владение–Обслуживание); BOT: Build–Operate–Transfer (Строительство–Эксплуатация–Передача); FBOOT: Finance–Build–Own–Operate–Transfer (Финансирование–Строительство–Владение–Эксплуатация–Передача)

Государственно-частное партнёрство в России: нереализованный потенциал

Анализируя историю сотрудничества государства с частными лицами для решения задач государственной важности в России, можно заметить, что уже в средневековье государство начало привлекать частных лиц (как правило, купцов) к развитию экспортно-импортных операций, чеканке монет, развитию промышленности в Сибири, таможенной деятельности. Появляется система «гостей» и первые концессионеры (купцы Строгановы и атаман казачьего войска Ермак). В XVIII в. сотрудничество государства и частных лиц осуществляется в форме «контрактного маркитантства» (для снабжения армии). По аналогии со странами Западной Европы появляется система «откупов». В конце XIX в. в России начинается активное строительство железных дорог с применением уже концессионных механизмов (первая ж/д ветка по этой схеме, «Козлов–Воронеж», запущена в 1866 г.). Активно концессии используются в развитии телеграфа и телефонного сообщения. Вскоре после революции 1917 г. в рамках «Новой экономической политики» государство для преодоления сильных потрясений вынуждено было также прибегнуть к использованию частнопредпринимательской инициативы (концессии). Концессионные механизмы стали заметным явлением экономической жизни и нашли применение во многих отраслях. Они позволили государству привлечь инвесторов, включая зарубежных, и вдохнуть новую жизнь в экономическое развитие. Однако проводимая политика зачастую вела к ущемлению прав инвесторов, что подрывало доверие к государству и снижало интерес частных лиц к данной модели. В 1937 г. концессии и вовсе были отменены, в том числе в связи с подготовкой страны к мировой войне и необходимостью переориентации приоритетов на военную сферу.

Переосмысление сотрудничества государства с частными лицами и развитие государственно-частного партнёрства в России на современном этапе связано с процессами перехода к рыночной экономике, начавшимися сразу после распада СССР в 90-е гг. XX в. Сначала речь шла о передаче на выполнение частным лицам отдельных работ через систему государственного заказа (проектно-изыскательские, строительно-монтажные). После того как завершился период первоначального накопления капитала, и частные лица смогли запускать собственные проекты, государство видит свою роль в создании необходимой инфраструктуры для их реализации (через федеральные целевые программы, программу развития особых экономических зон, инвестиционные фонды и другие). Частный бизнес получает возможность оказания услуг, которые раньше предоставлялись исключительно государственными структурами (медицина, образование, ЖКХ и другие). В 2005 г. принимается Закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Очень важная роль в процессе активизации ГЧП в России принадлежит передовым регионам, в первую очередь – Санкт-Петербургу, который первым принял соответствующее законодательство о ГЧП

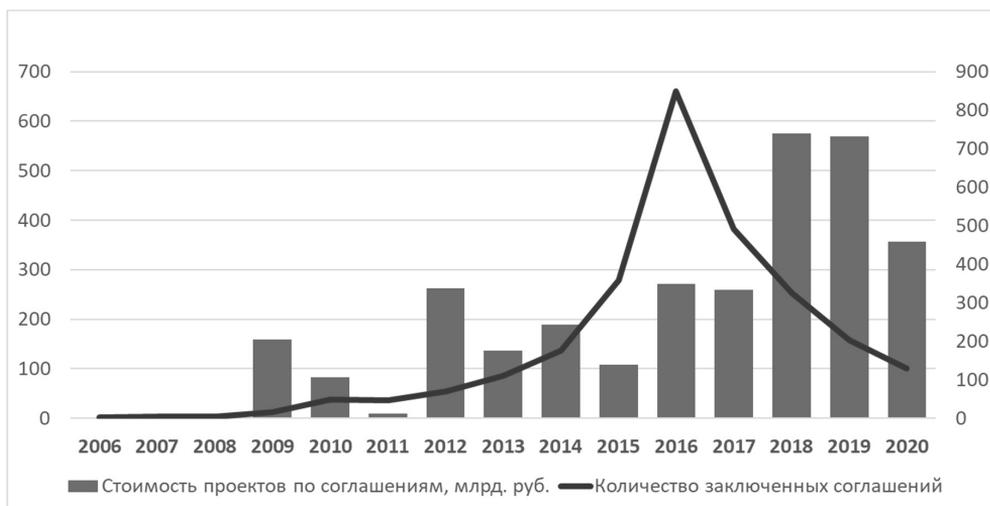


Рисунок 2. Динамика проектов ГЧП в России (без учёта отменённых или досрочно завершённых проектов, по состоянию на 01.10.2021).

Figure 2. Dynamics of PPP projects in Russia (excluding canceled or prematurely completed projects, as of 01.10.2021).

Источник: построено автором статьи на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального Центра ГЧП⁵).

на региональном уровне и запустил ряд проектов, которые до сих пор считаются положительными примерами ГЧП в России (например, «Западный скоростной диаметр», аэропорт «Пулково»). При Внешэкономбанке (ВЭБ) создается Федеральный центр проектного финансирования (ФЦПФ), который начал заниматься развитием ГЧП, запускаются первые «комплексные контракты» (образ ГЧП) и концессии ГК «Автодор», проводится активная законодательная работа, нацеленная на развитие ГЧП в целом и в отдельных инфраструктурных секторах. В 2009 г. инициативно создаётся негосударственный Национальный центр ГЧП в форме некоммерческого партнёрства, который начал заниматься изучением зарубежного опыта, экспертизой и проработкой законодательных инициатив по заказу государственных структур, развитием платформы проектов, реализуемых на принципах ГЧП, а также продвижением идей ГЧП в форме различных событий и формированием экспертного сообщества⁴. Необходимо отметить, что деятельность Национального центра ГЧП благотворно повлияла на развитие ГЧП в России, в первую очередь его популяризацию среди широкого круга заинтересованных лиц – и во властных структурах, и в бизнес-среде. Благодаря активной работе данного центра и развивавшимся экономическим процессам в 2010-х гг. государственно-частное партнёрство уже стало рассма-

⁴ В 2019 г. Национальный центр ГЧП стал структурой ВЭБ.РФ

⁵ Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

триваться как привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов, аналогично пониманию ГЧП, сложившемуся в других странах. В 2015 г. принимается Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...». Динамика проектов ГЧП в России приведена на Рисунке 2.

Несмотря на, казалось бы, масштабную работу по развитию ГЧП в России и большое количество проектов, достигнутые результаты, связанные с привлечением частного капитала в сферу публичной инфраструктуры пока остаются достаточно скромными. Данные портала Global Infra Hub говорят о том, что доля частного сектора в инфраструктурных инвестициях в России составляет всего около 2%⁶. В других странах, не только развитых, она существенно выше: в Великобритании и Канаде – около 19%, в Австралии – 33%, в Чили – 27%. По данным Министерства экономического развития, объем принятых инвестиционных обязательств по концессионным соглашениям в России составляет 1,6% ВВП (для сравнения: в Великобритании – 6,6%, в Австралии и Новой Зеландии – 6,9%, в Канаде – 8,1%)⁷.

Как показывает анализ запущенных проектов, рынок ГЧП в России сильно сконцентрирован: на 20 крупнейших проектов приходится по разным оценкам от 60% до 80% (Бедняков 2021: 81) от всего объёма инвестиционных затрат на проекты ГЧП. Конечно, невозможно переоценить вклад этих проектов в развитие инфраструктуры, в первую очередь магистральной. Такие проекты как «Западный скоростной диаметр», «Реконструкция аэропорта Пулково», «Северный широтный ход», мосты и автомагистрали в Москве и других крупных городах, осуществлённые с привлечением частных инвестиций, вносят огромный вклад в экономическое развитие страны.

Говоря о менее крупных проектах (до 1 млрд руб.), их большинство, хотя они относятся формально к концессиям, можно назвать проектами ГЧП условно, так как в основном это муниципальные проекты в сфере ЖКХ, которые были в нормативном порядке реформатированы в концессии из договоров аренды в 2015–2016 гг. Эти проекты исчисляются тысячами, но занимают не более 5% в общем объёме инвестиций и не оказывают существенного влияния на экономику. Наоборот, в связи с трудоёмкостью процессов подготовки и запуска таких проектов на работу с ними тратится большое количество ресурсов как государственных органов власти, так и частных лиц. Для оценки целесообразности реализации этих проектов по модели ГЧП по критерию эффективности и нужен расчёт показателя VfM (Value for Money), являющемуся одним из ключевых критериев для запуска проектов ГЧП за рубежом. К сожалению, в Рос-

⁶ Оценка автора на основе данных Infracompass. URL: https://infracompass.github.org/ind_country_profile/rus/ (дата обращения 23.02.2022)

⁷ Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии государственно-частного партнёрства в Российской Федерации. Информационно-аналитический обзор, 2020, с. 2. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf> (дата обращения 23.02.2022)

сии этот показатель не был изначально внедрён, а методология сравнительного анализа, предусмотренная законом № 224-ФЗ, вызывает много негативных комментариев экспертов и по сути является тормозом для развития данной формы соглашений, а не инструментом оценки VfM.

С учётом уровня концентрации крупных проектов в России наиболее адекватным размером проекта для проведения сводного анализа является 1 млрд руб. (примерно \$13 млн по текущему курсу): всего было подписано и запущено около 200 таких проектов и по объёмам инвестиций они занимают около 95% рынка проектов ГЧП, то есть почти полностью его покрывают. Динамика по проектам ГЧП стоимостью свыше 1 млрд руб. представлена на Рисунке 3.

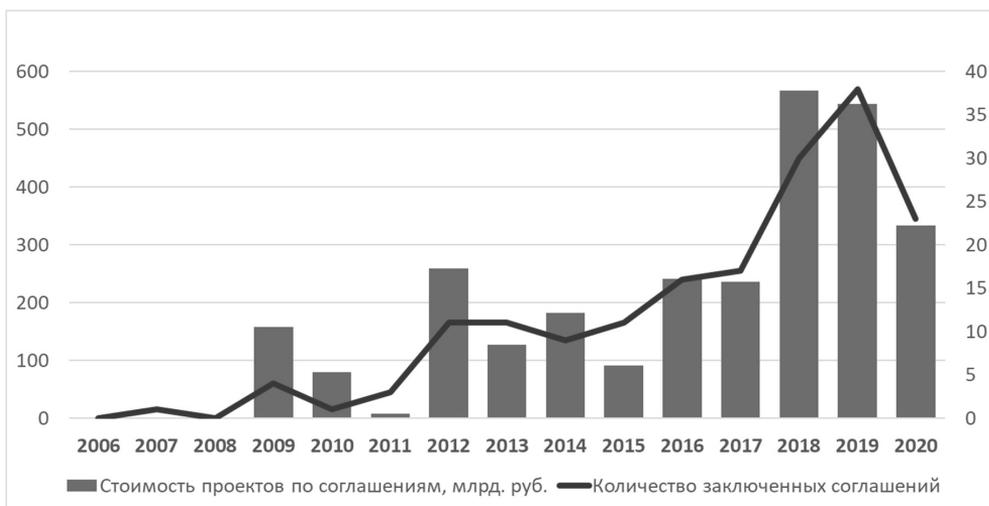


Рисунок 3. Динамика проектов ГЧП свыше 1 млрд руб. в России (без учёта отменённых или досрочно завершённых проектов, по состоянию на 01.10.2021)
Figure 3. Dynamics of PPP projects over 1 billion rubles in Russia (excluding canceled or prematurely completed projects, as of 10/01/2021)

Источник: построено автором статьи на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального центра ГЧП⁸)

Анализ проектов ГЧП стоимостью свыше 1 млрд руб. с начала развития сферы (2005 г.) приводит к следующим выводам (без учета отмененных или досрочно завершённых проектов)⁹:

- Более половины проектов ГЧП реализуется на региональном уровне (средняя стоимость 13 млрд руб.), 44% проектов реализуется на муниципальном уровне (их доля в затратах составляет 15%), и лишь 6% проектов ГЧП

⁸ Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

⁹ Оценка автора на основе базы данных Платформы «Росинфра» (Национального центра ГЧП) по состоянию на 01.11.2020. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

(12 проектов) реализуется на федеральном уровне (мегапроекты со средней стоимостью 82 млрд руб.);

- Несмотря на то, что модель ГЧП применяется в 60 регионах России и в некоторых из них осуществляемые проекты носят исключительно важный для экономического развития характер (дорожные и мостовые проекты, проекты в области образования и здравоохранения), более 70% объёма инвестиций в такой форме осуществляется лишь в 10 регионах (если не учитывать размер проекта, то в 13 регионах). Регионов, в которых запущено по пять и более крупных проектов всего 11, в трёх из которых запущено по 10 и более проектов: Московская область, ХМАО (Югра), г. Санкт-Петербург. В 32 регионах за всё время развития было запущено по одному-два проекта стоимостью более 1 млрд руб., а в 29 регионах – ни одного;

- Около 60% инвестиций в рамках проектов ГЧП направляется в транспортную сферу, в которой реализуется примерно четверть проектов. На втором месте находится отрасль ЖКХ (треть проектов по количеству и 13% по стоимости). В социальную сферу направляется всего 8% инвестиций (четверть проектов по количеству). В остальных секторах реализуется порядка 20% проектов и вкладывается 22% инвестиций;

- Большая часть проектов ГЧП реализуется по модели концессии (Федеральный Закон 115-ФЗ), в то время как запущенный в 2015 г. Федеральный Закон 224-ФЗ (различные соглашения о ГЧП/МЧП) по-прежнему используется в ограниченном числе случаев (1% запускаемых проектов).

Данная ситуация объясняется, в том числе, тем, что на государственном уровне, в отличие от других стран, успешно привлекающих частный капитал в инфраструктуру, не выработано стратегии развития ГЧП, отсутствует централизованная система сбора и опубликования информации по планам привлечения частных инвесторов в проекты с использованием данной модели (как на федеральном уровне, так и в регионах), система инфраструктурного планирования в целом недостаточно развита и не централизована в едином государственном органе. Инфраструктурные планы, как правило, принимаются отдельно по отраслевым направлениям: например, недавно выпущенный «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.», утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.». Национальные программы и проекты, которые используются для целей, в том числе, инфраструктурного развития различных секторов, содержат сводные показатели верхнего уровня, а выделенные данные именно по инфраструктурным/капитальным затратам отсутствуют, что связано с отсутствием проработанных проектов и понимания уровня участия в них частного капитала.

Для восполнения недостатка официальной информации по инфраструктурным проектам (планы, отчётность) и формирования точной картины разви-

тия инфраструктуры профессиональные игроки рынка собирают и обрабатывают первичную информацию из разных официальных источников и пытаются составить перечни крупнейших инфраструктурных проектов, которые планируется реализовать. Например, компания *InfraOne Research* на ежегодной основе формирует перечень «перспективных национальных проектов», в котором содержится ключевая информация по крупным проектам (более 1 млрд руб.), которые планируется реализовать с привлечением частных лиц: капитальные затраты, форма реализации, степень готовности к запуску проекта, срок соглашения частным партнёром и др. Анализ данной информации и её изменения по годам, в дополнение к фактическим данным, приведённым выше, позволяет оценить перспективы развития ГЧП на ближайшие годы с точки зрения ожидаемых объёмов инвестиций, приоритетных отраслей и активности по регионам. На основе отчётов *InfraOne Research* в 2019-2021 гг.¹⁰ можно отметить следующие изменения, произошедшие за три последних года с точки зрения планов по реализации проектов ГЧП:

- Несмотря на рост количества проектов в перечне (+16% в 2021 г. по сравнению с 2019 г.), сумма капитальных затрат существенно упала (-70%). Это в первую очередь объясняется сокращением планов по инвестициям в железные дороги, автодороги и другие менее капиталоемкие объекты транспортной инфраструктуры (что обусловлено экономическим кризисом в связи с распространением коронавирусной инфекции и необходимостью несения непредвиденных существенных затрат на преодоление последствий пандемии);

- По сравнению с перечнем 2020 г. в 2021 г. количество проектов и их объёмы уменьшились (количество на 5%, а объёмы на 36%), что говорит в целом о негативном влиянии пандемии на перспективы реализации крупных инфраструктурных проектов по моделям ГЧП. Ряд крупных транспортных проектов был перенесён на «лучшие времена», по некоторым другим власти решили отказаться от использования модели ГЧП для их реализации, что также свидетельствует об отношении властей к модели ГЧП в настоящее время;

- Указанное сокращение планируемых объёмов инвестиций в крупные транспортные проекты повлияло на среднюю сумму проекта (по сравнению с 2019 г. упала почти в четыре раза);

- Концессионная схема ещё больше увеличила свою долю (с 86% до 92%), что говорит о нежелании рынка массово использовать схему, заложенную в Законе N 224-ФЗ о соглашениях о ГЧП, и, таким образом, можно констатировать его слабую работоспособность;

¹⁰ Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. 2021. *InfraOne Research*. Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. *InfraOne*, 2020; Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. 2019. *InfraOne*. URL: <https://infraoneresearch.ru> (дата обращения 23.02.2022)

- Количество проектов с высокой степенью готовности почти не поменялось и составляет чуть больше половины, что говорит о необходимости усилить работу в области проработки проектов;
- С учётом сокращения в инфраструктурных планах количества крупных проектов в транспортной отрасли, сократилась его доля – в 2019 г. она составляла 51% по количеству проектов (91% по стоимости), а в 2021 г. она сократилась до 13% по количеству проектов (46% по стоимости);
- В инфраструктурных планах существенно выросла доля инвестиций в крупные объекты городского транспорта (17% от затрат на проекты из перечня 2021 г.), здравоохранения (10%), ЖКХ (10%), образования и культуры (5%), экологии и утилизации (5%). В два раза выросло количество проектов в здравоохранении, плановые инвестиции в которые также выросли в два раза. В четыре раза в планах увеличилось количество проектов в сфере экологии и утилизации ТБО (в 4,5 раза по объёму инвестиций). Таким образом, можно констатировать, что, по крайней мере, в планах, благодаря пандемии наметилась диверсификация инфраструктурных вложений с использованием инструментария ГЧП;
- В связи с переориентацией отраслевого назначения проектов перечень претерпел существенное изменение: в списке 2021 г. осталось всего 25 проектов (из 100), которые присутствовали в 2020 г.;
- За последние три года в планах произошла диверсификация распределения проектов по регионам. Если в 2019 г. можно было насчитать всего пять регионов, в которых доля в инвестициях всех перспективных проектов превышает 3%, то в 2021 г. таких регионов стало 13. К традиционным центрам развития ГЧП добавились (по крайней мере, в инфраструктурных планах) Приморский край, Нижегородская область, Свердловская область, Кемеровская область и ряд других. Это является позитивным трендом, но требует дальнейшего развития и воплощения в жизнь запланированных проектов, чтобы модель ГЧП стала эффективным инструментом привлечения частных инвестиций и давала больший вклад в развитие инфраструктуры.

Модель ГЧП как способ привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры пока не заняла достойного места в экономике России и пока всё ещё применяется ограниченно – как с точки зрения региональной, так и с точки зрения отраслевой принадлежности. На данное положение влияет, в дополнение к уже обозначенным причинам, и отсутствие комплексной системы государственной поддержки инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, что является отдельной темой.

Пути совершенствования государственно-частного партнёрства с использованием зарубежного опыта

Как демонстрирует опыт передовых зарубежных стран, потенциал ГЧП как модели развития публичной инфраструктуры огромен. За весь период действия

модели ЧФИ в Великобритании, например, было запущено более 700 ГЧП проектов с частными инвестициями около 56 млрд фунтов стерлингов¹¹. Несмотря на отмену этой формы в 2018 г., Казначейством страны был утверждён инфраструктурный план до 2028 г., предусматривающий инвестиции в размере 600 млрд фунтов стерлингов, из которых 50% должно быть привлечено из частного сектора. Во Франции, по площади равной трети Красноярского края, сумма инвестиций только в проекты по схеме «Marché de partenariat» (соглашения о партнёрстве) превышает 40 млрд евро¹², а количество различных форм концессий и аналогичных им структур («Délégations de service public») превышает 15000. По оценкам Европейского центра развития ГЧП, доля проектов ГЧП в общем объёме инфраструктурных инвестиций во Франции достигает 12%¹³. В Канаде, которая по площади почти в два раза меньше России, по схемам ГЧП запущено около 250 крупных капитальных проектов на сумму, превышающую 110 млрд долл., а отдача для государства от каждого инвестированного в проекты ГЧП доллара равна \$3,6¹⁴. В данных странах модель ГЧП интегрирована в систему управления инфраструктурным комплексом, в рамках финансово-экономических органов исполнительной власти созданы инфраструктурные центры. Например, во Франции это агентство FIN INFRA, в Великобритании – подразделение Казначейства IPA. Все проекты в обязательном порядке проходят предварительную независимую оценку VfM. Создана эффективная система контроля за реализацией инфраструктурных проектов, как на национальном, так и на региональном уровне, которые взаимосвязаны друг с другом через национальные инфраструктурные планы. В Канаде в настоящее время используется инфраструктурный план «Investing in Canada»¹⁵, предусматривающий вложения в инфраструктуру в сумме, превышающей \$187 млрд в течение 12 лет, который к настоящему времени почти наполовину выполнен. Несмотря на то, что в указанных странах может отличаться законодательство, регулирующее ГЧП (в Великобритании и Канаде как странах общего права оно носит характер руководств, а во Франции в 2018 г. был принят общий Кодекс по государственным контрактам («Code de la commande publique»), объединивший регулирование всех моделей государственных контрактов, включая соглашения ГЧП),

¹¹ PFI Centre of Excellence. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships> (дата обращения 23.02.2022)

¹² Оценка автора на основе: Mission d'appui au financement des infrastructures, Direction générale du Trésor. 2019. Rapport Annuel 2019. *FinInfra*. URL: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/rapport-annuel> (дата обращения 23.02.2022)

¹³ European PPP Expertise Center. 2012. France: PPP Units and Related Institutional Framework. *EPEC*. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_france_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf (дата обращения 23.02.2022)

¹⁴ Оценка автора на основе: The economic impact of Canadian P3 Projects. Why Building Infrastructure 'on Time' Matters. 2016. *Canadian Center for Economic Analysis*. URL: <https://www.cancea.ca/cancea/reports/142/economic-impact-canadian-p3-projects-why-building-infrastructure-'-time-matters> (дата обращения 01.11.2021)

¹⁵ Infrastructure Canada. Investing in Canada – Canada's Long-Term Infrastructure Plan. 2018. *Infrastructure Canada*. URL: <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html> (дата обращения 23.02.2022)

экономическая модель, используемая для реализации проектов ГЧП очень похожа и связана с эффективной системой управления проектами, независимо от тех финансовых инструментов и законодательных рамок, которые при этом используются.

В кейсе Канады можно заметить, какой вклад проекты ГЧП могут внести в социально-экономическое развитие. Так, по оценке Канадского центра экономического анализа¹⁶, каждый доллар, вложенный в проекты ГЧП в разных провинциях сгенерировал от 1,1 до 4,2 долл. экономической активности: первичное влияние на экономику – затраты на изначального подрядчика, вторичное влияние – затраты на поставщиков этих подрядчиков, далее сгенерированные доходы в виде зарплат и прибыли тратятся на потребление и инвестиции – индуцированное влияние, и, наконец, новые инфраструктурные объекты обеспечивают рост экономической активности, напрямую не связанный с первоначальными инвестициями – системное влияние. Важно отметить, что данный процесс сопровождается дополнительной занятостью и, как следствие, ростом объёма заработной платы (от 0,5 до 1,9 долл. на 1 долл. инвестиций). Наконец, дополнительные инвестиции в проекты приводят к дополнительным налоговым поступлениям (от 0,4 до 1,1 долл. на 1 долл. инвестиций). При этом для крупных долгосрочных инфраструктурных проектов (к примеру, автодорог), как показывает практика, сумма дополнительных налогов на всём проектном цикле превышает сумму инвестиций. Кроме чисто экономических результатов инфраструктурные проекты ведут к повышению качества жизни и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие и уровень страновой конкурентоспособности, привлекая лучшие ресурсы и дополнительный капитал в страну.

Влияние описанных эффектов реализации проектов ГЧП на ВВП в Канаде составило в среднем 3,6 долл. на 1 долл. инвестиций. Исходя из контрактной стоимости проанализированных двухсот крупных проектов ГЧП (около 110 млрд долл.), можно прийти к общему вкладу в ВВП в размере 396 млрд долл. (около 24% от уровня ВВП в 2016 г.), причём такой вклад был бы меньше, если бы реализованные проекты не были увязаны друг с другом (средний вклад каждого отдельного проекта в изоляции составил 2,4 долл. на доллар инвестиций). Благодаря увязке инфраструктурных планов, помимо прямого эффекта возникает синергетический эффект и, таким образом, повышается влияние этих инвестиций на экономику. Как было подсчитано, реализация рассмотренных проектов ГЧП в Канаде обеспечила в том числе:

¹⁶Canadian Center for Economic Analysis. The Economic Impact of Canadian P3 Projects. Why Building Infrastructure 'on Time' matters. 2016, pp. 20-23. URL: <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html> (дата обращения 01.11.2021)

- 14 млрд долл. экономической активности (из которых 4 млрд долл. – это инвестиции);
- 115 000 лет занятости;
- 5 млрд долл. дополнительной заработной платы;
- 4 млрд долл. дополнительных федеральных / муниципальных налогов;
- 38 млрд долл. добавленной стоимости за счет реализации проектов по модели ГЧП (показатель VfM).

В связи с очевидной значимостью модели ГЧП в развитии инфраструктурного сектора представляется обоснованным проведение анализа промежуточных результатов использования механизма ГЧП в России и выявление путей для более полного использования имеющегося потенциала, с учётом тех достижений и ошибок, которые можно выявить в других странах. С одной стороны, как было показано, в России по моделям ГЧП (в основном концессии) было запущено большое количество проектов. Вместе с тем, пока не проанализирован их вклад в экономическое развитие, а именно – добавленная стоимость, которую даёт эта форма по сравнению с обычными формами реализации инфраструктурных проектов государством. Несмотря на важность данной темы, на государственном уровне не проводились комплексные оценки эффективности реализации проектов ГЧП и их вклада в экономику. В ноябре 2020 г. Счётная Палата России подготовила отчёт, посвящённый реализации ГК «Автодор» всего лишь двух пилотных проектов, и подвергла их критике, которая, по мнению экспертов, по многим пунктам не является объективной, так как озвученные проблемы, в первую очередь, относились к системе государственных закупок, а не к системе концессионных соглашений. Например, не были затронуты вопросы ценности используемой модели реализации проектов, реального сравнительного преимущества для государства и результативности для конкретных инвесторов – те вопросы, которые являются ключевыми при реализации проектов ГЧП.

Что говорит опыт зарубежных стран, и какие особенности являются ключевыми для учёта в дальнейшем развитии ГЧП в России?

Опыт даже таких достаточно близких по многим социально-экономическим параметрам стран как Великобритания, Франция, Канада говорит о том, что государственно-частное партнёрство имеет страновые особенности и определяется различными условиями: правовая среда, уровень развития институтов, деловые традиции, уровень экономического развития, политические факторы и другие. Вместе с тем можно выделить определённые сходства, свидетельствующие о наличии закономерностей в данной сфере, учёт которых может позволить повысить эффективность государственной политики по привлечению частных инвестиций в сектор публичной инфраструктуры.

Анализ развития систем управления программами ГЧП в Великобритании, Канаде и Франции показал, что во всех этих странах оно представляло собой динамичный процесс, со многими изменениями по мере накопления соответ-

ствующего опыта. В Канаде выделяют 3 волны развития ГЧП: (1) попытка копирования английской модели ЧФИ, (2) внедрение механизма VfM и оценка экономического эффекта от каждого проекта, (3) «эра Трюдо». В самом начале развития моделей ГЧП создавались отдельные Центры ГЧП (как на национальном уровне, так и в регионах), которые были сфокусированы исключительно на проектах, реализуемых по подобным моделям. В большинстве случаев затем они были интегрированы в правительственные центры развития инфраструктуры (в Канаде – Инфраструктурное агентство и Инфраструктурный Банк, в Великобритании – Управление инфраструктурой и проектами в рамках IPA Казначейства, по Франции – Центр FIN INFRA в Казначействе) для того, чтобы модель ГЧП рассматривалась не как модное явление, которое имело приоритет над другими формами реализации инфраструктурных проектов, а как альтернатива обычным способам, используемая при наличии экономических преимуществ.

Как продемонстрировал зарубежный опыт, динамика развития государственно-частного партнёрства с точки зрения объёма привлекаемых инвестиций отличается цикличностью и зависит как от экономических, так и от политических факторов. Пик использования схемы ГЧП в Европейских странах пришёлся на 2010-е гг. По мере реализации крупных проектов, с учётом сокращения инфраструктурного разрыва, наметилось плавное снижение активности в данной сфере. Другим фактором в этом вопросе служит бюджетная обеспеченность как один из ключевых драйверов развития ГЧП – чем она выше, тем меньше стимулов у правительства привлекать частный капитал. С другой стороны, сокращение применения модели ГЧП в условиях недостаточности бюджетных средств для развития публичной инфраструктуры (как это происходит в России) может свидетельствовать о нерешённости системных вопросов, на что следует обратить особое внимание.

Сравнительный анализ моделей и систем управления инфраструктурой и ГЧП за рубежом выявил следующие сходства:

- наличие стратегии развития инфраструктурного комплекса в целом и в разрезе по его составным элементам;
- плановый характер развития инфраструктурного комплекса, выражающийся в регулярном утверждении инфраструктурных планов, направленных на достижение стратегических целей;
- наличие эффективной нормативной базы;
- наличие сильных органов управления развитием государственно-частного партнёрства, встроенных в систему государственного управления инфраструктурным комплексом в целом;
- распределение управления инфраструктурным комплексом между федеральным центром и региональными (местными) органами власти с учётом размера проектов, их вклада в экономику и распределения полномочий органов власти;

- широкое использование методологии управления проектами, включая формирование перечня перспективных проектов и поэтапный контроль за их реализацией;
- для проектов, которые планируется осуществлять по моделям ГЧП – проведение детальной оценки каждого крупного проекта на предмет добавленной стоимости (VfM) с целью принятия решения о целесообразности привлечения частных партнёров.

Отличия моделей управления инфраструктурным комплексом и проектами ГЧП в рассмотренных странах в основном определяются их правовыми системами. В то время как во Франции осуществление проектов по конкретным схемам регулируется соответствующими национальными нормативно-правовыми актами (в первую очередь принятым в 2018 г. Кодексом государственных контрактов, консолидировавшим ранее существовавшие отдельно нормативные акты в области государственных закупок, концессий и контрактов ГЧП), в Великобритании и Канаде регулирование проектов ГЧП реализуется через выпуск руководств и пособий органами исполнительной власти/специализированными агентствами. При этом содержащиеся в них правила могут варьироваться от одного региона к другому (хотя идеологические вопросы практически совпадают и находятся в русле рекомендаций центральных служб).

С организационной точки зрения в Великобритании и во Франции центры развития инфраструктуры (IPA и FIN INFRA, соответственно) входят в состав Казначейства, в то время как в Канаде похожий орган (Инфраструктурное агентство Канады) подотчётен двум профильным министерствам – Министерству по инфраструктуре и общинам и Министерству по делам женщин и гендерного равенства, и экономического развития сельских районов. Анализ вклада ГЧП в экономику в указанных странах говорит о том, что сфера ГЧП показывает положительные результаты и оказывает влияние на инфраструктурное развитие и экономику тогда, когда сформирована эффективная система управления инфраструктурным комплексом, и проекты ГЧП рассматриваются не в изоляции, а как один из возможных способов реализации инфраструктурных проектов.

На основе анализа зарубежного опыта можно выделить следующие группы факторов, оказывающих влияние на качество и эффективность использования механизмов государственно-частного партнёрства, по которым необходимо вести планомерную работу для того, чтобы развитие модели ГЧП в России приобрело более результативный характер.

Институциональное развитие: сильные государственные институты, в том числе эффективная система стратегического планирования инфраструктурного комплекса и наличие взвешенной обоснованной политики по использованию модели ГЧП для развития публичной инфраструктуры. При отсутствии сильных институтов государственно-частное партнёрство не сможет нивелировать все недостатки их функционирования и просчёты экономической политики. То же самое можно утверждать и про роль Центра ГЧП: для того чтобы он влиял

на процесс привлечения частных инвесторов в инфраструктуру, необходимо, чтобы он был наделён необходимыми полномочиями, был встроен в систему органов власти и был подотчётен Казначейству или Министерству экономического развития, как в других странах.

Эффективная система регулирования, включая прозрачные и объективные конкурсные процедуры, а также *эффективная система правоприменения*. К сожалению, зачастую зарубежный опыт государственно-частного партнёрства не находит обдуманного отражения в законодательстве. Происходит избирательное копирование отдельных элементов, искажение понятий (например, термин «частная инициатива» используется не в том смысле, в котором он применяется за рубежом), обсуждаются нерелевантные вопросы, на что тратится время законодателей и профессионального сообщества, а важные проблемные вопросы уходят на второй план, или о них вообще забывают. Например, вместо внедрения механизма VfM, принципиально важного в реализации программы ГЧП, на обсуждение выносится вопрос о максимальной доле государства в проектных затратах, что является некорректным, так как в различных проектах доля может быть разной (с учётом условий региона реализации, эффективности и других факторов).

Макроэкономическая стабилизация, включая сильный платёжеспособный спрос. Модель государственно-частного партнёрства предполагает, что в целом ряде случаев конечный потребитель будет оплачивать (хотя бы частично) услуги, предоставляемые частными провайдерами (например, в рамках концессионных соглашений). Чем лучше экономическое состояние населения, тем более активно можно задействовать механизмы ГЧП. По проектам, в которых источником платежей за инфраструктуру выступает государственный бюджет, необходимо наличие платежеспособных органов власти.

Эффективная методология оценки проектов и профессиональное проектное управление и контроль. Отсутствие необходимых инструментов не позволяет качественно структурировать проекты и осуществлять их эффективную реализацию. Даже когда данные вопросы кажутся решёнными, необходимо обращать тщательное внимание к выполнению всех процедур по конкретным проектам, особенно крупным, и кейс Великобритании это подтверждает. Несмотря на наличие процесса управления крупными проектами (руководство «Green Book» / «Зеленой книга» и Модель пяти кейсов «Five Case Model»), недостаточное внимание к данным вопросам привело к проблемам по ряду крупнейших проектов, оказавшим негативное влияние на оценку всех проектов, реализуемых по схеме ЧФИ, и она была отменена. Опыт Канады в этом смысле является намного более положительным: принято принципиальное решение о том, что по схемам ГЧП реализуются только крупные проекты (свыше 100 млн долл.); по каждому проекту перед его запуском рассчитывается показатель VfM; каждый проект подлежит индивидуальной оценке независимым оценщиком. Пример Франции говорит о том, что в отдельных случаях проекты могут запускаться и при от-

рицательном VfM при наличии других преимуществ (проект является сложным и при всем желании государство не в состоянии его грамотно и эффективно реализовать, или если сроки проекта диктуют необходимость его быстрой реализации), но показатель VfM обязательно рассчитывается.

Достижение «ценностной гармонии» участников соглашений ГЧП. Это большой пласт аксиологических вопросов, который доказывает свою актуальность особенно в сложных структурных проектах государственно-частного партнёрства, поскольку подразумевают построение долгосрочного взаимодействия разных по своей сути лиц: с одной стороны, государственных органов власти, а с другой – частного сектора. Для успешного сотрудничества данных сторон требуется сближение их позиций по вопросам, отношение к которым в обычной жизни может отличаться: (i) совместимость интересов, (ii) взаимная ответственность и гарантии, (iii) ритмичность сотрудничества, (iv) отношение государства к регулированию творческого процесса, (v) отношение государства к гибкости, (vi) мотивация, не ограниченная прибылью, и другие.



Рисунок 4. Стратегическая модель ГЧП: предпосылки, условия развития, результаты

Figure 2. Strategic model of PPP: preconditions, development conditions, results

Источник: построено автором на основе анализа развития ГЧП за рубежом и данных по факторным условиям развития инфраструктуры на портале GIH

Опираясь на анализ развития ГЧП в передовых странах и промежуточные результаты развития ГЧП в России, можно сформировать стратегическую мо-

дель, на которой отображены (1) факторы, влияющие на активизацию модели государственно-частного партнёрства на определённом историческом этапе развития государства, (2) факторы успеха данной формы привлечения частных лиц в развитие инфраструктурного комплекса и (3) влияние модели ГЧП на социально-экономическое развитие и страновую конкурентоспособность (через вклад в инфраструктурное развитие) (Рисунок 4).

* * *

Обращение государств на определённом этапе своего развития к механизму государственно-частного партнёрства является не случайным и носит закономерный характер, определяемый совокупностью различных факторов – экономических, инфраструктурных, политических, социальных, технологических.

Несмотря на то, что современная модель ГЧП возникла в 70-80-е гг. XX в. в отдельных развитых странах, в рамках политики «нового государственного управления», направленной на преодоление экономического кризиса, предшественники отдельных форм ГЧП, например, концессий, появились ещё в древности. Помимо политических предпосылок, развитие ГЧП в настоящее время основано на научном поиске оптимальных форм сотрудничества таких противоположных по своей ценностной сути сторон как государство и частные лица, а также переосмыслении их значимости и роли в создании и управлении инфраструктурным комплексом.

Несмотря на то, что тема критических факторов успеха проектов ГЧП в целом в мире широко исследована, она остается достаточно актуальной и необходимой применительно к России с учётом небольшого объёма сравнительных исследований по данному вопросу и не столь успешных результатов внедрения моделей ГЧП как в ряде других стран.

Российская практика ГЧП требует своего дальнейшего совершенствования. Это относится как к законодательному регулированию и дальнейшему совершенствованию институциональной среды, так и к вопросам, связанным со стратегическим планированием, подготовкой проектов для рассмотрения на предмет использования моделей ГЧП, включая оценку их выгодности для государства, а также с администрированием данной сферы в органах исполнительной власти на всех уровнях государственного управления.

На основе анализа зарубежного опыта развития ГЧП, в том числе допущенных ошибок, и учитывая текущий уровень развития ГЧП в России, можно сформулировать первоочередные задачи, решение которых является критичным для повышения вклада ГЧП в общественную инфраструктуру, а значит и экономику: развитие системы стратегического планирования в инфраструктурном комплексе, интегрирование сферы ГЧП в систему управления инфраструктурным комплексом, обязательное использование оценки вклада проектов ГЧП по сравнению с обычными способами осуществления инфраструктурных проектов (добавленной стоимости / сравнительного преимущества), развитие методоло-

гии и повышение значимости системы управления рисками, включая вопросы их распределения между сторонами при оценке проектов, совершенствование системы управления проектами (начиная с их проработки и заканчивая вопросами аудита уже реализованных проектов), систематизация / дополнение мер поддержки запускаемых ГЧП проектов, повышение уровня квалификации государственных служащих в области управления проектами на всём проектном цикле (оценка, подготовка, контроль реализации, закрытие), решение аксиологических и мотивационных вопросов для сближения интересов государства и частных сторон, привлекаемых в проекты, формирование надёжной и открытой информационной среды управления инфраструктурными проектами, включая проекты, реализуемые по моделям ГЧП. С учётом сформировавшейся правовой среды решение данных вопросов должно сопровождаться оперативным внесением необходимых изменений в законодательство. К сожалению, как показывает практика, такие изменения готовятся годами, зачастую не находят своего воплощения и тонут в бюрократических хитросплетениях различных ведомств. Такое отношение законодательных и исполнительных органов власти к важным вопросам, влияющим в конечном итоге на уровень инвестиций в развитие инфраструктуры и связанный с ним уровень социально-экономического развития, также требует корректировки.

Взвешенное использование зарубежного опыта для развития ГЧП в России позволит повысить эффективность данной модели сотрудничества государства с частными лицами и привлечь в инфраструктурный комплекс частный капитал, что должно оказать благотворное влияние на уровень развития инфраструктуры в России и, как следствие, на уровень страновой конкурентоспособности.

Об авторе:

Андрей Сергеевич Бедняков – эксперт, Росинфра, Национальный центр ГЧП (ВЭБ.РФ).
E-mail: bednyakov_a@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 332.02, 338.2, 334.02, 334.7
Received: April 1, 2021
Accepted: September 19, 2021

Public-Private Partnership as a Model of Public Infrastructure Development

A.S. Bednyakov

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-176](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-176)

Rosinfra, National PPP Center (VEB.RF) (Russia)

Abstract: A public-private partnership (PPP), a long-term pooling of public and private partners' resources, sharing risks, responsibilities, and results, is a successful tool employed in many countries to develop public infrastructure. The article argues that PPP is the optimal cooperation between the state and private sectors to solve social and economic problems. Even though PPP as the phenomenon of the modern economy appeared not too long ago, it had objective prerequisites, including the prior forms of cooperation between the state and individuals. The study of these prerequisites reveals the development patterns of PPP development, including its effectiveness, that allows politicians to harness them to develop an optimal state policy in the area. The article provides a comparative analysis of the PPP abroad to assess the intermediate results of the PPP development in Russia. In many countries (Canada, France, and Great Britain), a PPP as an economic model for developing the infrastructure complex has proved its viability and significantly contributes to social and economic development. It is essential that in addition to direct economic effects, a public-private partnership might result in indirect influence, including a positive impact on institutional development. Public-private partnership in Russia has not yet found wide application for improving the infrastructure complex. Therefore, it does not have enough impact on economic development. Despite the large volume of research on PPP, there are few comparative studies of PPP development in countries at different levels of socio-economic development. Relying on the conducted study of PPP in Russia and the leading foreign countries, the strategic model of PPP proposed by the author as well as broader foreign experience in PPP, the article provides recommendations aimed at better utilization of the opportunities provided by fostering of this form of cooperation between the state and individuals and increasing its role in the economic development of Russia.

Keywords: infrastructure, public-private partnership, investment projects, economic policy

About the author:

Andrey S. Bednyakov – Expert, Rosinfra, National PPP Center (VEB.RF).
E-mail: bednyakov_a@mail.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Delmon J. 2017. *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*. The World Bank. DOI: 10.1017/CBO9780511974403

Gruening G. 2001. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 4(1). P. 1–15.

Ma L., Li J., et al. 2019. A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018. *Advances in Civil Engineering*. Vol. 2019. P. 1-18. DOI: 10.1155/2019/7094653

Montchretien A. 1889. *Traicte de l'oeconomie politique: dedie en 1615 au Roy et la Reyne Mere du Roy*. PLON, Nourrit-Paris. (In French).

Ivanov O., Inshakova A. 2020. *Public-Private Partnerships in Russia. Institutional Frameworks and Best Practices*. Springer. 312 p.

Osei-Kyei R., Chan A. 2015. Review of Studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) Projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*. №33. P. 1335-1346. DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008

Revoltella D., Brutscher P., Tsiotras A., Weiss C. 2016. Infrastructure Investment in Europe and International Competitiveness. *European Investment Bank*. EIB Working Papers 2016 / 01.

Song J., Zhang H., Dong W. 2016. A Review of Emerging Trends in Global PPP Research: Analysis and Visualization. *Scientometrics*. №3. P. 1111-1147. DOI: 10.1007/s11192-016-1918-1

Yescombe E.R., Farquharson E. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann. Oxford, 548 p.

Bednyakov A.S. 2021. Zavisimost' ustoychivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya ot infrastruktury [Dependence of Sustainable Socio-Economic Development on Infrastructure]. *Mir dorog*. №134. P. 155-161. (In Russian)

Hayek F. von. 1992. *Doroga k rabstvu* [The Road to Slavery]. Moscow: Ekonomika. 176 p. (In Russian)

Ivanov O.V. 2019. *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak instrument razvitiya infrastruktury i modernizatsii ekonomiki (opyt stran Aziatsko-Tikhoookeanskogo regiona)* [Public-Private Partnership as a Tool for Developing Infrastructure and Modernizing the Economy (the Experience of the Countries of the Asia-Pacific Region)]. Moscow: Izdatelstvo «MGIMO-Universitet». 300 p. (In Russian)

Keynes J. 1993. *Ekonomicheskiye posledstviya Versal'skogo dogovora. Izbrannyye proizvedeniya* [Economic Consequences of the Treaty of Versailles]. Moscow: Ekonomika. 540 p. (In Russian)

List F. 2005. *Natsional'naya sistema politicheskoy ekonomiki* [National System of Political Economy]. Moscow: Evropa. 382 p. (In Russian)

Mill J. 1980. *Osnovy politicheskoy ekonomii* [Fundamentals of Political Economy]. Vol. 1. Moscow: Progress. 498 p. (In Russian)

Osadchaya I.M. 2006. Evolyutsiya makroekonomicheskoy teorii posle Keynsa [Evolution of Macroeconomic Theory after Keynes]. *Voprosy ekonomiki*. №5. P. 5-18. (in Russian)

Список литературы на русском языке:

Бедняков А.С. 2021. Зависимость устойчивого социально-экономического развития от инфраструктуры. *Мир дорог*. №134. С. 155-161.

Иванов О.В. 2019. *Государственно-частное партнёрство как инструмент развития инфраструктуры и модернизации экономики (опыт стран Азиатско-Тихоокеанского региона)*. Москва.: Издательство «МГИМО-Университет». 300 с.

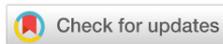
Кейнс Дж.М. 1993. *Экономические последствия Версальского договора. Избранные произведения*. Москва.: Экономика. 540 с.

Лист Ф. 2005. *Национальная система политической экономики*. Москва.: Европа. 382 с.

Милль Дж.Ст. 1980. *Основы политической экономии*. Соч.: в 3 т., Т. 1. М.: Прогресс. 498 с.

Осадчая И.М. 2006. Эволюция макроэкономической теории после Кейнса. *Вопросы экономики*. №5. С. 5-18.

Хайек Ф. фон. 1992. *Дорога к рабству*. Москва.: Экономика. 176 с.



Внешние связи приграничных российских регионов

Л.Р. Рустамова

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Несмотря на наметившуюся тенденцию деглобализации, в мире сохраняются высокая степень взаимозависимости стран и запрос на решение глобальных проблем через международное сотрудничество субнациональных единиц. Внутригосударственные регионы существенно влияют на характер межгосударственных отношений посредством усиления своих культурных и торгово-экономических связей, которые нередко содействуют интенсификации межгосударственного диалога. Цель этого исследования состоит в том, чтобы проанализировать основные факторы и особенности международной деятельности приграничных регионов России как территорий, находящихся в непосредственной близости от зарубежных государств и имеющих наибольшее количество «точек соприкосновения». Также в работе поставлена цель выяснить, как их международные связи влияют на внешнюю политику России. В ходе исследования было установлено, что за короткий период становления нового нормативно-правового регулирования после распада СССР, российские регионы, согласно теории акторности Б. Рассета и Х. Стара, сумели приобрести все черты влиятельных негосударственных акторов мировой политики и интегрироваться в самые разнообразные международные структуры, в рамках которых они реализуют совместные с зарубежными регионами инфраструктурные проекты, а также развивают местное самоуправление. Факторы выхода российских приграничных регионов на международную арену включают в себя общность социально-экономических проблем и проблем безопасности с регионами сопредельных государств, наличие этно-конфессиональной и культурно-языковой близости с регионами других стран, а также геополитические факторы, имеющие значение для внешней политики федерального центра. Выстраивая тесные связи на основе культурной, языковой, этнической близости, российские регионы выполняют «компенсирующую функцию», восполняя дефицит взаимопонимания на уровне двусторонних отношений. Они также выступают «дипломатическими агентами» федерального центра в международных организациях, занимающихся укреплением демократии на местном уровне, а также обладают потенциалом наращивания «мягкой силы» России. Несмотря на наличие определённых издержек приграничного сотрудничества регионов, которые правительство решает посредством усиления нормативно-правового регулирования их внешних связей, важность данного сотрудничества подтверждается практическими мерами поддержки выхода регионов на международную арену федеральным центром.

УДК: 327.3

Поступила в редакцию: 20.01.2021 г.

Принята к публикации: 15.12.2021 г.

Ключевые слова: регионализация, приграничное сотрудничество, акторность внутригосударственных регионов, трансграничный актор, еврорегионы, геополитический фактор, социально-экономические проблемы, этно-конфессиональный фактор, культурно-исторический фактор

Активизация выхода регионов на международную арену – общемировой тренд. При этом, несмотря на разный уровень жёсткости нормативно-правового регулирования возможностей выхода регионов на внешнеполитическую арену, он наблюдается как в федеративных, так и в унитарных государствах. Осуществление международной деятельности регионами, при которой постепенно всё более чётко проявляются их собственные интересы, в ряде случаев отличающиеся от государственных, а также аккумуляция значительных ресурсов влияния при выстраивании сетей отношений с целым рядом зарубежных структур привели к тому, что внутригосударственные регионы стали рассматриваться как негосударственные акторы мировой политики (Барабанов 2000; Буданова 2013; Лебедева 2019), способные оказывать значительное влияние на мировую политику (Акимов 2016).

Акторный подход является методологической основой и данного исследования, поскольку позволяет выделить не только критерии, по которым регионы могут быть отнесены к негосударственным акторам мировой политики, но и обстоятельства, обуславливающие их выход на международную арену. При всём многообразии российских регионов наиболее интегрированными в процессы международного взаимодействия являются приграничные, активно взаимодействующие с сопредельными государствами, поскольку помимо обладания разнообразными ресурсами они также становятся точками, замыкающими на себе потоки зарубежных инвестиций и внешнеэкономических связей. По этой причине проанализировать акторность российских регионов и факторы их международной деятельности представляется целесообразным на примере целого ряда приграничных российских регионов.

Международному сотрудничеству регионов особое внимание традиционно уделяется в неолиберальной теории, согласно которой усиление их роли в принятии решений на национальном и глобальном уровнях не обязательно ведёт к ослаблению государства. Напротив, международная деятельность внутригосударственных регионов может вести к усилению кооперации государства с другими акторами мировой политики, его вовлечённости в сети транснациональных отношений, которые способствуют интегрированности государства в многосторонние институты и усилению его взаимозависимости с другими государствами (Keohane, Nye 1989). Это исследование исходит из неолиберальной трактовки международной деятельности регионов, а также опирается на концепцию «мягкой силы», согласно которой негосударственные акторы способны участвовать в формировании повестки дня, процессах глобального управления

и в том числе благодаря выстраиванию сети многостороннего сотрудничества способствовать позитивному восприятию страны в мире и росту её вовлеченности в мировые политические процессы (Нье 2011).

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы выявить факторы выхода регионов на международную арену и выяснить, как они влияют на внешнюю политику федерального центра. На основе анализа факторов выхода регионов и конкретных форм участия в международной деятельности делаются выводы о том, как они влияют на взаимодействие центра и периферии и какие возможности они дают для выстраивания двустороннего диалога России со странами, с которыми регионы активнее всего поддерживают контакты.

Гипотезой данного исследования выступает предположение, что международная деятельность регионов, осуществляемая в условиях централизации власти, выполняет «компенсирующую роль». Активизация международных связей регионов необходима в условиях, когда двусторонние отношения носят конфликтный характер. В этом случае культурные и религиозные связи регионов позволяют сохранить межгосударственные контакты. Регионы также выступают посредниками между центральными властями и властями других государств, поскольку они обладают ресурсами, которые способствуют посредством регионального сотрудничества межгосударственному диалогу и наращиванию «мягкой силы».

Исследование опиралось на *широкий круг работ* как российских, так и зарубежных авторов, посвящённых проблемам сотрудничества приграничных регионов. Большинство западных исследователей, занимающихся изучением международной деятельности регионов, отмечают растущую заинтересованность не только развитых, но и развивающихся стран в вовлечении своих регионов и крупных городов в глобальные экономические процессы, их интеграцию в многосторонние структуры, поскольку интеграция на местном уровне ведёт к вовлечению государства в общемировые процессы взаимозависимости и взаимосвязанности и, как следствие, активизации возможностей принимать участие в мировых политических процессах. Особенно интересным с этой точки зрения становится изучение феномена еврорегионов как институционально оформленной формы объединения регионов нескольких государств с самым разным уровнем социально-экономического развития с целью решения общих проблем. Такие западные исследователи, как Й. Фратчек-Мюллер, А. Милзрек-Зеймо (Frątczak-Müller, Mielczarek-Żejmo 2015), Дж. Скотт (Scott 2013), Б. Мирсей (Mircea 2010) и К. Сабау (Sabau 2012) особо акцентируют внимание на возможностях европейских стран через формат приграничного сотрудничества углублять процессы европейской интеграции, способствовать социально-экономическому росту менее развитых соседних стран и таким образом осуществлять превентивные меры кризисного регулирования. К их оценкам присоединяются Р. Лоуренс (Lawrence 2011), А. Ноферини (Noferini, Berzi, Camonita, Dura 2019) и Л. Суса (Sousa 2013), которые рассматривают выход регионов на международ-

ную арену как важную часть процессов демократизации и институционализации, помогающих улучшить взаимопонимание и через усиление межстранового взаимодействия избежать нарастания конфликтогенного потенциала.

Российские исследователи акцентируют внимание на проблемах и сложностях, сопряжённых с выходом регионов на международную арену ввиду тенденции к централизации российской вертикали власти и относительно небольшого опыта международной деятельности регионов в условиях нового правового регулирования, возникшего после распада СССР. Эти сложности связаны, прежде всего, с проблемами центробежных и центростремительных тенденций (Волкова 2015). В то же время при изучении вопросов международной деятельности российских регионов наибольшее количество исследований приходится на приграничное сотрудничество регионов, поскольку проблематика приграничных регионов для России как страны с колоссальным приграничным периметром имеет особое значение. Изучению проблем международных связей приграничных регионов посвящены работы таких авторов, как И.П. Глазырина, И.А. Забелина, Е.А. Клевакина (Глазырина, Забелина, Клевакина 2014), Е.И. Медеубаев (Медеубаев 2015), С.В. Степанова (Степанова 2017), Г.Ю. Субанакоев (Субанакоев 2017), Г.М. Федоров, М.А. Городков, И.И. Жуковский (Федоров, Гороков, Жуковский 2011). В отечественной науке складывается целое направление изучения приграничных территорий – «лимология», которая изучает функционирование границ, а также политические, социально-экономические, военные и другие аспекты приграничного и трансграничного сотрудничества (Кузьмин 2009). При этом возможности регионов налаживать эффективные внешние связи рядом исследователей оцениваются достаточно скептически и целиком увязываются с географическим положением каждого отдельно взятого субъекта федерации, его ресурсным потенциалом и управленческими возможностями местных властей (Бусыгина, Филиппов 2013). Практически не исследуются возможности российских регионов через участие в многосторонних институтах продвигать внешнеполитическую повестку дня, наращивать «мягкую силу». Данное исследование частично компенсирует этот пробел, поскольку в нём анализируется участие российских регионов в таких институтах, как Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, а также влияние культурных связей на наращивание межгосударственных связей.

Акторность российских внутригосударственных регионов и правовое регулирование их международной деятельности

Б. Рассетт и Х. Старр выделяют следующие критерии акторности негосударственных участников международного взаимодействия, которые делают субъект актором мировой политики, способным оказывать влияние на политику государств и других негосударственных акторов: наличие самоидентификации, собственные интересы, максимальная автономность, признание их значимости

другими акторами, влияние на мировую политику через формирование международных правил и норм, а также создание новых транснациональных акторов (Russett, Starr 1981).

Основным критерием акторности внутригосударственных регионов, который также является основным мотивом их выхода на международную арену, считается наличие собственной идентификации, которая отличается от общегосударственной. В этой связи Ю.Г. Акимов приводит пример канадской провинции Квебек и введения в научный оборот термина «идентификационная парадипломатия», используемого преимущественно во франкоязычной научной литературе, согласно которому наличие этнолингвистической миноритарной нации в субъекте определяет его самоидентификацию либо близкую другому государству, где это этнолингвистическое сообщество доминирует, либо свою, уникальную, отличную как от государства-базирования, так и какого-то ни было другого государства (Акимов 2016). Случай России примечателен, поскольку её территория состоит из 85 регионов, в которых проживает более 180 национальностей, говорящих на языках, принадлежащих 14 языковым семьям¹. С одной стороны, эти обстоятельства обуславливают многообразие возможностей российских регионов выходить на международную арену, что, с другой стороны, ставит перед федеральным центром задачу установления эффективного контроля за сохранением единства внешнеполитической линии России и международной деятельности регионов.

Если в западных (Fry 2009) и российских исследованиях пример канадской провинции приводится в связи с тем, что наличие конституционных возможностей служит дополнительным фактором для самостоятельных действий на международной арене, то российская действительность, обусловленная начальным периодом активного выхода российских регионов на внешнеполитическую арену, запомнившуюся как «парад суверенитетов», включает в себя серьёзные конституционные ограничения автономии регионов. Помимо Основного закона РФ, закрепляющего исключительную компетенцию федерального центра по вопросам внешней политики и международных отношений², контроль за выходом субъектов на международную арену прописан в целом ряде других документов, имеющих ключевое значение для общероссийской внешней политики. К ним относится, в первую очередь, закон от 4 января 1999 года №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», в котором особо подчёркивается, что «соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключённые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо

¹ Национальный и этнический состав России. *РосИнфоСтат*. URL: <https://rosinfostat.ru/natsionalnyj-sostav/> (дата обращения: 06.02.2022)

² Конституция РФ 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2022)

от формы, наименования и содержания не являются международными договорами»³.

В 1996 г. вышел указ Президента России «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации», изменённый в 2011 г., который и стал основополагающим документом, регулирующим разделение полномочий между субъектами федерации и федеральным центром.

Анализ документов, регулирующих выход регионов на международную арену, показал, что все договорённости в сфере культурного сотрудничества, торговли, гуманитарного взаимодействия, заключённые между субъектами и другими государствами и регионами, поставлены под контроль МИД России, который является главным органом по отношению к любым другим органам в субъекте федерации, ответственным за ведение международных связей, и должны учитывать внешнеполитическую линию Центра.

В то же время внешние связи именно приграничных регионов стали регулироваться рядом дополнительных документов, где можно найти определённое обоснование заинтересованности центра в делегировании ограниченной автономности приграничным регионам в выстраивании международных связей. В 2001 г. была принята Концепция приграничного сотрудничества и в 2017-м – закон «Об основах приграничного сотрудничества РФ»⁴, согласно которым приграничное сотрудничество должно способствовать созданию обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства сопредельных государств, развивать и укреплять хозяйственные, культурные и гуманитарные связи между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельными государствами, поддерживать соотечественников за рубежом, проживающих на приграничной территории зарубежных стран⁵. Эти задачи перекликаются с основными задачами внешней политики, указанными в Концепции внешней политики РФ от 2016 г. в той части, где говорится о необходимости способствовать формированию отношений добрососедства с сопредельными государствами, поиску новых форм дипломатии, усилению роли России в мировом гуманитарном пространстве, а также консолидации российской диаспоры за рубежом и продвижения её «мягкой силы»⁶.

³ ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». *Консультант*. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=256332> (дата обращения: 06.02.2022)

⁴ ФЗ №179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». *Консультант*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/ (дата обращения: 06.02.2022)

⁵ Концепция приграничного сотрудничества в российской Федерации 2001 г. *Консультант плюс*. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=30364&fld=134&dst=100006,0&rnd=0.6881828570044919#09458139314494616> (дата обращения: 06.02.2022)

⁶ Концепция внешней политики РФ 2016 г. *Гарант*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062/> (дата обращения: 06.02.2022)

Часть приграничных регионов России имеет свою самоидентификацию, отличную от общероссийской, что связано с этническим составом республик и доминирующей в них религии. Однако наличие собственной самоидентификации, прежде всего, ставит вопрос о наличии собственных интересов у регионов. Регионы, обладающие культурными особенностями, используют их, чтобы налаживать торгово-экономические связи с теми партнёрами, с которыми есть общие культурные корни, поскольку тем самым облегчается взаимопонимание и готовность реализовывать совместные проекты по улучшению социально-экономического положения региона. На 2019 г. из 85 регионов только 13 являлись не дотационными, и при этом наиболее дотационными регионами до сих пор остаются именно приграничные регионы⁷.

На международной арене местные власти воспринимаются как выразители интересов, в первую очередь, регионов. Признание регионов в качестве негосударственных участников даёт им возможности формировать правила и нормы через выстраивание сети отношений с негосударственными участниками, оказывающими влияние на формирование норм и правил в сфере местного самоуправления. Наиболее активными регионами России, в этой связи, являются участники еврорегионов, транснациональных объединений «Ассамблея еврорегионов», «Конгресс местных и региональных властей Совета Европы» (КМРВ), призванных содействовать усилению местной и региональной демократии, повышению эффективного управления на местах и обмену опытом между регионами. В рамках этих объединений российские регионы имеют возможность налаживать контакты не только с другими регионами, но и с бизнес-структурами, с представителями МНПО и культурными институтами других стран, с которыми имеются общие культурные традиции, с МПО, которые представляют интересы регионов по увеличению своей автономности.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (КМРВ) как раз является структурой, которая имеет право давать рекомендации по нормативно-правовому регулированию местного самоуправления и оценивать состояние региональной демократии. Он действует на основе Европейской хартии местного самоуправления⁸, которая обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Палаты КМРВ СЕ могут создавать небольшие специальные рабочие группы для изучения конкретных вопросов, касающихся, например, систем образования, жилищных условий, безработицы, проблем городов, развития аграрных районов и т. д.

⁷ Число российских регионов с дефицитом бюджета удвоилось. РБК. 12.02.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/02/2020/5e4281299a79471b4769c391> (дата обращения: 06.02.2022)

⁸ Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Гарант. URL: <https://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 06.02.2022)

Анализ документов, докладов и публикаций КМРВ показал, что политическая ситуация в России и уровень местной демократии в ней находятся в фокусе внимания организации. В 2010 г. Конгресс осудил практику отказа от выборов губернаторов⁹. С 2012 г. руководство России вновь вернуло прямые выборы губернаторов. Доклад КМРВ по России от 2019 г. констатирует невысокий уровень автономности регионов, однако отмечает, что Россия выполнила рекомендацию доклада 2010 г. о возвращении прямых выборов губернаторов и мэров¹⁰. Несмотря на традиционное противодействие делегатов Украины, Грузии, Польши, Великобритании, в докладе также отмечалось, что у Российской Федерации есть положительный опыт, который нужно принять во внимание многим странам. В нём указывался пример Ленинградской области, где был принят закон о местных формах самоуправления, о сельских старостах¹¹. На фоне того, как критикуется степень соблюдения прав человека в России в зарубежной прессе, доклад, принятый в Конгрессе, можно считать политическим успехом делегации российских представителей региональных органов власти, активно участвующих в дискуссии и разъясняющих зарубежным делегатам особенности российского местного самоуправления. При том что, участвуя в работе Конгресса через свои регионы, Россия получает возможность скорректировать западные оценки внутривнутриполитической ситуации в России, она также может использовать трибуну для выдвижения своей повестки дня и обсуждения вопросов, представляющих для неё интерес. Так, на одном из последних заседаний глава российской делегации – губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко поднимал такие темы, как сохранение и укрепление европейского природного и культурного наследия, соблюдение принципов демократии в период пандемии коронавирусной инфекции и мультилатерализм в современной системе международных отношений. На той же сессии делегация России инициировала обсуждение практики нарушения прав русскоговорящих на территории Украины и стран Балтии¹². На фоне того, что в целом отношения с 2014 г. у России и Совета Европы складываются сложно, поскольку было приостановлено членство российской делегации в ПАСЕ, в Конгрессе местных и региональных властей российская делегация пользуется авторитетом, а её инициативы получают одобрение и практическое воплощение. Вне зависимости от международной конъюнктуры, складывающейся вокруг России, представители российских регионов имеют право избирать и быть избранными в её руководящие органы.

⁹ Local and regional democracy in the Russian Federation. *The Congress of Local and Regional Authorities. 19th session.* 11.10.2010. URL: <https://rm.coe.int/1680718ea1> (accessed 06.02.2022)

¹⁰ Городецкая Н. 2018. Совет Европы проинспектирует российские регионы. *Коммерсантъ*. №202 от 02.11.2018, стр. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3787650> (дата обращения: 06.02.2022)

¹¹ Congress Monitoring Committee examined the report on local and regional democracy in the Russian Federation. *Council of Europe portal.* 03.07.19. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-monitoring-committee-examined-the-report-on-local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation> (дата обращения: 06.02.2022)

¹² Дрозденко: сессия Конгресса местных властей СЕ была успешной для России. *РИА-новости.* 31.10.19. URL: <https://ria.ru/20191031/1560450689.html> (дата обращения: 06.02.2022)

Представители России в КМРВ неоднократно избирались руководителями комитетов организации и получали таким образом возможность обсуждать наиболее значимые с точки зрения внешнеполитической повестки России вопросы.

Таким образом, российские регионы через участие в транснациональных объединениях на пространстве Европы выполняют функции посредников в отношениях Россия – Совет Европы, Россия – ЕС, а в контексте дискурса об уровне демократии: Россия – страны Запада. Именно посредническая роль делает российские регионы акторами мировой политики и даёт им возможность оказывать влияние на внешнюю политику России, которая учитывает их как силу, которую необходимо принимать во внимание при выстраивании отношений с другими государственными и негосударственными акторами.

Для определения того, в каких форматах происходит международное сотрудничество, и как такое взаимодействие сказывается на общегосударственной политике, есть смысл привести конкретные кейсы международного сотрудничества регионов и рассмотреть их интересы к установлению отношений с зарубежными регионами.

Факторы выхода регионов на международную арену и их влияние на международные связи России

Зарубежный исследователь Л. Суса выделяет следующие направления международной деятельности внутригосударственных регионов и факторы их выхода на международную арену: экономические, политические, культурные, исторические и геополитические (Souza 2013). Учитывая этно-конфессиональное разнообразие России, протяжённость российской границы, эти факторы и цели целесообразно выделить следующие: геополитические, обеспечение безопасности, социально-экономические, этноконфессиональные, культурно-языковые.

Геополитические факторы выхода внутригосударственных регионов на международную арену

Географическое положение существенно влияет на характер и интенсивность международных связей. Приграничные регионы уже априори участвуют в международных связях, поскольку, как отмечает П.Я. Бакланов, имеют непосредственный выход к территории соседней страны, и любое государство, заинтересованное в выстраивании пояса добрососедских отношений с сопредельными государствами, будет оказывать на приграничный регион соседней страны своё влияние (Бакланов, Романов 2010).

Приграничные регионы часто расположены в исторических местах, которые ранее имели устойчивые связи с другим государством. Этот фактор обуславливает введение облегчённого режима пересечения границы между приграничными регионами соседних государств, который позволяет приграничному

населению выстраивать семейные отношения, отправлять культурно-религиозные обряды на значимых для этого исторических участках территорий, ранее входящих в состав соседнего государства, а также решать иные бытовые задачи. К регионам, имеющим давние исторические корни с сопредельными государствами, относятся приграничные территории России, расположенные близ Прибалтийских государств.

Важным геополитическим фактором выхода регионов на международную арену можно также считать их участие в европейских региональных международных организациях. Такие европейские организации, как Ассоциация европейских приграничных регионов и Ассамблея европейских регионов (АЕР) созданы в целях решения социально-экономических проблем европейских регионов и достижения их самостоятельности в выстраивании внешних связей, однако они также часто обсуждают политические вопросы, не связанные напрямую с местным самоуправлением. Так, обсуждались Чеченская война¹³, будущее Арктики и защита прав человека в России¹⁴ (Рустамова 2019). Отсутствие возможности выступить по данным вопросам с разъяснением российской позиции было бы для Центра дипломатическим упущением. Таким образом, приграничные регионы являются «дипломатическими агентами», представляющими российскую точку зрения в международных структурах.

Обеспечение безопасности

Будучи основной сферой компетенции федеральных органов власти, безопасность государственных границ, тем не менее, обеспечивается приграничными районами, особенно в части превентивных действий по недопущению распространения трансграничных угроз, связанных с терроризмом, экстремизмом, а также в части борьбы с чрезвычайными ситуациями. В последнее время весь периметр границы в Центральной Азии становится очагом распространения таких угроз. По этой причине на границе России стали активно действовать программы Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) – основной организации, которая борется с этими угрозами на постсоветском пространстве.

Особо значимо с точки зрения безопасности сотрудничество российских регионов, находящихся на границе с Казахстаном, которая является самой протяжённой в мире непрерывной сухопутной границей между государствами. Регионы на границе с Казахстаном: Оренбургская область, Саратовская область, Алтайский край и др., сотрудничают по вопросам борьбы с чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями, происходящими в приграничье. Сотрудничество осуществляется региональными подразделениями министерств

¹³ Сайт Ассамблеи европейских регионов. URL: <https://aer.eu/chechnyan-crisis-aer-expresses-concern-confirms-wish-contribute-political-solution-respects-principles-regionalism/> (дата обращения: 06.02.2022)

¹⁴ Сайт Ассамблеи европейских регионов. URL: <https://aer.eu/chechnyan-crisis-aer-expresses-concern-confirms-wish-contribute-political-solution-respects-principles-regionalism/> (дата обращения: 06.02.2022)

по чрезвычайным ситуациям двух стран: департаментами по чрезвычайным ситуациям областей Казахстана и управлениями МЧС в российских регионах. Как показало изучение практики их взаимодействия, оно «...направлено на реализацию комплекса защитных мер в паводковый период, недопущение лесных и степных пожаров, ликвидацию аварий на промышленных объектах, а также последствий пусков космических ракет...» (Иванов, Жундубаева 2015).

Многие проблемы безопасности касаются приграничных регионов, которые граничат с прилегающими государствами по воде. Такие проблемы как природные чрезвычайные ситуации на море, являются сферами плодотворного сотрудничества российских регионов с государствами, с которыми у федерального центра отношения отягчены большим количеством противоречий. Так, Приморский край активно взаимодействует с властями Японии по поиску и спасению моряков с 2000 года (Казаков, Лысцев 2018). Представители регионов участвуют в совместных учениях по отработке задач поиска и спасения на море¹⁵. Все пограничные службы российских дальневосточных приграничных регионов и структуры ФСБ России активно взаимодействуют с аналогичными приграничными службами и органами безопасности Канады, Республики Корея, США и Японии по пресечению контрабанды наркотиков и оружия, незаконной миграции, пиратства и вооружённого грабежа судов.

Распространение коронавирусной инфекции также поставило перед региональными властями России задачи по эффективному контролю границы со странами с высоким уровнем заражения. Ряд исследователей отмечает, что пандемия поменяла характер отношений центр – регион, так как регионам были даны дополнительные полномочия по борьбе с распространением инфекции (Зуенко 2020). В частности, регионы могли самостоятельно определять строгость предпринимаемых карантинных мер, а также порядок взаимодействия с другими государствами по борьбе с распространением инфекции. Российские региональные власти стали активно взаимодействовать с регионами соседних стран по усиленному мониторингу и контролю за перемещением потенциально заражённых через границу. В рамках этого взаимодействия своевременно закрывались пропускные пункты, приостанавливалась работа общественного транспорта. Приграничное сотрудничество в области совместной борьбы с пандемией COVID-19 по периметру российско-китайской границы оказалось одним из наиболее эффективных. При этом наличие побратимских связей и соглашений о взаимопомощи с регионами России облегчили обмен медицинскими препаратами и средствами защиты. Так, в апреле 2020 г. Китай передал Приморскому краю 50 тысяч медицинских масок¹⁶.

¹⁵ Степанов А. 2019. Спасти и обезвредить. *Российская газета*. 17.06.19. URL: <https://rg.ru/2019/06/17/reg-dfo/rossijskie-i-japonskie-korabli-proveli-ucheniia-v-zalive-petra-velikogo.html> (дата обращения: 06.02.2022)

¹⁶ Китай начал отправку масок в регионы Дальнего Востока в ответ на помощь России. *TACC*. 01.04.2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8130217> (дата обращения: 06.02.2022)

Социально-экономические факторы

Многие приграничные территории настолько далеко расположены от центра, что остаются в стороне от потоков финансов и инвестиций, циркулирующих внутри государства. Удалённость российских приграничных регионов от центра создаёт проблемы для развития торговых отношений с другими российскими субъектами федерации. Дополнительные усилия приходится прилагать, чтобы ввозить из российских центральных и иных более удалённых регионов ресурсы, которыми приграничный регион не обладает. В таких условиях поддержание экономической стабильности и социального обеспечения приграничных территорий возможно только при налаживании торговых отношений с регионами других стран.

Проблема самообеспечения регионов стала особенно актуальной сразу после распада СССР. В 90-е гг. на Дальнем Востоке сократились возможности сбыта продукции на внутреннем рынке. Следовательно, развитие сотрудничества с сопредельными территориями означало сохранение производственных цепочек. Такие регионы, как Забайкальский край, Приморский край стали зависимы от торговых связей с КНР и Японией, и эта проблема и по сей день остаётся актуальной. На 2018 г. в Приморском крае КНР занимала 48% от общего объёма внешнеторгового оборота, Республика Корея – 17%, Япония – 11%, и США – 1,5%¹⁷.

С другой стороны, расположенность некоторых регионов на пути международных сухопутных и морских маршрутов перевозки товаров делает их наиболее интегрированными в мировые экономические процессы. «Русский Север» на протяжении многих лет имеет обширные связи со Скандинавскими странами благодаря своему географическому положению. Взаимодействие идёт как на двусторонней, так и на многосторонней основе. На двусторонней основе строится партнёрство Архангельской области с Норвегией, в рамках которого планируется организация совместных туристических проектов, включая круизные маршруты, соединяющие Северную Норвегию, Соловецкие острова и Архангельск¹⁸.

Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия, Республика Коми и Архангельская область входят в Баренцев Евро-Арктический регион (БЕАР), который был создан в 1993 г. совместно с регионами Норвегии, Швеции и Финляндии в целях обеспечения устойчивого развития региона, защиты хрупкой экологии Арктики и реализации проектов, направленных на улучшение положения коренного населения Севера¹⁹.

¹⁷ О социально-экономическом положении и инвестиционной привлекательности Приморского края. *Официальный сайт МИД России*. URL: http://www.mid.ru/ru/vnesneekonomiceskie-svazi-sub-ektov-rossijskoj-federacii/-/asset_publisher/ykggrK2nCl8c/content/id/3733060 (дата обращения: 06.02.2022)

¹⁸ Архангельская область и Норвегия планируют развивать круизные туры. *РИА-новости*. 24.10.2014. URL: <https://ria.ru/20141024/1029958463.html> (дата обращения: 06.02.2022)

¹⁹ *Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евро-Арктическом регионе, 1993 г.* URL: https://narfu.ru/upload/media-library/abb/deklaratsiya-o-sotrudnichestve-_bear_.pdf (дата обращения: 06.02.2022)

Северные регионы Европейской части России также входят в программу приграничного сотрудничества «Европейский инструмент соседства и партнёрства – Коларктик», нацеленную, как отметили исследователи Е.В. Кудряшова и Л.А. Зарубина, «... на преодоление периферийности северных районов Финляндии, Норвегии, Швеции и России, сближение проживающих на приграничных территориях людей и создание максимально возможных условий для социально-экономического развития Баренцева/Евро-Арктического региона» (Кудряшова, Зарубина 2018). В рамках этой программы за 2007-2013 гг. в российских регионах были реализованы проекты по улучшению инфраструктуры, поддержки малого и среднего бизнеса, формирования регионального самосознания. В частности, Е.В. Кудряшова и Л.А. Зарубина отметили, что с помощью финансирования программы «Коларктик» «...удалось реконструировать автомобильный пограничный пункт пропуска Борисоглебск в Мурманской области, автомагистраль, соединяющую Кандалакшу и Алакуртти с пограничным переходом Салла, осуществить перевод системы энергоснабжения от углеводородного топлива к местным альтернативным источникам электроэнергии» (Зарубина, Кудряшова 2019). Программа была продлена и на 2014-2020 гг. с общим финансированием € 63 436 180, из которых € 24 718 090 составили средства ЕС, а остальная часть пришлась на национальное финансирование²⁰. Особую заинтересованность России в участии северных регионов в этих проектах доказывает тот факт, что с 2006 г. было принято решение вносить на реализацию совместных с зарубежными партнёрами проектов приграничного сотрудничества средства из федерального бюджета²¹.

Другие российские регионы, находящиеся на границе со странами ЕС, также входят в еврорегионы для решения задач по углублению интеграции через сотрудничество на местном уровне. Наиболее включённым регионом России в этом смысле выступает Калининградская область, входящая сразу в четыре еврорегиона: «Сауле» (с 1999 г. объединяет регионы России, Швеции, Латвии и Литвы), «Неман» (с 2002 г. объединяет регионы Беларуси, Польши, Литвы и России), «Лына-Лава» (с 2003 г.), «Шешупе» (с 2004 г.). Другие регионы России (Республика Карелия и Псковская область) стали участниками еврорегионов «Карелия» (совместно с Финляндией) и «Псков – Ливония» (совместно с Литвой и Эстонией). Создание еврорегионов ставило своей целью повышение уровня жизни людей, проживающих на территории еврорегиона; выравнивание социально-экономического развития территорий; искоренение исторических предрассудков, реализацию инфраструктурных проектов, направленных на развитие приграничных территорий стран-участников еврорегионов (Рустамова 2019). На данный момент, еврорегионы с участием российских субъектов

²⁰ ППС Коларктик 2014-2020. URL: <https://kolarctic.info/ru/kolarctic-2014-2020-ru-2/> (дата обращения: 06.02.2022)

²¹ Начинает действовать соглашение с ЕС о реализации программы приграничного сотрудничества «Коларктик». РБК. 13.08.2010. URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/freenews/55929f479a794719538c7e26 (дата обращения: 06.02.2022)

федерации функционируют уже более 20 лет, однако наиболее значимые инфраструктурные проекты реализуются на территории стран ЕС, а не с участием России, а такие еврорегионы, как «Шешупе», «Лына-Лава», «Сауле» не работают вовсе (Одинцова 2015). Эффективно работающим еврорегионом с участием России признан только один: «Карелия», при этом в 2003 г. он был признан лучшим еврорегионом среди всех европейских (Верхоланцева 2009). Наиболее продуктивный в социально-экономическом плане период функционирования еврорегиона приходится на 2000-2012 гг., когда в рамках программ ЕС на территории еврорегиона «Карелия» был профинансирован 501 проект на общую сумму 132 миллиона евро²².

Российские регионы, находящиеся на границе с центральноазиатскими странами и Китаем и не имеющие подобных программ развития, сталкиваются с сильным оттоком коренного населения в глубь страны. Их восполнение происходит за счёт притока населения из бывших советских республик с более низким уровнем экономического развития и из КНР. В условиях нехватки трудовых ресурсов фронтальерство, т.е. трудовая миграция из приграничных регионов соседних стран, становится ещё одной сферой международного сотрудничества приграничных регионов России с этими государствами. В приграничные регионы Сибири и Дальнего Востока приезжают мигранты из Узбекистана, Таджикистана, Киргизии, Армении, Украины и Азербайджана, которые активно задействуются в строительстве, сфере услуг и торговле. Период ограничений, связанных с пандемией COVID-19, продемонстрировал существенную зависимость этих регионов от трудовых мигрантов. В связи с этими обстоятельствами федеральные власти пошли на увеличение полномочий регионов по регулированию миграционной ситуации. Регионам, в частности, было предоставлено право устанавливать лимиты на выдачу патентов на своей территории в зависимости от различных социально-экономических показателей или, наоборот, ослаблять ограничения в зависимости от потребности рынка труда²³. Ряд регионов (Приморский край, Амурская область, Хабаровский край), несмотря на продолжающуюся пандемию, уже запустили переговорный процесс о восстановлении допуска трудовых мигрантов строительных специальностей

*Этноконфессиональная и культурно-языковая основа
международных связей российских регионов*

Этническая, культурная и религиозная близость обуславливает общность быта, которая, в свою очередь, приводит к тому, что в сфере производства преваляют одни и те же товары, есть востребованность у населения к поддер-

²² Официальный сайт еврорегиона «Карелия». URL: <http://www.euregiokarelia.com/ru/toiminta> (дата обращения: 06.02.2022)

²³ Гусенко М. 2020. Работа для своих. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/02/03/regionam-dobaviat-polnomochij-dlia-regulirovaniia-trudovoj-migracii.html> (дата обращения: 06.02.2022)

жанию культурного сотрудничества, есть точки соприкосновения по всему спектру взаимоотношений государств вплоть до позитивной оценки внешнеполитической деятельности соседей. Наиболее наглядным примером того, как религия и общность этноса влияет на менталитет народов, служит тюркский фактор внешних связей Республики Татарстан. Не находясь на границе с Турцией, будучи в окружении внутригосударственных регионов либо с другим титульным этносом (Республикой Марий Эл, Удмуртской Республикой и Чувашской Республикой), либо моноэтничных регионов с большинством русскоязычного населения (Кировской, Ульяновской, Самарской и Оренбургской областями), регион в то же время проявляет сильную заинтересованность в развитии связей с Турцией.

Примером приграничного сотрудничества российских регионов, основанного на общности религии, выступают международные связи республик Бурятия, Калмыкия и Тыва, близких в культурном отношении к Монголии. Единство монголо-ламаистской культуры основывается на сходстве тувинского и бурятского языков с монгольским, а также на кочевом образе жизни народов, проживающих на территории трёх российских регионов. Кочевнический образ жизни определяет основу экономического развития – животноводство. Его продукция выступает основной статьёй экспорта Монголии в Бурятию и Тыву. Но самую прочную основу для сотрудничества составляет тибетский буддизм, который наложил отпечаток на народные обряды, календарные праздники, народную медицину Бурятии, Тывы и Калмыкии. На данный момент они являются очагами проникновения буддизма из Монголии в Россию. На территории регионов основываются буддистские организации, тесно сотрудничающие с подобными организациями в Монголии. Между Россией и Монголией набирает обороты религиозный туризм, поскольку тувинские и бурятские буддисты совершают паломничество к религиозным местам в Монголию. С политической точки зрения развитие религиозного сотрудничества именно с Монголией, с которой у России исторически сложились тесные отношения, более предпочтительно, поскольку Монголия не использует религию в качестве дополнительного инструмента экономической экспансии или наращивания своего политического влияния. Важно и то, что российские ламы и центры буддизма в России стали пользоваться авторитетом в Монголии. Религиозный туризм осуществляется на двухсторонней основе. В 2008–2014 гг. более 160 тысяч монгольских паломников совершили поездки в Бурятию для молитвы Итгэлту Хамбу (Мунхбат 2018).

Религиозная близость играет не последнюю роль в заинтересованности Саудовской Аравии (СА) и Объединённых Арабских Эмиратов (ОАЭ) развивать экономические отношения с кавказскими регионами России. В Чечне и Дагестане арабские страны заинтересованы в инвестировании в гостиничный бизнес, образовательные учреждения, поскольку близость традиций и ценностных ориентиров облегчают взаимопонимание и возможности ведения бизнеса.

Использование религиозного фактора во внешней политике получило название «дипломатии паломничества» и стало отдельным направлением наращивания «мягкой силы». Сегодня в ней активно участвуют именно Северо-Кавказские регионы России, среди которых особенно выделяется Чеченская республика, власти которой укрепляют внешние конфессиональные связи с арабскими государствами по двум направлениям. Первое – это участие представителей региона в Организации Исламского сотрудничества (ОИС), призванной консолидировать мусульманский мир в вопросах социального, экономического и политического сотрудничества, а также оказывать поддержку Палестинской автономии. В 2009 г. представитель ОИС провёл переговоры с главой региона Р.А. Кадыровым по вопросу поддержки странами-участницами ОИК развития социальных проектов в Чечне. Второе направление – это личные встречи главы Чеченской республики с главами стран Ближнего Востока. Эти встречи нацелены, прежде всего, на поиск инвестиций, но они имеют и большое политическое значение в контексте налаживания отношений России с монархиями Персидского залива. Ещё в 2004 г. первый глава Чечни стал активно выстраивать диалог с Саудовской Аравией и ОАЭ, используя в этих целях дипломатию паломничества. В 2010 г. Рамзан Кадыров стал первым иностранным лидером и российским мусульманином, который дважды принял участие в церемонии омовения Каабы в Мекке. Впоследствии он побывал при многих королевских дворах Ближнего Востока. Во время визитов он встречался с королём Саудовской Аравии Абдаллой ибн Абдель Азизом, королём Иордании Абдаллой II, с палестинским лидером Махмудом Аббасом и десятками других фигур ближневосточной политики (Эмиров 2014).

В ноябре 2013 г. Р. А. Кадыров совершил турне по ОАЭ, Иордании, Бахрейну и СА для того, чтобы привлечь финансирование на новые инвестиционные проекты²⁴. Такие проекты, как Международный университет в Чечне и строительство Ахмат-тауэр, были запущены при помощи иностранных инвестиций²⁵.

Северный Кавказ становится неотъемлемой частью российской ближневосточной политики, и многие инициативы Москвы в регионе базируются на тех вызовах, с которыми она имеет дело в своих собственных регионах, где укрепление стабильности продолжается²⁶. В этом смысле внешние связи Чечни помогают наладить контакты с ближневосточными государствами. Признанием важности контактов руководства региона со странами Ближнего Востока можно назвать тот факт, что глава Чеченской Республики часто присутствует на международных переговорах главы России с представителями ОАЭ и СА.

²⁴ Suchkov M. 2014. Chechnya's silent diplomacy in the Middle East. *Al-Monitor*. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2014/01/chechnya-mideast-diplomacy-muslim-outreach-ramzan-kadyrov.html> (accessed 06.02.2022)

²⁵ Гальмурзаев Р. 2015. Арабские инвестиции в чеченские проекты. *Вести республики*. 02.06. URL: <http://vesti95.ru/2015/06/arabskie-investitsii-v-chechenskie-proe/> (дата обращения: 06.02.2022)

²⁶ Al Monitor: Россия использует Чечню как дверь на Ближний Восток. *ИноТВ*. 17.12.2014. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2014-01-17/Al-Monitor-Rossiya-ispolzuet-Chechnyu> (дата обращения: 06.02.2022)

С недавнего времени власти республики также используют религиозный фактор для наращивания «мягкой силы» России и продвижения её привлекательного образа многоконфессиональной страны, в которой представители ислама и других конфессий играют равную роль в жизни страны. Для этих целей в Чеченскую республику были приглашены теологи из арабских стран, перевезены мусульманские реликвии²⁷, а также предприняты шаги по установлению контакта с чеченской диаспорой за рубежом.

Другим примером приграничного региона, строящего сотрудничество на основе культурной и языковой близости, можно считать Республику Карелия, расположенную на границе с Финляндией. Хотя доля финнов в населении Республики Карелия составляет 1,4%²⁸, финский язык распространён в этом регионе, а республика имеет сильную культурную близость с Финляндией. По мнению исследователя внешних связей регионов России А.В. Кузнецова, общность культуры Финляндии и Карелии основывается на национальном эпосе «Калевала» (Кузнецов 2004). Именно наличие на территории Республики Карелия исторических деревень и отдельных строений, несущих отпечаток финского происхождения, обуславливает интерес к развитию туризма Финляндии с Карелией.

Проблемы международной деятельности регионов и их влияние на политику федерального центра

Протяжённость российской границы обуславливает приграничное положение с самыми разными по экономическому развитию государствами. На юге Россия соседствует с бывшими советскими республиками Центральной Азии с более низким уровнем жизни, чем в российских приграничных регионах. На Западе – с европейскими странами, и более низкий уровень социально-экономического развития в приграничных российских регионах обуславливает тот факт, что миграция здесь имеет характер выезда с территории РФ в более экономически развитые регионы стран ЕС. Для России отток коренного населения осложняет контроль за этими территориями, приводит к нехватке рабочих рук и высококвалифицированных кадров, что ещё сильнее затрудняет возможности социально-экономического развития регионов. Часть исследователей отмечает, что эта проблема создаёт благоприятную почву для разнообразных идеологических и социокультурных влияний и манипуляций, а также приводит к асимметрии приграничных отношений (Вендина, Гриценко 2017).

Разный тип приграничной территории определяет разный уровень включённости регионов в международные связи и их влияния на международную

²⁷ Уцаев Т. 2013. Исламские реликвии в Грозном. Вестник Кавказа. 25.01.2013. URL: <https://vestikavkaza.ru/articles/Islamskie-relikvii-v-Groznom-.html> (дата обращения: 06.02.22)

²⁸ Республика Карелия. Национальный состав. RTVI. URL: <https://rtvi.com/wiki/regions/respublika-kareliya/> (дата обращения: 06.02.2022)

обстановку вокруг России. Рассмотрим эти различия на примере приграничных регионов, сгруппированных в зависимости от территориальной близости к зарубежным странам.

Регионы на границе с европейскими странами

Приграничные регионы, расположенные на границе со странами ЕС, активно участвуя в европейских социально-экономических проектах, становятся объектами влияния «мягкой силы» Европейского союза, которая нацелена на выработку единого регионального самосознания, что имеет потенциал негативного влияния на территориальное единство России. Так, в рамках проектов еврорегионов с участием Калининградской области помимо инфраструктурных проектов реализуется большое количество программ «мягкой силы», нацеленных на молодёжь и выработку у них европейского сознания. Калининградская область является эксклавом, и культурная отдалённость от России становится проблемой, поскольку до 1946 г. она не входила в её территорию. Последствием большей открытости Калининградской области к сотрудничеству в рамках проектов еврорегионов с Польшей и Литвой стало усиление их политики по формированию европейской идентичности в Калининграде. Польша через польское экспертное сообщество и общественных деятелей не раз проводила мысль о большей близости Калининграда Европе, а не России. Подобную мысль содержит в себе, например, концепция «Калининградского треугольника», в котором Калининградская область представлена как несущая конструкция Средней Европы. При этом своё влияние в российском регионе Польша проводит и через католическую общину, поскольку именно в этом регионе России сконцентрировано наибольшее количество католиков (Рустамова 2019).

Привлекательность европейской «мягкой силы» проявляется и в Карелии, участвующей в одноимённом еврорегионе, в котором также реализуются программы по созданию общего культурного пространства. Негативным последствием для России можно назвать тот факт, что на фоне более низкого уровня социального развития республики по сравнению с регионами Финляндии стали возникать отдельные призывы об отделении Карелии, поскольку «власти не могут создать нормальные условия для существования»²⁹.

Ответом федерального центра стало принятие целого ряда законов, имеющих непосредственное влияние на двустороннее сотрудничество приграничных российских регионов. Так, законы об иностранных агентах резко ограничили возможности зарубежных организаций финансировать российские региональные СМИ и неправительственные организации, которые участвуют в региональных проектах по сохранению культурной и языковой идентичности. Принятие за-

²⁹ Крамских А. 2010. Карелию призвали в Финляндию. *Коммерсантъ*. №15. 29.01.10. Стр. 4. URL: <https://www.kommer-sant.ru/doc/1312218> (дата обращения 06.02.2002)

кона инициировало и существенное осложнение российско-европейской дискуссии по вопросам развития демократии, в том числе и на местном уровне.

Регионы на границе с Китаем

Преимущество взаимодействия российских регионов с китайскими заключается в том, что оно не обусловлено идеологическим воздействием. Китайские регионы нацелены на двустороннее торговое и экономическое сотрудничество, которое региональные власти активно поддерживают, надеясь создать дополнительные рабочие места и улучшить социально-экономическое положение. Российские регионы, в особенности Приморский край, активно развивают проекты привлечения китайских туристов, культурного обмена и наращивания торговли. С выдвиганием инициативы привлечения России в китайской проект «Один пояс – один путь» представители региональных властей Дальнего Востока и бизнес-кругов активно выступали за его реализацию и своё участие в нём. В рамках проекта планировалось задействовать для перевозки китайских товаров в Европу порты Владивостока и Транссибирскую магистраль. Но при этом появились опасения, что участие в проекте поставит регионы в большую зависимость от Китая, который является их основным торговым партнёром. Основная проблема состоит в том, что если дальневосточные регионы станут территорией перевозки китайских грузов, то они не получают от этого существенной выгоды, поскольку процесс перевозки – это самая дешёвая часть проекта, в то время как гораздо более рентабельно участие в логистике. Хранение, переупаковка и перекладка грузов стоят намного больше, чем сама перевозка³⁰. Именно строительство логистических центров на российской территории Китай пока не заявил в качестве основного этапа проекта. На данный момент логистические центры созданы в Новосибирске, но строительство подобных центров в других регионах и городах остаётся пока предметом дискуссии. С июля 2020 г. федеральные власти резко снизили уровень переговорного процесса с китайскими властями по поводу участия России и её регионов в проекте «Один пояс – один путь», несмотря на сохраняющуюся заинтересованность местных властей, что российские эксперты увязали именно с низкой рентабельностью китайского проекта для России³¹.

Для Дальнего Востока проект переустройства Транссибирской магистрали в качестве необходимого этапа интеграции в китайский проект может обернуться серьёзными экологическими издержками, которыми в последние годы сопровождается экономическая деятельность Китая в российских регионах. Богатые древесиной Иркутская, Томская области и Красноярский край страдают

³⁰ Приморские коридоры до «Шелкового пути» доведут. *ДВ-ТВ*. 20.12.2017. URL: https://dvkapital.ru/specialfeatures/primorskij-kraj_20.12.2017_11363_primorskie-koridory-do-shelkovogo-puti-dovedut.html (дата обращения: 06.02.2022)

³¹ Лесных А. 2020. Не стой на рельсах: Россия отдаляется от «Шелкового пути». *Российская газета*. 21.07.2020. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2020/07/21/13161061.shtml> (дата обращения: 06.02.2022)

от неконтролируемых вырубок леса. Ещё в 1999 г. Китай ввёл нулевую импортную пошлину на круглый лес и пиломатериалы, и приграничные регионы Китая целиком стали специализироваться на обработке древесины (Колесникова, Брезгин 2012). Китай стал использовать «древесную специализацию» Дальнего Востока для решения проблем безработицы в своих приграничных районах. Усиление темпов вырубки леса, начавшееся после 2014 г. вследствие предоставления китайцам права на выкуп участков леса, начинает оборачиваться экологической катастрофой³². Неконтролируемая вырубка лесов ведёт, в частности, к осушению озёр, высыханию болот и опустыниванию. За последнее десятилетие активное привлечение региональными структурами внимания федерального центра к проблемам экологических последствий китайского присутствия на Дальнем Востоке привело к тому, что дискурс экологии постепенно начинает входить в повестку российско-китайских двухсторонних отношений, что существенным образом снизило привлекательность внешнеполитической повестки «разворота на Восток» для внутренней аудитории в России.

Регионы на границе с постсоветскими странами

С учётом того, что постсоветское пространство остаётся приоритетным направлением внешней политики России, приграничное сотрудничество российских регионов с бывшими советскими республиками имеет для федерального центра большое значение. Проекты сотрудничества регионов по привлечению трудовых мигрантов, сохранению культурных связей приветствуются в рамках политики по сохранению дружеских отношений с бывшими советскими республиками. Однако исследователи указывают и на негативные последствия увеличивающейся трудовой миграции. В приграничных регионах ЦФО сформированы крупные этнические общины мигрантов из Армении, Азербайджана, Афганистана, Вьетнама, Грузии, Китая, Таджикистана, Узбекистана и других стран (Шипицина 2015). Некоторые диаспоры достаточно закрыты, проживают компактно и не интегрируются в российский социум, в то же время сохраняя устойчивые связи со странами исхода. Разбалансировка этнокультурного равновесия особенно опасна для приграничных регионов и грозит издержками, в том числе и для внешней политики России. Ей приходится учитывать наличие внутри российского общества крупных диаспор при выстраивании двусторонних контактов со странами их происхождения, а также учитывать их позиции в отношении международных и межгосударственных конфликтов, в которых они участвуют. К такого рода конфликтам относится, например, конфликт между Арменией и Азербайджаном, пограничные и водные конфликты между Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном.

³² Названо количество уходящего в Китай российского леса. *Лента*. 21.10.2020. URL: <https://lenta.ru/news/2020/10/21/forest/> (дата обращения: 06.02.2022)

Приграничное сотрудничество российских регионов с белорусскими и украинскими регионами имеет большое значение как для самих регионов, так и для федерального центра. Вместе с тем оно подвергается влиянию политической конъюнктуры и уровня межгосударственных отношений. Так, до событий на Украине в 2014 г. российские и украинские приграничные территории тесно сотрудничали друг с другом и имели облегчённый режим пресечения границ³³. После присоединения Крыма в 2014 г., по мнению ряда специалистов, ситуация на российско-украинской границе стала напоминать положение на некоторых границах между странами бывшей Югославии (Заяц, Зотова, Туров, Ключников 2017). Но, несмотря на полное прекращение авиасообщения, существенную затруднённость автомобильного сообщения, приостановку комплекса всех межгосударственных соглашений и соглашений приграничных регионов по сотрудничеству, осталось несколько направлений, по которым сотрудничество пока прекратить невозможно ввиду давних торговых отношений регионов обоих государств. На 2019 г. Украина осталась основным торговым партнёром Воронежской области (13% от общего товарооборота)³⁴. За два десятилетия независимого друг от друга существования Россия и Украина тесно сотрудничали не только между собой, но и в рамках международных структур, нацеленных на продвижение приграничного диалога. С 1994 г. Россия участвовала в программе технического содействия ЕС странам СНГ ТАСИС, через которую получила финансирование проектов по улучшению экологической ситуации на приграничных территориях. Один из таких проектов «Мониторинг и оценка качества вод трансграничных рек – бассейн р. Северский Донец» потребовал продолжения сотрудничества Белгородской и Харьковской областей и после событий 2014 г. (Зотова, Колосов 2018). В 1999 г. Россия подписала Европейскую рамочную конвенцию по трансграничному сотрудничеству³⁵, взяв на себя обязательства развивать и поощрять приграничное сотрудничество с сопредельными государствами, что дало толчок к участию российских приграничных регионов в трансграничных объединениях (еврорегионах) с европейскими государствами и бывшими постсоветскими республиками.

В 2003 г. по инициативе Харьковской и Белгородской областей был образован еврорегион «Слобожанщина». Позже с украинскими регионами были подписаны соглашения о создании ещё двух еврорегионов: «Ярославна» (2007) и «Донбасс» (2010), в рамках которых планировались проекты по выстраиванию

³³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины. *Гарант*. URL: <https://base.garant.ru/70117566/> (дата обращения: 06.02.2022)

³⁴ *Общие итоги внешней торговли Воронежской области за 2019 год*. URL: <https://econom.govvrn.ru/content/image-doc/files/%D0%92%D0%AD%D0%94-2019%20-%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0.pdf> (дата обращения: 06.02.2022)

³⁵ Европейская рамочная конвенция по трансграничному сотрудничеству. *Гарант*. URL: <https://base.garant.ru/2560784/> (дата обращения: 06.02.2022)

транспортной инфраструктуры для облегчения пересечения границ двух государств и начался процесс строительства совместных предприятий³⁶. Однако с началом событий евромайдана пророссийская ориентированность украинских приграничных регионов вылилась в конфликт центра и периферии, в результате которого украинские власти приняли новую программу трансграничного сотрудничества до 2020 г.³⁷, исключавшую развитие всех приграничных регионов с Россией. Еврорегионы с участием украинских областей перестали работать. Однако все российско-украинские еврорегионы остались участниками международных структур: «Ассамблеи европейских регионов», «Ассоциации европейских приграничных регионов», а «Ярославна» по-прежнему состоит в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы. Российские регионы продолжают оплачивать членские взносы в эти организации, несмотря на отсутствие практических результатов от того членства для самих приграничных регионов России и Украины, поскольку эти институциональные объединения остаются для России важными дипломатическими площадками, позволяющими не только реализовывать интересы российских регионов, связанные с налаживанием сотрудничества с другими европейскими регионами, «... облегчением возможности установления двусторонних контактов с представителями европейского бизнеса по вопросам реализации инвестиционных проектов», но и представлять российскую точку зрения по вопросам мировой политической повестки дня, а также поддерживать контакты с органами ЕС через своих региональных представителей в этих структурах (Рустамова 2019).

* * *

Международные связи российских приграничных регионов настолько многообразны, что в рамках одной исследовательской статьи рассмотреть все их направления взаимодействия не представляется возможным. Новизна представленного исследования стоит в систематизации факторов выхода российских регионов на международную арену и определении влияния регионов на внешнюю политику России. На основе анализа отдельных кейсов взаимодействия регионов по причинам культурной близости и общности социально-экономических проблем автор приходит к выводу, что международная деятельность регионов способствует международной интеграции России и реализации её внешнеполитического курса следующим образом.

Во-первых, российские регионы обладают ресурсным и человеческим потенциалом, что делает их привлекательными для иностранных инвесторов. Если

³⁶ Сухарева О. 2016. Трансграничное сотрудничество Украины с РФ: ломать – не строить. *Путь Евразии*. 03.09.16. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2016-09-03--transgranichnoe-sotrudnichestvo-ukrainy-s-rf-lomat-ne-stroit-25550> (дата обращения: 06.02.2022)

³⁷ Постановление Кабинета Министров Украины от 23 августа 2016 года № 554 «Об утверждении Государственной программы развития трансграничного сотрудничества на 2016–2020 годы». *Континент*. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=37424684#pos=15;-53 (дата обращения: 06.02.2022)

крупные инвестиционные проекты реализуются через федеральный центр, то множество более мелких, но не менее важных для экономики регионов и общероссийского бюджета, воплощается по инициативе и на основе творческого подхода местных органов власти. К ним относятся, например, разработка туристических маршрутов и строительство совместных предприятий регионами «Русского Севера» и Скандинавскими странами. Несмотря на наличие противоречий по разделу Арктики, наращивание торгово-экономических и культурных связей регионов помогает находить точки соприкосновения и по более широкому кругу вопросов. Одним из таких механизмов налаживания сотрудничества становится программа «Коларктик».

Во-вторых, проблемы экологии и безопасности всё больше становятся зоной ответственности региональных властей, которые проводят их оценку и мониторинг. От того, как к ней региональные власти подходят, зависит влияние этих проблем и на дискурс межгосударственных отношений. На фоне напряжённости отношений со странами Запада Россия обратилась к давней традиции «разворота на Восток». Приграничные территории России, находящиеся в непосредственной близости от Китая, испытывают на себе высокую степень зависимости от поддержания торгово-экономических отношений с этой страной. Однако на примере такой зависимости можно сделать некоторые выводы о возможных издержках политики «разворота».

В-третьих, членство российских регионов в международных организациях по продвижению региональной демократии и других транснациональных организациях даёт России возможность принять участие в формировании международных норм и стандартов международной деятельности регионов и одновременно создаёт возможность для диалога с другими государствами-членами этих организаций. Через представителей российских регионов Россия получает возможность давать разъяснения по вопросам своего внешнеполитического курса, налаживать контакты с представителями политической элиты зарубежных стран, а также участвовать в вопросах глобального управления, которые входят в повестку дня таких международных структур.

В-четвёртых, российские регионы имеют ресурсы для культурного и этноконфессионального сотрудничества с зарубежными странами, что даёт им возможность участвовать в наращивании «мягкой силы» России. Их связи со странами, с которыми у России сейчас не выстраиваются отношения стратегического партнёрства, выполняют «компенсирующую» функцию. Без сотрудничества по вопросам ликвидации ЧС и транспортного сообщения невозможно осуществлять эффективное управление территорией органами местного самоуправления. Руководствуясь именно такими соображениями, представители ЕС не раз подчёркивали, что сворачивание отношений с Россией не касается программ приграничного сотрудничества.

Активизация международной деятельности регионов также ставит сложные задачи перед государством. Крупномасштабное торгово-экономическое со-

трудничество ряда наиболее ресурсно-обеспеченных регионов с зарубежными странами ведёт к дисбалансу социально-экономического развития России и к формированию региональных интересов, которые потенциально могут выходить за рамки общенациональных интересов, что создаёт угрозу возникновения конфликта между центром и периферией. Те проекты регионального сотрудничества в торгово-экономической сфере, которые активно поощряет сам центр, также оборачиваются издержками для самих регионов. К ним относятся экологические проблемы Дальнего Востока.

Однако издержки вовлечения в международную деятельность регионов регулируются не за счёт отказа от их внешних связей, а за счёт гибкого реагирования посредством нормативно-правовых актов. Наиболее ярко эта тенденция проявила себя во время пандемии коронавируса, когда федеральный центр предоставил регионам больше полномочий по принятию и отмене мер борьбы с распространением инфекции, а также по регулированию приёма трудовых мигрантов.

В то же время нельзя оценивать внешние связи российских приграничных регионов исключительно как инструмент, который позволяет центральным властям проводить более эффективную внешнюю политику. Вызовы и угрозы трансграничного характера вынуждают государства согласовывать механизмы борьбы с ними именно с регионами, учитывать характер и объём их внешних связей, что даёт самим регионам механизмы влияния на выработку внешнеполитических установок. В силу того, что российские приграничные регионы существенно географически удалены от центра, эффективное решение их социально-экономических проблем подчас возможно только при налаживании партнёрских отношений с сопредельными государствами, и это накладывает обязательства на федеральный центр по встраиванию связей регионов с зарубежными партнёрами в общероссийскую внешнюю политику.

Об авторе:

Лейли Рустамовна Рустамова – кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России; старший научный сотрудник Института актуальных международных проблем Дипломатической академии МИД России. E-mail: leili-rustamova@yandex.ru

Благодарности:

Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями КМУ-IX

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327.3
Received: January 20, 2021
Accepted: December 15, 2021

External Relations of the Russian Border Regions

L.R. Rustamova
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-177-206](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-177-206)

MGIMO University

Abstract: Despite de-globalization, which has become a trend in recent years, a high degree of interdependence between countries remains in the world, and the solution of global problems through international cooperation of subnational units is in demand. Intrastate regions affect interstate relations by strengthening their cultural, trade, and economic ties, often contributing to the intensification of interstate dialogue. The article looks for the primary factors and features of international activity of Russia's border regions as territories located near foreign states and which have the most significant number of "points of contact." It also tries to assess their impact on Russia's foreign policy. The study shows that Russian regions have recently gained some independence in their external relations and managed to acquire all the features of influential non-state actors, according to the theory of actor-ness by Russet and Star. They have become integrated into a wide variety of international structures, where they can implement joint infrastructure projects with foreign regions and develop local self-government. Russian border regions become active on the international stage when they have common socio-economic and security problems, ethno-confessional, and cultural-linguistic affinity with the regions of neighboring states, and when the federal center uses their regions for important geopolitical factors for the foreign policy of the federal center. Building close ties based on cultural, linguistic, and ethnic affinity, the Russian regions perform a "compensating function," making up for the lack of mutual understanding at the level of bilateral relations. They also act as "diplomatic agents" of the federal center in international organizations which promote local-level democracy. Regions also have the potential to build up Russia's "soft power." Although cross-border cooperation implies some costs, which the federal authorities try to reduce through legal regulation, it is still widely supported by federal governments.

Keywords: regionalization, cross-border cooperation, intrastate regions as actors, transnational actor, Euroregions, geopolitical factor, socio-economic problems, ethno-confessional factor, cultural and historical factor

About the author:

Leili R. Rustamova – Ph.D. (Political Sci.), associate professor at the World Politics Department, MGIMO-University; senior researcher at the Institute of current international problems of the Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry. E-mail: leili-rustamova@yandex.ru

Acknowledgements:

The article was prepared within the framework of the MGIMO grant of the Ministry of Foreign Affairs of Russia for the performance of scientific work by young researchers of CMU-IX

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

References:

- Frątczak-Müller J., Mielczarek-Żejmo A. 2015. Cross-Border Partnership – the Impact of Institutions on Creating the Borderland Communities (the Case of Spree-Neisse-Bober Euroregion). *Innovation The European Journal of Social Science Research*. 29(1). P. 1-21. DOI: 10.1080/13511610.2015.1098523
- Fry E.H. 2009. An Assessment of Quebec's Relations with States in the U. S. Federal System. *Quebec Studies*. №47. DOI: 10.3828/QS.47.1.141
- Keohane R., Nye J. 1989. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company. 300 p.
- Lawrence R. 2011. Deriving Collaborative Aims and Outcomes: A Case-Study of Cross-Border Cooperation in Central and Eastern Europe. *Evaluation*. №17. P. 365-382.
- Mircea B. 2010. European Instruments of Cross-border Cooperation. Case Study: the Romanian-Ukrainian Border. Maron F., Pozarlik G. *Identités, citoyennetés et démocratie, 20 ans après*. Bruxelles: Editions Bruylant. P. 265-280. (In French)
- Noferini A., Berzi M., Camonita F., Durà A. 2019. Cross-Border Cooperation in the EU: Euroregions Amid Multilevel Governance and Reterritorialization. *European Planning Studies*. 28(1). P. 35-56. DOI: 10.1080/09654313.2019.1623973
- Nye J.S. 2011. *The future of power*. New York: Public Affairs. 320 p.
- Russett B., Starr H. 1981. *World Politics. Menu for Choice*. San Francisco: Freeman.
- Sabau C. 2012. Cross-Border Cooperation in Europe: The Case of Bihor-Hajdu Bihar Euroregion. *International Business Research*. 5(3). P. 91-99.
- Scott J. 2013. Constructing Familiarity in Finnish-Russian Karelia: Shifting Uses of History and the Re-Interpretation of Regions. *European planning studies*. 21(1). P. 75-92.
- Sousa L. 2013. Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*. 35(6). P. 669-687, DOI: 10.1080/07036337.2012.711827
- Akimov Ju.G. 2016. Paradiplomatiya kak sredstvo vyrazheniya regional'noj identichnosti sub'ektov federacij [Paradiplomacy as a Means of Expressing the Regional Identity of the Subjects of the Federation]. *Administrative Consulting*. 2(86). P. 25-33. (In Russian)
- Baklanov P.Ya., Romanov M.T. 2010. Geopoliticheskie faktory razvitiya transgranichnykh regionov [Geopolitical Factors of Development of Cross-Border Regions]. *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke*. 2(51). P. 60-71. (In Russian)
- Barabanov O.N. 2000. Vnutrigosudarstvennye regiony kak aktory v mezhdunarodnykh otnosheniyah: zarubezhnye tendencii i polozhenie sub'ektov RF [Domestic Regions as Actors in International Relations: Foreign Trends and the Position of the Subjects of the Russian Federation]. *Obshchestvo, politika, nauka: novye perspektivy*. №114. P. 477-501. (In Russian)
- Budanova I.A. 2013. «Aktornost'» evroregionov ["Actornity" of Euroregions]. *MGIMO Review of International Relations*. №3. P. 57-63. (In Russian)
- Busygina I.M., Filippov M.G. 2013. Konkurentosposobnost' rossijskikh regionov: horoshie instituty ili horoshaya geografiya? [Competitiveness of Russian Regions: Good Institutions or Good Geography?]. *Social Sciences and Contemporary World*. №6. P. 5-14. (In Russian)
- Emirov R.M. 2014. Etnonatsional'nyj faktor vo vzaimootnosheniyah Kavkaza i stran Blizhnego Vostoka [Ethno-National Factor in Relations between the Caucasus and the Countries of the Middle East]. *The Authority*. №12. P.207-2012. (In Russian)
- Fedorov G.M., Gorodkov M.A., Zhukovskij I.I. 2011. Rol' Kaliningradskoj oblasti v razvitií rossijsko-germanskih svyazej [The Role of the Kaliningrad Region in the Development of Russian-German Relations]. *Baltijskij region*. 4(10). P. 41-48. (In Russian)

Glazyrina I.P., Zabelina I.A., Klevakina E.A. 2014. Ekologicheskaja sostavljajushhaja ekonomicheskogo razvitiya: prigranichnye regiony Rossii i Kitaja [Ecological Component of Economic Development: Border Regions of Russia and China]. *ECO Journal*. 6(480). P. 5-24. (In Russian).

Ivanov V.N., Zhundubaev M.K. 2015. Mezhregional'noe i prigranichnoe sotrudnichestvo Rossii i Kazahstana: osnovnye priority [Interregional and Cross-Border Cooperation between Russia and Kazakhstan: Main Priorities]. *National Interests: Priorities and Security*. 7(292). P. 38-51. (In Russian)

Kazakov M.A., Lyscev M.S. 2018. Voennoe sotrudnichestvo kak sostavljajushhaja rossijsko-japonskih otnoshenij: 1993-2017 gg [Military Cooperation as a Component of Russian-Japanese Relations: 1993-2017]. *Vestnik NNGU*. №2. P. 9-16. (In Russian)

Kolesnikova A.V., Brezgin V.S. 2012. Lesopol'zovanie v Rossii i v Kitae: sravnitel'nyj analiz [Forest Management in Russia and China: a Comparative Analysis]. *ECO Journal*. 11(461). C. 105-121. (In Russian)

Kudryashova E.V., Zarubina L.A. 2018. Mezhdunarodnaya proektnaya deyatelnost' kak instrument regional'nogo razvitiya i stimulirovaniya sotrudnichestva (na primere uchastiya Arhangel'skoj oblasti v programme prigranichnogo sotrudnichestva "Kolarktiki") [International Project Activities as a Tool for Regional Development and Stimulation of Cooperation (on the Example of the Participation of the Arkhangelsk Region in the Kolarctic Cross-Border Cooperation Program)]. *Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series "Humanitarian and Social Sciences"*. №6. P. 88-97. (In Russian) DOI: 10.17238/issn2227-6564.2018.6.88

Kuz'min V.M. 2009. Stanovlenie politicheskoy limologii i ee mesto v sisteme nauk o granicah i funkcionirovanii prigranichnykh territorij [Formation of Political Limology and its Place in the System of Sciences about Borders and Functioning of Border Areas]. *Moscow State University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science*. №3. P.105-115. (In Russian)

Kuznecov A.V. 2004. Rossijskoe uchastie v evroregionah [Russian Participation in Euroregions]. *Region sotrudnichestva*. №4. P. 5-19. (In Russian)

Lebedeva M.M. 2019. Transformacija roli gorodov i vnutrigosudarstvennykh regionov v mirovoj politike [Transformation of the Role of Cities and Intrastate Regions in World Politics]. *Otkumena. Regionovedcheskie issledovaniya*. №1. P. 7-16. (In Russian). DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16

Medeubaev E.I. 2015. Problemy bezopasnosti i transgranichnogo sotrudnichestva v zone kazahstansko-rossijskih pogranichnykh territorij: opyt prigranichnogo sotrudnichestva Aktjubinskoj oblasti (RK) i Orenburgskoj oblasti (RF) [Problems of Security and Cross-Border Cooperation in the Zone of the Kazakh-Russian border Territories: the Experience of Cross-Border Cooperation of the Aktobe Region (RK) and the Orenburg Region (RF)]. *Sovremennye evrazijskie issledovaniya*. №1. P. 54-59. (In Russian)

Munhbat D. 2018. Palomnichestvo mongolov: tradicii i sovremennost' [Pilgrimage of the Mongols: Tradition and Modernity]. *Nations and religions of Eurasia*. 2(15). P. 79-84. (In Russian) DOI: 10.14258/nreur(2018)2-07

Odincova A.V. 2015. Opyt i problemy prigranichnogo sotrudnichestva [Experience and Problems of Cross-Border Cooperation]. *Federalizm*. 4(80). P. 97-110. (In Russian)

Rustamova L.R. 2019. Problemy i perspektivy prigranichnogo sotrudnichestva evroregionov s uchastiem Rossii [Problems and Prospects of Cross-Border Cooperation of Euroregions with the Participation of Russia]. *Regionologiya*. 27(4). P. 711-733. DOI: 10.15507/2413-1407.109.027.201904.711-733. (In Russian)

Shipicina T.Ju. 2015. Sostojanie migracionnoj politiki v prigranichnykh regionah Rossii: osobennosti, tendencii i vlijanie na bezopasnost' gosudarstva v pogranichnoj sfere [The State of Migration Policy in the Border Regions of Russia: Features, Trends and Impact on State Security in the Border Area]. *Vestnik GUU*. №1. P. 252-258. (In Russian)

Sidorov S.A. 2012. Pogranichnaya politika v pogranichnom prostranstve DFO: problemy, ugr ozy, perspektivy. [Border Policy in the FEED Border Space: Problems, Threats, Prospects]. *Customs Policy of Russia in the Far East*. 3(60). P. 34-41. (In Russian)

Stepanova S.V. 2017. Razvitie turizma v prigranichnyh rossijskih regionah [Development of Tourism in the Border Regions of Russia]. *The Bulletin of the Far Eastern Federal University. Economics and Management*. 4(84). P. 17-27. (In Russian)

Subanakov G.Ju. 2017. Analiz prigranichnogo sotrudnichestva Rossii i Mongolii (na primere Respubliki Burjatija) [Analysis of Cross-Border Cooperation between Russia and Mongolia (on the Example of the Republic of Buryatia)]. *BSU Bulletin. Economics and Management*. №3. P. 58-64. (In Russian) DOI: 10.18101/2304-4446-2017-3-58-64

Sulejmanov R.R. 2016. Vliyanie Turcii v Tatarstane: faktor "myagkoj sily" [The Influence of Turkey in Tatarstan: the Factor of "Soft Power"]. *Musul'manskij mir*. №1. P. 28-38. (In Russian)

Vendina O.I., Gricenko A.A. 2017. Kul'turnyj landshaft pogranich'ya i bor'ba za simvolicheskie resursy utverzhdeniya suvereniteta [The Cultural Landscape of the Borderlands and the Struggle for Symbolic Resources for the Assertion of Sovereignty]. *V fokuse naslediya: Sbornik statej, posvyashchyonnyj 80-letiyu YU. A. Vedenina i 25-letiyu sozdaniya Rossijskogo nauchno-issledovatel'skogo instituta kul'turnogo i prirodnogo naslediya imeni D. S. Lihachyova*. Ed.by Kuleshova M.E. Moscow. P. 398-416. (In Russian)

Verholanceva K.V. 2009. Opyt uchastiya rossijskih regionov v evropejskih transgranichnyh prostranstvah (na primere evroregiona «Kareliya») [Experience of Participation of Russian Regions in European Cross-Border Areas (on the Example of Euroregion "Karelia")]. *The Authority*. №3. (In Russian)

Volkova A.E. 2015. Kontsept «Finno-ugorskogo mira»: tsentrobezhnyye trendy i vliyaniya na vnutrennyuyu i vneshnyuyu politiku Rossijskoy Federatsii [“Finno-Ugric World” Concept: Centrifugal Trends and Impact on Internal and Foreign Policy of the Russian Federation]. *Central Russian Journal of Social Sciences*. №3. P. 226-234. (In Russian) DOI: 10.12737/11697

Zarubina L.A., Kudryashova E.V. 2019. Programmy prigranichnogo sotrudnichestva kak resurs social'no-ekonomicheskogo razvitiya barenceva regiona (na primere programmy “Kolarctik”) [Cross-Border Cooperation Programs as a Resource for Socio-Economic Development of the Barents Region (on the Example of the Kolarctic Program)]. *Contemporary Europe – Sovremennaya Evropa*. 4(89). P. 85-96. (In Russian) DOI: 10.15211/soveurope420198596

Zayac D.V., Zotova M.V., Turov N.L., Klyuchnikov M.I. 2017. Krizis rossijsko-ukrainskih otnoshenij: posledstviya dlya transgranichnyh vzaimodejstvij v Belgorodskoj oblasti [The Crisis of Russian-Ukrainian Relations: Implications for Cross-Border Interactions in the Belgorod Region.]. *Izvestiya Rossijskoj Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*. №5. P. 42-56. (In Russian) DOI: 10.7868/S0373244417050048

Zotova M.V., Kolosov V.A. 2018. Transformacija transgranichnyh vzaimodejstvij na rossijsko-ukrainskom pogranich'e posle 2014 goda [Transformation of Cross-Border Interactions on the Russian-Ukrainian Borderland after 2014]. *Comparative Politics Russia*. № 2. P 41-61. (In Russian) DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-2-41-61

Zuenko I. Ju. 2020. Pandemiya koronavirusa i rossijsko-kitajskoe regional'noe sotrudnichestvo [Coronavirus Pandemic and Russian-Chinese Regional Cooperation]. *Oriental Institute Journal*. №2. P. 15-28. DOI: 10.24866/2542-1611/2020-2/15-28 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

- Акимов Ю.Г. 2016. Парадипломатия как средство выражения региональной идентичности субъектов федераций. *Управленческое консультирование*. 2(86). С. 25-33.
- Бакланов П.Я., Романов М.Т. 2010. Геополитические факторы развития трансграничных регионов. *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*. 2(51). С. 60-71.
- Барабанов О.Н. 2000. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ. *Общество, политика, наука: новые перспективы*. Москва: МОНФ. №114. С. 477-501.
- Буданова И.А. 2013. «Акторность» еврорегионов. *Вестник МГИМО-Университета*. №3. С. 57-63.
- Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. 2013. Конкурентоспособность российских регионов: хорошие институты или хорошая география? *Общественные науки и современность*. №6. С. 5-14.
- Вендина О.И., Гриценко А.А. 2017. Культурный ландшафт пограничья и борьба за символические ресурсы утверждения суверенитета. *В фокусе наследия: Сборник статей, посвященный 80-летию Ю.А. Веденина и 25-летию создания Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачёва*. Отв. ред: М.Е. Кулешова. Москва. С. 398-416.
- Верхоланцева К.В. 2009. Опыт участия российских регионов в европейских трансграничных пространствах (на примере еврорегиона «Карелия»). *Власть*. №3. Р. 70-73
- Волкова А.Е. 2015. Концепт «Финно-угорского мира»: центробежные тренды и влияние на внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации. *Среднерусский вестник общественных наук*. №3. С. 226-234. DOI: 10.12737/11697
- Глазырина И.П., Забелина И.А., Клевакина Е.А. 2014. Экологическая составляющая экономического развития: приграничные регионы России и Китая. *ЭКО*. 6(480). С. 5-24.
- Зарубина Л.А., Кудряшова Е.В. 2019. Программы приграничного сотрудничества как ресурс социально-экономического развития баренцева региона (на примере программы «Коларктик»). *Современная Европа*. 4(89). С. 85-96. DOI: 10.15211/soveurope420198596
- Заяц Д.В., Зотова М.В., Туров Н.Л., Ключников М.И. 2017. Кризис российско-украинских отношений: последствия для трансграничных взаимодействий в Белгородской области. *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. №5. С. 42-56. DOI: 10.7868/S0373244417050048
- Зотова М.В., Колосов В.А. 2018. Трансформация трансграничных взаимодействий на российско-украинском пограничье после 2014 года. *Сравнительная политика*. №2. С. 41-61. DOI: 10.18611/2221-3279-2018-9-2-41-61
- Зуенко И.Ю. 2020. Пандемия коронавируса и российско-китайское региональное сотрудничество. *Известия Восточного института*. №2. С. 15-28. DOI: 10.24866/2542-1611/2020-2/15-28
- Иванов В.Н., Жундубаев М.К. 2015. Межрегиональное и приграничное сотрудничество России и Казахстана: основные приоритеты. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 7(292). С. 38-51.
- Казаков М.А., Лысцев М.С. 2018. Военное сотрудничество как составляющая российско-японских отношений: 1993-2017 гг. *Вестник ННГУ*. №2. С. 9-16.
- Колесникова А.В., Брезгин В.С. 2012. Лесопользование в России и в Китае: сравнительный анализ. *ЭКО*. 11(461). С. 105-121.

Кудряшова Е.В., Зарубина Л.А. 2018. Международная проектная деятельность как инструмент регионального развития и стимулирования сотрудничества (на примере участия Архангельской области в программе приграничного сотрудничества "Коларктик"). *Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки.* №6. С. 88-97. DOI: 10.17238/issn2227-6564.2018.6.88

Кузнецов А.В. 2004. Российское участие в еврорегионах. *Регион сотрудничества.* №4. С. 5-19.

Кузьмин В.М. 2009. Становление политической лимологии и ее место в системе наук о границах и функционировании приграничных территорий. *Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология.* №3. С. 105-115.

Лебедева М.М. 2019. Трансформация роли городов и внутригосударственных регионов в мировой политике. *Ойкумена. Регионоведческие исследования.* №1. С. 7-16. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-1/7-16

Медеубаев Е.И. 2015. Проблемы безопасности и трансграничного сотрудничества в зоне казахстанско-российских пограничных территорий: опыт приграничного сотрудничества Актюбинской области (РК) и Оренбургской области (РФ). *Современные евразийские исследования.* №1. С. 54-59.

Мунхбат Д. 2018. Паломничество монголов: традиции и современность. *Народы и религии Евразии.* 2(15). С. 79-84. DOI: 10.14258/nreur(2018)2-07

Одинцова А.В. 2015. Опыт и проблемы приграничного сотрудничества. *Федерализм.* 4(80). С. 97-110.

Рустамова Л.Р. 2019. Проблемы и перспективы приграничного сотрудничества еврорегионов с участием России. *Регионоведческие исследования.* 27(4). С. 711-733. DOI: 10.15507/2413-1407.109.027.201904.711-733

Сидоров С.А. 2012. Пограничная политика в пограничном пространстве ДФО: проблемы, угрозы, перспективы. *Таможенная политика России на Дальнем Востоке.* 3(60). С. 34-41.

Степанова С.В. 2017. Развитие туризма в приграничных российских регионах. *Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление.* 4(84). С. 17-27.

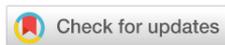
Субанакон Г.Ю. 2017. Анализ приграничного сотрудничества России и Монголии (на примере Республики Бурятия). *Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент.* №3. С. 58-64. DOI: 10.18101/2304-4446-2017-3-58-64

Сулейманов Р.Р. 2016. Влияние Турции в Татарстане: фактор «мягкой силы». *Мусульманский мир.* №1. С. 28-38.

Фёдоров Г.М., Городков М.А., Жуковский И.И. 2011. Роль Калининградской области в развитии российско-германских связей. *Балтийский регион.* 4(10). С. 41-48.

Шипицина Т.Ю. 2015. Состояние миграционной политики в приграничных регионах России: особенности, тенденции и влияние на безопасность государства в пограничной сфере. *Вестник ГУУ.* №1. С. 252-258.

Эмиров Р.М. 2014. Этнонациональный фактор во взаимоотношениях Кавказа и стран Ближнего Востока. *Власть.* №12. С. 207-2012.



Эффект страны происхождения в репутации российской металлургической продукции на рынках стран Центральной Азии

Г.А. Савчук, В.А. Франц, Д.С. Сайдмагомедова

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина
ООО «НПК «Специальная металлургия»»

В статье рассматривается взаимосвязь имиджа страны и её торговой деятельности на зарубежных рынках. Территориальные продукты пользуются в других странах высоким спросом и тесно связаны в сознании потребителей со страной производства. Авторы сфокусировали своё внимание на государствах Центральной Азии как на важном для России в контексте построения ЕАЭС регионе с активно развивающейся экономикой. К этому региону высок интерес и со стороны других стран – США, Китая, Турции, Южной Кореи, Японии. В статье анализируется, может ли российская металлургическая продукция рассматриваться как территориальный продукт, который повышает привлекательность страны в целом на рынке стран Центральной Азии. Учитывая необходимость сопоставления стран, конкурирующих за влияние в регионе, целью исследования было сравнить отношение потребителей к российской и китайской металлопродукции, так как в настоящее время китайские производители металла активизируются на рынке стран Центральной Азии. Исследование было проведено с помощью двух методов: экспертных опросов и опросов потребителей металлургической продукции. Авторы приходят к выводу, что российская металлургическая продукция имеет устойчивую положительную репутацию на рынке стран Центральной Азии. Её репутация в сознании потребителей связывается не только с ценой и качеством самого продукта, но и с высоким уровнем металлургического образования и научно-производственной деятельности в России. Кроме того, для потребителей важно, что информация о продукции представлена на знакомом языке, а культурные особенности деловой коммуникации российских поставщиков им близки и понятны. В свою очередь, китайская металлургическая продукция не обладает подобной репутацией, так как центрально-азиатские потребители не имеют опыта её применения, не осведомлены об истории металлургического производства в Китае, научно-технических разработках и качестве профессионального образования в сфере металлургии в этой стране. Также им не понятны язык и бизнес-культура Китая, они недостаточно знакомы с китайскими поставщиками, и это влияет на их выбор в пользу российского поставщика. На этом основании, авторы делают вывод, что российскую металлургическую продукцию можно рассматривать как территориальный продукт на рынке стран Центральной Азии.

УДК 339.97

Поступила в редакцию: 11.05.2021 г.

Принята к публикации: 15.11.2021 г.

Ключевые слова: межстрановая конкуренция, территориальный продукт, металлургическая продукция, рынок металлопроката, Центральная Азия, репутация продукции

При построении торговых взаимоотношений между странами важную роль может играть имидж страны. В сознании потребителя со страной производства могут быть тесно связаны отдельные продукты, и если эти продукты пользуются высоким спросом у потребителей в других странах, то их можно считать территориальными продуктами.

Цель данной статьи – проанализировать можно ли считать металлургическую продукцию российским территориальным продуктом на рынке стран Центральной Азии.

Центральная Азия – интересный для России в контексте построения ЕАЭС регион. Он относительно густонаселённый и «молодой» с точки зрения возрастного состава населения. Рынок региона активно развивается по разным направлениям. Общий объём внешней торговли с Россией в последнее время растёт, а одно из основных направлений экспорта из России – металлопрокат. Вместе с тем интерес к этому региону высок и со стороны других стран. Активность в центрально-азиатском регионе демонстрируют США, Китай, Турция, Южная Корея, Япония.

В настоящее время в этом регионе, по сравнению с перечисленными странами, Россия занимает ведущую и устойчивую позицию в экономических связях, вместе с тем анализ только статистических данных не показывает изменения в настроениях и интересах потребителей, если такие возникают. А со временем они могут привести к существенному изменению потребительского поведения. Например, Китай за короткий период стал важным торговым партнёром и одним из основных инвесторов для стран Центральной Азии¹. Наряду с этим он сейчас активно применяет другие элементы «мягкой силы» – образование, культуру, общественную дипломатию и т.п. Для него это важно, чтобы закрепить экономические связи и своё влияние в данном регионе через повышение привлекательности страны для общественности в целом, и экономически активного населения в частности.

Для иллюстрации значимости рынка металлургической продукции для стран Центральной Азии и места на нём российского металла можно привести следующие данные. Например, в последние десятилетия в Казахстане активно развивался процесс деаграризации экономики. Выросла роль сферы услуг (60% ВВП), промышленности и строительства (30% ВВП), уменьшилась – сельского

¹ Сложный инвестор. *Sonar*. <https://www.sonar2050.org/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%8B/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%81/kitayskiye%20investitsii.pdf> (дата обращения 3.11.2021)

хозяйства (10% ВВП). Среди ключевых отраслей промышленности Казахстана можно назвать добывающую промышленность; чёрную и цветную металлургию; пищевую промышленность; машиностроение (Алиев 2013). Начиная с 2016 г. объём внешней торговли Казахстана последовательно растёт. Так, с 2016 по 2018 г. он вырос более чем на 50%, с 61132,9 млн долл. США в 2016 г. до 97423,5 млн долл. США в 2018 г. (для сравнения берётся период после мирового экономического кризиса, повлекшего за собой снижение товарооборота с 2013 по 2016 гг., в том числе и в странах Центральной Азии). Главным экономическим партнёром Казахстана по импорту товаров является Россия. На втором месте по объёму импорта находится Китай, на третьем – США, импорт из остальных стран значительно меньше (Положихина 2019; Мусиенко, Тулепбекова 2019). В 2019 г. товарооборот России с Казахстаном увеличился на 7,70% по сравнению с 2018 г. и составил 19621,8 млн долл. США, экспорт России в Казахстан увеличился на 8,72% и составил 14050,8 млн долл. США. В структуре экспорта России в Казахстан в 2019 г. (и в 2018 г.) металлы и изделия из них находились на втором месте – 16,34% от всего объёма экспорта России в Казахстан (в 2018 г. – 16,10%). Изделия из чёрных металлов находятся на третьем месте среди товарных групп, показавших наибольший прирост экспорта России в Казахстан в 2019 по сравнению с 2018 г.²

Узбекистан – в большей степени, по сравнению с другими странами Центральной Азии, промышленно-ориентированное государство: различные отрасли промышленности составляют более 50% ВВП, меньшие доли составляют такие отрасли, как сельское хозяйство, строительство, грузовые и пассажирские перевозки, торговля и оказание услуг. В республике действует более 49 тыс. предприятий промышленности, в том числе около 10 тыс. были созданы в период с января по декабрь 2018 г.³ Объём товарооборота с другими странами растёт, хотя и не так значительно, как в Казахстане, с 20298,0 млн долл. США в 2016 г. до 28524,0 млн долл. США в 2018 г., то есть примерно на 40% за этот период. На долю России приходится около 20% объёма внешней торговли Узбекистана, большую часть этого товарооборота составляют российские поставки в Узбекистан. Наиболее значимые статьи российского экспорта в эту страну: нефтепродукты (17%), чёрные и цветные металлы (около 17%), механическое и электрическое оборудование (15%), древесина и бумага (15%)⁴. В 2019 г. товарооборот России с Узбекистаном увеличился на 16,01% по сравнению с 2018 г.

² *Товарооборот России с Казахстаном*. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-kazahstanom-v-2019-g/> (дата обращения 25.02.2022).

³ *Внешняя торговля – Узбекистан*. Бесплатные данные, статистика, анализ, визуализация и публикация. *Кноема*. 2019. URL: <https://knoema.ru/atlas> (дата обращения 25.02.2022).

⁴ Жумаев К.Х. *Внешняя торговля и ее роль в экономическом развитии Узбекистана*. *Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике*. URL: <https://stat.uz/ru/2-uncategorised/3740-vneshnyaya-torgovlya-i-ee-rol-v-ekonomicheskom-razviti-uzbekistana> (дата обращения 25.02.2022).

и составил 5085,8 млн долл. США, экспорт России в Узбекистан увеличился на 17,69% и составил 3908,1 млн долл. США. В структуре экспорта России в Узбекистан в 2019 г. (и в 2018 г.) металлы и изделия из них находились на втором месте – 23,90 % от всего объёма экспорта России в Узбекистан (в 2018 г. – 23,16 %). Изделия из чёрных металлов находятся на первом месте среди товарных групп, показавших наибольший прирост экспорта России в Узбекистан в 2019 по сравнению с 2018 г.⁵

Экономика Киргизии развивается за счёт сферы услуг (более 30% ВВП), товарного производства (промышленность обеспечивает менее 15% ВВП), устойчивую долю занимает сельское хозяйство (около 24%) (Атаканов 2009). Товарооборот Киргизии с другими странами тоже увеличивается, но меньшими темпами: примерно на 20% с 2016 по 2018 гг., с 5573,6 млн долл. США в 2016 г. до 6672,6 млн долл. США в 2018 г. Основные страны-партнёры в импортных поступлениях: на первом месте Китай, на втором – Россия, затем Казахстан и Турция, остальные страны поставляют в Киргизию значительно меньше продукции⁶. Металлы и изделия из них – одна из товарных групп, которые составляют основной товарооборот между Россией и Киргизией⁷. В 2019 г. товарооборот России с Киргизией уменьшился на 0,93% по сравнению с 2018 г. и составил 1866,2 млн долл. США, экспорт России в Киргизию уменьшился на 5,22% и составил 1550,0 млн долл. США. В структуре экспорта России в Киргизию в 2019 г. (и в 2018 г.) металлы и изделия из них находились на третьем месте – 13,40% от всего объёма экспорта России в Киргизию (в 2018 г. – 11,95%). Изделия из чёрных металлов находятся на первом месте среди товарных групп, показавших наибольший прирост экспорта России в Киргизию в 2019 по сравнению с 2018 г.⁸. Подробно Таджикистан и Туркменистан в рамках данного исследования мы не рассматриваем, так как товарооборот России с этими государствами значительно меньше⁹.

Таким образом, несмотря на различия в экономическом развитии стран Центральной Азии и наличие определённых проблем в развитии их экономик, они представляют собой перспективный рынок для российской металлургической продукции, так как общий объём их внешней торговли из года в год воз-

⁵ *Товарооборот России с Узбекистаном*. <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-uzbekistanom-v-2019-g/> (дата обращения: 25.02.2022).

⁶ *Товарооборот Кыргызстана в 2018 г. приблизился к \$6 млрд*. Информационное агентство Кабар. КНИА КАБАР. URL: <https://kabar.kg/news/tovarooborot-kyrgyzstana-v-2018-godu-priblizilsia-k-6-mlrd/> (дата обращения: 25.02.2022).

⁷ Каримов Д. 2018. Превзошли смелые ожидания. Экономика Киргизии в 2017 г. *Российская газета*. Экономика Кыргызстана. 26 (7489).

⁸ *Товарооборот России с Киргизией*. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-kirgiziyey-v-2019-g/> (дата обращения: 25.02.2022).

⁹ *Товарооборот России с Таджикистаном*. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-tadzhikistanom-v-2019-g/> (дата обращения: 25.02.2022); *Товарооборот России с Туркменистаном*. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-turkmenistanom-v-2019-g/> (дата обращения: 25.02.2022).

растает, и одной из основных категорий товаров, ввозимых из России, является металлопрокат, и потенциальные проекты, планируемые к реализации в этих странах, потребуют большого количества сырья, в том числе российской металлопродукции.

Если рассматривать рынок металлургической продукции, то на нём активно набирает обороты Китай. В настоящее время крупные китайские заводы мало присутствуют на рынке стран Центральной Азии, но в Китае много мелких производств металлургической продукции самого разного качества, и на центрально-азиатские рынки поступают продукты таких мелких производителей.

Необходимо пояснить, что наиболее популярные категории продукции на рынке металлопроката – это трубный прокат, включая изделия для нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности, чёрный сортовой прокат для металлоконструкций и строительства. Спросом пользуются и другие категории металлопродукции, но в меньшей степени.

Игроков этого рынка стран Центральной Азии можно разделить на две категории: производители и дистрибьюторы заводов. Среди дистрибьюторов на металлургическом рынке Центральной Азии можно выделить такие крупные компании, как Торговый дом «ММК-Казахстан», «ЕвразМеталл Урал», «Казахстанская сталепромышленная компания», ТД «Металлсервис», «МетТрансТерминал», «Метпромстар», «Узметаллсавдо», «БВБ-Альянс» и пр. Некоторые из них имеют головное представительство в России, другие являются местными поставщиками. Вместе с тем на рынках центрально-азиатских стран в последнее время появляются китайские компании, реализующие продукцию мелких, полукустарных производств, на настоящий момент они пока не так широко представлены и не имеют хорошо налаженных бизнес-связей. Ассортимент дистрибьюторов примерно одинаков – это чёрный и цветной прокат различных производителей.

В категории производителей лидируют российские предприятия, их позиции исторически сильны. «Русская медная компания», ТМК, УГМК, ЧТПЗ, «Мечел», ММК, «Северсталь» и пр. активно сотрудничают со странами Центральной Азии, в том числе в области слияния местных производств с крупными российскими холдингами.

Крупные китайские заводы, по мнению экспертов¹⁰, неохотно выходят на рынок стран Центральной Азии. Это объясняется относительно низкой покупательской способностью в этих странах, по сравнению с более перспективными рынками. Например, завод Baosteel – второй по величине производитель нержа-

¹⁰ Экспертные интервью с ключевыми сотрудниками ТОО «Специальная металлургия» и ООО «НПК «Специальная металлургия», работающими с рынком стран Центральной Азии, были проведены в рамках данного исследования. ТОО «Специальная металлургия» – компания-дистрибьютор, реализующая в основном продукцию российских поставщиков, по объёму прибыли и денежному обороту компания занимает лидирующие позиции на рынке Казахстана.

веющего проката в мире, – на центрально-азиатский рынок, в принципе, ничего не продаёт, сбыт его продукции ориентирован на внутренний рынок и на рынки Юго-Восточной Азии, Африки, Латинской Америки. Возможно, китайские производители-гиганты при выборе рынков сбыта учитывают, что в странах Центральной Азии на настоящий момент прочны позиции России, и поэтому они не выходят на данный рынок. Вместе с тем в Китае много мелких производств, выпускающих продукцию самого разного качества. Это связано с различиями в экономическом развитии провинций Китая, что приводит к неодинаковому качеству продукции из разных провинций. И эта китайская продукция в последнее время всё активнее представляется на рынке стран Центральной Азии.

Европейская продукция (Италия, Германия, Швеция, Франция) намного дороже российской и китайской, поскольку в Европе заводы работают в основном на покупном сырье. Их производство ориентировано, большей частью, на внутреннее потребление, поэтому их продукция на центрально-азиатском рынке широко не представлена.

Местные производители не закрывают потребности своего рынка, несмотря на значительные запасы полезных ископаемых в странах Центральной Азии, как было описано выше, одна из значимых категорий импортируемых товаров – металлопрокат. Наиболее крупные металлургические предприятия Центральной Азии расположены на территории Казахстана, Узбекистана и Киргизии. Одной из самых крупных казахских компаний является «Арселор Миттал Темиртау», сталелитейная и горнодобывающая компания, которая входит в Транснациональную металлургическую группу Arcelor Mittal. Также на территории Казахстана расположена «Актюбинская медная компания» (АМК), которая входит в структуру предприятий «Русской медной компании» (РМК). В Узбекистане имеются три крупных металлургических комбината: Узбекский металлургический комбинат, Алмалыкский горно-металлургический комбинат, Навоийский горно-металлургический комбинат. На территории Киргизии расположены АО «Кыргызский химико-металлургический завод», АО «Ак-Тюз», АО «Кадамжайский сурьмяный комбинат». Местные производители не могут обеспечить нужды потребителей на рынке металлургической продукции, поскольку ассортимент выпускаемой ими продукции не очень широк, предприятия испытывают экономические трудности, часть оборудования устарела. Прежде всего, это касается Узбекистана и Киргизии, где местные комбинаты производят в основном драгоценные металлы, медь и сплавы редкоземельных металлов на экспорт, но не выпускают достаточного количества конструкционных, инструментальных сталей, нержавеющей проката и другой продукции, широко применяемой в строительстве, машиностроении и прочих отраслях.

Поэтому, по мнению экспертов, конкуренцию России на рынке металлургической продукции стран Центральной Азии в будущем может составить именно Китай, так как у него для этого есть как экономические ресурсы, так и благоприятное географическое положение.

Вопрос о связи экономики, частью которой является бизнес, с привлекательным имиджем страны в целом до сих пор остаётся дискуссионным. Одно из направлений обсуждения этого вопроса связано с концепцией «мягкой силы», автором которой является Дж. Най (Nye 2004). Создатель международных рейтингов страновой «мягкой силы», агентство Portland, рассматривает бизнес как один из значимых элементов «мягкой силы» наряду с другими компонентами, такими как государственное управление, дипломатия, высшее образование, инновации, культура, цифровизация, внешняя политика, качество жизни и т.д.¹¹. Интерес представляет вывод компании Ernest&Young, сделанный в ходе составления рейтинга Rabid-Growth markets soft power index о том, что существует 75-процентная корреляция между ВВП государства и статусом его «мягкой силы»¹². В этом контексте, можно утверждать, что экономика и другие элементы «мягкой силы» (инновации, технологии, культура, искусство, страновой брендинг и др.) неразрывно связаны между собой, развитие этих сфер строится на взаимном укреплении и дополнении друг друга. Поэтому экономику обоснованно можно отнести к элементам «мягкой силы», которая выражается в привлекательном имидже страны на мировой арене.

С точки зрения данного исследования, интерес представляет классификация исследователя В.Ш. Сургуладзе, который предлагает разделить элементы «мягкой силы» на три блока – политические ценности и институты, культурные ценности, сфера потребления (Сургуладзе 2015). В контексте предпринятого исследования мы фокусируем своё внимание именно на последнем элементе – сфере потребления.

Для нашего исследования также важна агрегированная аналитическая модель странового кейс-анализа (Aggregative Analytical Model for Country-Focused Case Study Research), разработанная А. Паталахом (Patalakh 2016). Данная модель наряду со странами-конкурентами, по отношению к которым страна стремится улучшить свой международный имидж, включает в себя страну, применяющую «мягкую силу» (*the applicant*) и страну-реципиента (*the recipient*). Взаимодействие между страной-актором и страной-реципиентом предполагает выбор активной стороной стратегии использования ресурсов «мягкого» влияния. Таким образом, приобретает значение региональный аспект: особенности истории, политики и культуры региона имеют существенное значение для понимания того, какие ресурсы есть у страны-актера в данной ситуации.

Другим направлением исследований является изучение влияния имиджа страны на её экономическую деятельность на международных рынках. Имидж страны рассматривается как многомерная концепция, вопросы его структуры,

¹¹ McClory J. Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power, London: Portland. USC Center on Public Diplomacy. 2019. URL: <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> (accessed 3.11.2021)

¹² Ernest&Young. Rabid-Growth markets soft power index: Spring 2012. URL: http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/SIEMS_Monthly_Briefing_2012-06_eng.pdf (accessed 25.02.2022)

формирования и функционирования активно изучаются как зарубежными, так и российскими учеными. Для нашего исследования представляет интерес подход Э.А. Галумова, который выделяет ряд объективных имиджей, наличествующих у государства: имидж политический, социально-экономический, экологический, гуманитарный и т.д. Таким образом, исследователь предлагает структурированный подход к страновому имиджу (Галумов 2003).

Поиск связи между имиджем страны и тем, как зарубежные целевые аудитории воспринимают произведённые в конкретной стране продукты, привёл к появлению моделей, в которых демонстрируется особенно сильное влияние имиджа страны на потребителей в тех ситуациях, в которых можно выявить тесную связь между страной и конкретной категорией товаров (см. Josiassen et al. 2013; Andehn et al. 2016). Выделяется несколько типов имиджа страны, точнее, имиджа «на пересечении» восприятия страны и восприятия товара: 1) BCI (Basic Country Image) – базовый страновой имидж; 2) PCI (Product-Country Image) – соотношение имиджей страны и продукта; 3) CCI (Category Country Image) – соотношение имиджей товарной категории и страны; 4) BE (Brand Equity) – собственный капитал бренда. Все перечисленные типы имиджа в той или иной степени оказывают влияние на восприятие бренда (при этом PCI и CCI также находятся под влиянием BCI и, помимо этого, могут обуславливать друг друга). По мнению авторов этой концепции, наименьшее влияние на конечную аудиторию продукта или бренда оказывает общий страновой имидж, а наибольшее – взаимосвязь странового имиджа и товарной категории. Причём влияние общего имиджа страны будет больше для товара и меньше для бренда (Andehn 2016).

Можно отметить, что в исследованиях взаимосвязи имиджа страны и интереса зарубежных потребителей к продукту, произведённому в этой стране, культура как значимый аспект формирования имиджа страны практически не рассматривалась.

Переходя к анализу понятия территориального продукта, нужно сказать, что оно достаточно хорошо проработано в научной литературе. Территориальный продукт как совокупность продукции, производимой в каком-либо регионе и тесно связанной в сознании потребителя с местом производства, а также им положительно оцениваемой, рассматривался в работах И.В. Логунцовой (Логунцова 2011), И.Е. Бельских (Бельских 2013), Е.А. Качагина и А.Ю. Мартьяновой (Качагин, Мартьянова 2014), А.П. Панкрухина, Н.А. Коробковой, М.Л. Бачериковой и И.М. Романовой (Панкрухин 2006; Коробкова 2015; Бачерикова, Романова 2017) и др., посвящённых продвижению территории. Данные авторы в основном рассматривали территориальный продукт как один из инструментов формирования положительного имиджа страны на внешних рынках. Если регион обладает рядом территориальных продуктов, то они, по мнению В.В. Козырева, могут трансформироваться в определённые ценности, которые ещё больше усиливают положительное восприятие и от-

ношение потребителей, капитализируясь в качества более высокого порядка (Козырев 2011).

Отдельно выделим позицию И.Е. Бельских, которая указывает на важность изучения того, как в сознании потребителя объединяются имидж продукции и территории в феномене репутации (Бельских 2014). Данный подход наиболее созвучен контексту нашего исследования.

Зарубежные авторы в большей степени исследовали вопрос «эффекта страны происхождения» (*country origin effect*). Их интересовало, как потребители оценивают продукцию в зависимости от того, где она произведена, и влияет ли этот эффект на принятие решения о покупке (Andehn 2018). Академический интерес к изучению «эффекта страны происхождения» возник в 1965 г., когда была опубликована основополагающая статья Р.Д. Скулера о предпочтениях гватемальских студентов в отношении продуктов питания. С тех пор научный интерес к этой теме резко возрос, и данный вопрос стал одним из наиболее изучаемых аспектов международного маркетинга. После Р.Д. Скулера наиболее существенный вклад в изучение проблемы внесли такие ученые, как S. Anholt (Anholt 2010), A. Abraham (Abraham, Patro 2014), A. Diamantopoulos (Diamantopoulos, Schlegelmilch, Paliawadana 2011), N.J. O'Shaughnessy (O'Shaughnessy, O'Shaughnessy 2000), K.P. Zeugner Roth (Zeugner-Roth, Zabkar, Diamantopoulos 2015) и др. Однако во втором десятилетии двадцать XXI в. интенсивность исследований в области «эффекта страны происхождения» начала неуклонно снижаться в связи с тем, что вопросы, требующие изучения в рамках данной проблематики, были исчерпаны.

В целом, обобщая идеи вышеназванных исследователей, можно выделить следующие основные характеристики «эффекта страны происхождения»: репутация места происхождения часто связана с типом товара; в развитых индустриальных странах потребители склонны высоко ценить товары собственного производства, а в развивающихся странах, наоборот, склонны демонстрировать предубеждение против отечественных товаров; некоторые страны завоевали прочную репутацию как производители конкретных товаров, которая основана наряду с характеристиками продукта на надежном сервисе, широкой сети дистрибуции в разных странах, а также на имеющейся истории производства; отношение к стране происхождения товара у потребителей может со временем меняться (Dinnie 2004).

Другими словами, зарубежные исследователи в первую очередь фокусировались на маркетинговой стороне данного вопроса, показывая какие потребительские стереотипы определяют восприятие зарубежных товаров и, каким образом эти стереотипы связаны со стереотипным восприятием стран-производителей товаров.

Рассматривая понятие территориального продукта в нашей статье, мы хотели сосредоточить внимание на другом аспекте: имеющая устойчивую положительную репутацию на зарубежных рынках отечественная продукция в

сознании потребителей соотносится с экономическими, социальными и культурными характеристиками страны-производителя и связывается с имиджем страны в целом.

В рамках нашего исследования мы проверяли гипотезу о том, что российская металлургическая продукция может рассматриваться как территориальный продукт на рынке стран Центральной Азии, и её положительная репутация связана не только с положительным опытом использования самого продукта, но и с общим историческим прошлым России и стран Центральной Азии, российскими достижениями в области науки, технологий и профессионального образования в сфере металлургии.

Учитывая важность сравнительного анализа стран, конкурирующих за влияние в регионе, мы сконцентрировали внимание на сравнении отношения потребителей к российской и китайской металлопродукции по ряду причин.

Во-первых, среди стран, конкурирующих за влияние в регионе, эти страны наиболее географически близки странам Центральной Азии. Россия, с одной стороны, имеет богатый исторический опыт взаимодействия со странами Центральной Азии, в том числе существование в рамках одного государства на определённом этапе. Китай, с другой стороны, в последние десятилетия проявляет очень высокую активность в этом регионе. Для Китая государства Центральной Азии представляют интерес, в первую очередь, как источник энергоресурсов, рынки сбыта для производимой в Китае продукции, «транзитные коридоры» в Европу. За последние 10 лет Китай превратился в одного из основных торговых партнёров и инвесторов для стран Центральной Азии. Кроме экономического влияния, Китай в настоящее время стремится улучшить свой имидж в этом регионе и использует в Центральной Азии такие ресурсы «мягкой силы», как образование, культуру, общественную дипломатию и т.п.

Во-вторых, среди импортируемых в страны Центральной Азии товаров металлопрокат составляет существенную часть, поэтому выбор страны-поставщика значим для стран-импортёров. Кроме того, в настоящее время активность китайских производителей металла на рынке стран Центральной Азии повышается.

Для проверки сформулированной гипотезы, нами было проведено исследование с использованием двух методов: экспертного опроса специалистов в области продажи металлопроката, работающих на рынке стран Центральной Азии, и опроса потребителей металлургической продукции в центрально-азиатском регионе.

Методология исследования

Исследование было реализовано в два этапа. Первый этап (декабрь 2018 г.) заключался в проведении экспертных интервью с целью выявления основных характеристик репутации российской металлургической продукции на рынке

стран Центральной Азии. Было опрошено пятеро сотрудников ТОО «Специальная металлургия» и ООО «НПК «Специальная металлургия», которые работают с этим рынком. ООО «НПК «Специальная металлургия» занимается продажей металлопроката на территории Российской Федерации и стран СНГ. ТОО «Специальная металлургия» – её дочернее предприятие в Республике Казахстан, оно по результатам 2018 г. вошло в ТОП-10 предприятий Казахстана по вкладу в государственный бюджет. Основная исследовательская задача экспертного интервью заключалась в выявлении модели потребительского поведения при покупке металлопроката, в том числе характеристик того, на что обращают внимание потребители, выбирая металлургическую продукцию. Также в ходе интервью обсуждалась текущая ситуация, связанная с конкуренцией на рынке металлопроката стран Центральной Азии. Инструмент исследования состоял из нескольких блоков вопросов, которые обсуждались с экспертами: специфика рынка металлопроката в странах Центральной Азии; различия рынков в разных странах Центральной Азии (тех, кто входит в таможенный союз ЕАЭС, и тех, кто не входит); тенденции развития данного рынка (наиболее популярные типы продукции, типы покупателей, перспективы расширения/уменьшения рынка, перспективы развития в странах Центральной Азии собственного производства металла для внутренних нужд); основные игроки на рынке металлопроката; модель покупательского поведения (одинаковая/различная в разных странах Центральной Азии, одинаковая/различная в зависимости от отрасли и размера предприятия, степень влияния внеэкономических факторов на покупательское поведение, обычные приёмы поиска поставщика, значимые критерии при выборе металлургической продукции, предпочитаемые способы оформления коммерческих отношений при покупке, вероятность повторных закупок и факторы, которые на это влияют).

На втором этапе (январь – март 2019 г.), на основе информации, полученной из экспертных интервью, была разработана анкета. Она направлялась адресно по электронной почте, использовалась база контактов, предоставленная компанией ТОО «Специальная металлургия». В анкету были включены следующие блоки вопросов: основные характеристики опыта покупки и использования металлургической продукции (частота покупки, наличие опыта покупки металла разных производителей, оценка приобретенной продукции); критерии выбора металлургической продукции (аспекты, на которые обращается внимание при покупке; критерии выбора при одинаковой цене продукции; критерии выбора при одинаковых технических характеристиках продукции); оценка качества металлопродукции (подход к определению качества продукции, стереотипы о качестве металлопродукции); критерии выбора поставщика продукции; оценка российской и китайской металлопродукции; используемые источники информации о сфере металлопроката.

Для исследования репутации российской металлопродукции были выбраны три центрально-азиатские республики, в которых у ТОО «Специальная

металлургия» есть официальные представительства или налаженные бизнес-отношения – это Республика Казахстан, Киргизская Республика и Республика Узбекистан. Компанией ТОО «Специальная металлургия» была предоставлена база электронных адресов клиентов, когда-либо обращавшихся в компанию за весь период её работы. Список был обработан через валидатор электронных адресов Mailvalidator.ru, из него были изъяты адреса клиентов из России, Китая, Турции и других стран. Объём базы составил 21534 электронных адреса, из них 39,8% контактов, локализованных в Казахстане, 33,1% – в Киргизии и 27,1 % – в Узбекистане. Анкета направлялась адресно по электронной почте с помощью сервиса Google-формы. Интернет-опрос проводился с января по март 2019 г.

В результате опроса было собрано 260 заполненных анкет, из них 71,1% – из Казахстана, 12,7% анкет из Киргизии и 16,2% – из Узбекистана. Большой отклик респондентов из Казахстана можно связать как с большей заинтересованностью в металлопрокате, так и с большим процентом населения, владеющего русским языком, так как анкета и сопровождающее её письмо, были составлены на русском языке. В исследовании приняли участие директора компаний, сотрудники отделов продаж, снабжения, ВЭД, производственных отделов, инженеры, технические специалисты, а также лица, использующие металлопрокат для личных нужд. В выборку попало несколько человек, которые, по нашему мнению, не принимают решения при покупке металла – это бухгалтера и экономисты. Мы приняли решение исключить их из анализа. Среди предприятий, чьи сотрудники приняли участие в опросе, большинство составили производственные компании, закупающие металлопродукцию для починки оборудования, обустройства производственных площадок и т.п., металлургические предприятия, использующие металлопрокат в своём производственном цикле, среди них крупные и средние, приобретающие металл ежемесячно (56,4%), небольшие компании (в том числе исследовательские организации, которым металлопрокат нужен для обслуживания основной деятельности) закупающие металлопрокат ежеквартально и реже (29,6%), индивидуальные предприниматели (6,4%), частные лица (7,6%). В итоге была составлена выборка (n=250), обработка результатов проводилась в программе SPSS Statistics 17.0 с использованием дескриптивного и корреляционного анализа.

Результаты исследования

На основании экспертных интервью были выявлены важные аспекты, на которые обращают внимание потребители металлопродукции из стран Центральной Азии. Это цена, производитель продукции, качество, поставщик, технологии производства, образование и наука в стране производства, язык и культура страны производства. Из этих аспектов складывается для потребителей репутация металлургической продукции.

Цена всегда важный критерий для потребителя, но, в тоже время, она тесно связана с другими факторами выбора продукции. Так, у потребителей из стран Центральной Азии, по мнению экспертов, сформирован стереотип, что китайская продукция дешевле, чем российская потому, что она хуже по качеству. Российское производство и металлопрокат российских производителей стоят на первом месте для потребителей с точки зрения оценки качества продукции и её известности (например, продукция таких компаний, как «Мечел», УГМК, РМК и пр.). Далее по приоритету следуют местные производители, например, казахский «Арсилор Митталл Темиртау». И только в последнюю очередь потребители рассматривают предложения китайских заводов. При этом потребитель знает названия и продукцию российских заводов, но не знает названия и продукцию китайских.

Важной является роль компании-дистрибьютора. Наряду с обычными для бизнес-среды требованиями к поставщикам, потребителям важно, чтобы поставщик имел отношение к российской компании, а не представлял третью страну.

Стандарты технологических процессов в странах Центральной Азии, например, используемые при строительстве, ориентированы на российский металлопрокат, то есть, адаптированы под характеристики российского металла. Это связано с историческим прошлым, когда в СССР было принято всю металлопродукцию в страны Центральной Азии поставлять из РСФСР. А у китайского металла эти характеристики другие. Также у потребителей существует мнение, что металлургическое образование в России лучше, следовательно, производимый металл более высокого уровня.

Язык – это тоже один из факторов, важных для потребителя: потребителям из стран Центральной Азии проще выстроить коммуникацию с русскоговорящим поставщиком, чем с поставщиком из Китая. В Казахстане много русскоговорящих, в Киргизии и в Узбекистане меньше, но они есть. Кроме того, российское информационное пространство для этих потребителей более понятно, чем китайское, близки традиции и бизнес-процессы. Языковой барьер, существующий во взаимодействии с китайскими поставщиками и производителями, приводит к сложности в поиске нужной информации, свою роль играет и отсутствие знания культурных особенностей Китая.

Сформулированные на основании данных экспертного интервью выводы были проверены в опросе потребителей из Казахстана, Киргизии и Узбекистана. Результаты получились следующие.

Большинство потребителей имеют опыт использования российской металлургической продукции (93,2%).

При покупке металлопроката определяющими характеристиками для потребителя являются цена (91,2%), репутация поставщика (55,2%), страна происхождения (46,4%), сервис (44,4%), торговая марка (20,8%). Другие варианты респонденты выбирали реже.

При выборе между предложениями металлургической продукции с одинаковой ценой и техническими характеристиками, потребители, в основном, будут опираться на репутацию поставщика (69,2%), страну происхождения (48,0%) и предлагаемый сервис (48,0%). Другие варианты выбирали существенно реже.

Значительная часть респондентов связывает качество металла с развитием металлургического образования и научно-производственной деятельности в стране-производителе металла (52,8%). Для 66,8% респондентов важно, чтобы у страны производителя металла, который они покупают, была богатая история в области профессиональной подготовки металлургов.

Также для потребителей важно, чтобы информация о продукции была представлена на знакомом языке (87,2%), культурные особенности страны, в которой работает поставщик, были им близки и понятны (50,2%). Наличие тесных культурных и деловых связей, общего прошлого, совместной истории имеет значение для 38,8% респондентов.

Новости в сфере металлопроката и другую информацию респонденты узнают из интернета (56,0%), из общения с коллегами (45,6%), отраслевых изданий (11,2%), газет и (или) телевидения (10,8%). Вместе с тем при необходимости определить качество металла, потребители будут обращаться к экспертам (54,8%), опираться на собственный опыт (48,4%), мнение коллег (42,4%), и только в последнюю очередь на рекомендации изданий, которые пишут о новостях в сфере металлопроката (13,6%).

Выбирая между российским и китайским металлопрокатом, подавляющее большинство респондентов (83,2%) отдало предпочтение российскому производителю, меньшая часть респондентов (14,8%) затруднилась ответить, и только совсем небольшое число опрошенных (2,0%) ответило, что предпочтёт китайский металлопрокат.

В анкете были открытые вопросы, предлагающие респондентам описать своё отношение к российской и к китайской металлургической продукции. Ответы были разделены на три группы: «положительное отношение» (например, такие высказывания, как «хорошо», «отличная продукция», «с удовольствием работаем с 2008 г.»), «нейтральное отношение» (например, такие высказывания, как «более или менее», «нейтрально») или «негативное отношение» (например, такие высказывания, как «с опаской», «плохо», «никому не советую и не покупаю»).

Большинство респондентов (89,6%) демонстрирует положительное отношение к российскому металлопрокату, совсем небольшая часть – нейтральное (6,4%), ещё меньшая – отрицательное (4,0%). Респонденты, относящиеся к российскому производителю нейтрально или отрицательно, ссылаются на высокие цены или описывают случаи, когда столкнулись с недобросовестными поставщиками.

Можно привести в пример следующие ответы, характеризующие позицию респондентов:

«Высокое качество металла» (Казахстан, директор, закупают металлопрокат ежемесячно).

«Положительно. Если есть выбор, то всегда в пользу российского» (Казахстан, менеджер по закупкам, закупают металлопрокат ежемесячно).

«В последние 15–20 лет качество стало гораздо лучше, по сравнению с казахстанским Arcelor Mittal» (Казахстан, менеджер, закупают металлопрокат ежемесячно).

«Постсоветские заводы производят качественный металлопрокат, но не всегда. В основном, положительное» (Узбекистан, коммерческий директор, закупают металлопрокат ежемесячно).

«Смотря какой металлургический комбинат, не все поддерживают ГОСТы на все 100%» (Казахстан, частное лицо, закупает металлопрокат ежеквартально).

«Производят очень качественный металлопрокат, но мешают и сбивают цену посредники, вследствие чего цена на металл для нас высока» (Казахстан, директор, закупают металлопрокат ежемесячно).

Отношение респондентов к китайской металлопродукции заметно хуже. Положительно к ней относятся менее пятой части респондентов (18,4%), основное, что для них важно — это то, что цена китайского металла существенно ниже, чем российского или какого-либо другого. Значительно чаще к китайскому металлопрокату относятся нейтрально (40,4%) и чаще всего – отрицательно (41,2%). Некоторые респонденты подчёркивают, что продукция крупных китайских заводов качественная, и, как правило, подходит для целей потребителя, но на рынок стран Центрально Азии чаще попадает продукция сомнительного качества, произведённая кустарным способом.

Для иллюстрации мнений респондентов можно привести следующие ответы:

«Хорошая продукция, несколько отличается по ГОСТам, но если произведена не кустарным способом, то оценка положительная» (Казахстан, коммерческий директор, закупают металлопрокат ежемесячно).

«В целом неплохо, как и в любой стране есть заводы с хорошим прокатом» (Казахстан, менеджер, закупают металлопрокат ежемесячно).

«По качеству уступает российскому производителю, но по цене в два или даже в три раза дешевле» (Казахстан, директор, закупают металлопрокат ежемесячно).

«Риск получить товар более низкого качества, чем было заявлено в документации или затребовано покупателем. Низкая стоимость недостижимая для российских и европейских производителей» (Казахстан, менеджер, закупают металлопрокат ежеквартально).

«Относимся с опаской, потому как на данный момент было выявлено много несоответствий по заявленному качеству и типоразмерам» (Казахстан, руководитель, закупают металлопродукцию ежемесячно).

«Хотя дешевле, но и качество ниже, чем у российской металлопродукции» (Узбекистан, менеджер, закупают металлопрокат ежемесячно).

«Металлопрокат с репутацией дешёвой продукции и качеством не для отечественных целей. Специалисты признают металл хорошим, но стереотипы о китайской продукции в целом накладывают отпечаток» (Киргизия, индивидуальный предприниматель, закупает металлопродукцию ежемесячно).

«Качественный металл из этой страны не встречал» (Киргизия, директор, закупают металлопродукцию ежемесячно).

«Приходилось пару раз работать с ними. Работаю только в критических ситуациях. Цены меняются едва ли не каждый день» (Узбекистан, специалист по закупкам, закупают металлопродукцию ежемесячно).

Также при ответе на открытые вопросы отдельные респонденты писали, что они знают русский язык, традиции и особенности взаимодействия с россиянами, поэтому им удобно общаться с поставщиками из России, так как они легко могут получить желаемый сервис. В тоже время им не понятен язык и бизнес-культура Китая, они недостаточно хорошо знакомы с китайскими поставщиками и, это одна из причин, влияющих на то, что они делают выбор в пользу российского поставщика. Такие ответы респондентов подтверждают выводы экспертов.

Для понимания результатов важно отметить, что ответы респондентов из всех трёх стран схожи. Сравнение выборок из Казахстана, Киргизии и Узбекистана относительно их мнения о российской металлопродукции с помощью таблиц сопряжённости показало незначимые различия ($\chi^2=1,282$; $\nu=4$; $P=0,864$; $\alpha=0,05$). Мнения о китайском металлопрокате несколько различаются, но, тем не менее, различия между группами также статистически не достоверны ($\chi^2=4,663$; $\nu=4$; $P=0,324$; $\alpha=0,05$). Можно сделать вывод о том, что мнение о металлопродукции из России и Китая у потребителей из Казахстана, Киргизии и Узбекистана одинаково.

Обсуждение результатов

На основании полученных данных можно утверждать, что металлургическая продукция является российским территориальным продуктом на рынке стран Центральной Азии. Она активно используется, положительно оценивается и в сознании потребителя тесно связана со страной-производителем.

Важно для этого вывода то, что потребители ориентированы на российскую металлургическую продукцию в целом, а не только на продукцию отдельных российских производителей. Для подтверждения этого вывода можно привести данные анализа поисковых запросов казахских потребителей трубного проката, проведенного ранее, в 2017 г. (Сайдмагомедова 2018). В ходе этого анализа было зафиксировано, что показатель региональной популярности поисковых

запросов, имеющих в своём составе такие ключевые слова, как «Россия», «российский», значительно превышает таковой у поисковых запросов, связанных с названиями российских металлургических заводов. Получается, что в большей степени интерес направлен на металлургическую продукцию из России, нежели на продукцию конкретных российских предприятий.

По результатам нашего исследования можно также утверждать, что положительная репутация российской металлургической продукции связана в сознании потребителей не только с её функциональными характеристиками и качеством, но и с общим историческим прошлым стран, российскими достижениями в области науки, технологий и профессионального образования в сфере металлургии.

Конечно, трудно ответить однозначно, возможность ли России влиять на рынок стран Центральной Азии в советское время сформировала такое положительное отношение к металлургической продукции, или наоборот, сегодняшняя удовлетворенность центрально-азиатских потребителей металлургической продукцией способствует высокой оценке различных аспектов российской жизнедеятельности. Связана ли положительная оценка российского металлопроката со сложившимися обстоятельствами (длительный опыт использования этой продукции ещё со времен СССР, сохранившиеся с тех же времен технологические стандарты, хорошее владение русским языком частью населения и т.п.) или, наоборот, удовлетворённость потребителя продукцией способствует высокой оценке российской металлургической отрасли, профессионального образования в этой сфере и т.д.

Тем не менее в сознании потребителя рыночные характеристики продукта и социально-культурные аспекты жизни страны-производителя связаны между собой. По нашему мнению, общее историко-культурное прошлое, а также общие векторы современного развития влияют на деловую привлекательность металлургических предприятий и продукции из России для стран Центральной Азии. И наоборот, металлургическая продукция как российский территориальный продукт вносит вклад в «мягкое влияние» России в центрально-азиатском регионе.

В то же время дополнительного анализа требует оценка устойчивости сложившегося положения дел. Китайские производители металла в настоящее время активизируются на рынке стран Центральной Азии, и учитывая, что стоимость их продукции значительно ниже, возможно отношение потребителей к китайскому металлопрокату и сложившиеся в отношении него стереотипы будут со временем меняться. Особенно этому будет способствовать такая ситуация, в которой Китай усилит свою культурную экспансию на территории стран Центральной Азии с целью уменьшения языкового и культурного барьера. О высоком потенциале китайской промышленности свидетельствует тот факт, что согласно рейтингам, в частности, FortuneGlobal-500 2019 вторым лидером по количеству компаний, вошедших в рейтинг, и уровню их доходов, по-

сле США, является Китай. Несмотря на то, что генерируемая китайскими компаниями прибыль не всегда приводит к мировой известности этих компаний, можно говорить о высоком потенциале китайских корпораций, что повышает значимость Китая как конкурента на международной арене. В этом контексте есть смысл проводить дальнейшие исследования с целью выяснить, может ли в потенциале рост привлекательности продуктов бизнес-деятельности Китая в государствах Центральной Азии влиять на трансформацию российской влияния в данном регионе.

Нужно признать следующее ограничение нашего исследования: за его рамками осталось изучение мнения потребителей металлопроката из Таджикистана и Туркмении. Это было связано с возможностями базы для проведения исследования. Вместе с тем, на наш взгляд, это не снижает ценность полученных результатов по двум причинам: во-первых, анализ собранных данных показал, что статистических различий между ответами респондентов из Казахстана, Киргизии и Узбекистана нет, поэтому можно предположить однородность рынка стран Центральной Азии в отношении изучаемого вопроса; во-вторых, анализ развития рынков стран Центральной Азии показывает большую востребованность металлопроката именно в Казахстане, Киргизии и Узбекистане, по сравнению с Таджикистаном и Туркменией.

* * *

В ходе сравнительного анализа двух выбранных стран, конкурирующих на рынке металлопроката стран Центральной Азии, мы пришли к выводу, что российская металлургическая продукция имеет устойчивую репутацию на этом рынке: потребители имеют положительный опыт её применения, российский металлопрокат хорошо им известен, и они имеют достаточно сведений о стране производителе. На этом основании можно считать данную продукцию российским территориальным продуктом на рынке стран Центральной Азии.

В свою очередь, китайская металлургическая продукция на данный момент не обладает подобной репутацией, так как центрально-азиатские потребители не имеют опыта её применения, не осведомлены об истории металлургического производства в Китае, научно-технических разработках и качестве профессионального образования в сфере металлургии в этой стране.

Важно отметить, что репутация металлургической продукции в сознании потребителей связывается не только с ценой и качеством самого продукта, но и с развитием металлургического образования и научно-производственной деятельностью в стране-производителе. Кроме того, для потребителей важно, чтобы информация о металлургической продукции была представлена на знако-

¹³ The 2019 Fortune 500 List: The Prize of Size. *Fortune*. <https://fortune.com/longform/fortune-500-2019-covers/> (accessed 3.11.2021)

мом языке, а культурные особенности страны, в которой работает поставщик, были им близки и понятны.

Это свидетельствует о том, что территориальный продукт, если он имеет успех у потребителя, усиливает привлекательный имидж страны в целом, так как выводы о нём тесно связаны с представлениями о профессиональном образовании и научно-технических достижениях страны-производителя.

Репутация российской металлургической продукции в этом ключе – это феномен, который возник естественным образом в результате длительного и успешного присутствия данного продукта на рынке стран Центральной Азии. Он оказывает влияние, скорее всего, на активное население трудоспособного возраста, проживающее в городах с развитой промышленностью.

Вместе с тем можно предложить следующие направления использования данной ситуации: во-первых, российские компании или их дочерние предприятия в странах Центральной Азии, торгующие металлопрокатом, могут использовать факт его происхождения как основу разработки эффективных стратегий продвижения. Во-вторых, так как репутация продукции связывается с развитием образования и научно-производственной деятельностью в сфере металлургии, то этот феномен может использоваться при популяризации российского образования и научно-производственных стажировок, что в свою очередь будет способствовать увеличению образовательной и научной миграции из стран Центральной Азии в Россию. В-третьих, потенциал данного эффекта, можно использовать, выделяя смежные виды бизнеса, в которых используется металлопрокат, например, строительство, и продвигать на рынок Центральной Азии российские технологии и продукты из этой сферы, основываясь на сформированном положительном отношении к российской продукции. В-четвёртых, выделив на основе аналогичных исследований другие российские территориальные продукты на рынке стран Центральной Азии, можно использовать их как маркеры, закрепляющие в сознании центральноазиатских потребителей общую привлекательность российской продукции.

Об авторах:

Галина Анатольевна Савчук – кандидат социологических наук, доцент, заведующая кафедрой интегрированных маркетинговых коммуникаций и брендинга Уральского федерального университета, Екатеринбург. 620002, Россия, г. Екатеринбург, Мира 19. E-mail: galina.savchuk@urfu.ru

Валерия Андреевна Франц – кандидат политических наук, доцент кафедры интегрированных маркетинговых коммуникаций и брендинга Уральского федерального университета, Екатеринбург. Екатеринбург. 620002, Россия, г. Екатеринбург, Мира 19. E-mail: v.a.frantc@urfu.ru

Дина Сергеевна Сайдмагомедова – PR-директор ООО «НПК “Специальная металлургия”», Екатеринбург. 620014, Россия, ул. Бориса Ельцина, 1А, офис 14. E-mail: pr@specstali.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC 339.97
Received: May 11, 2021
Accepted: November 15, 2021

The Country-of-Origin Effect on the Reputation of Russian Metallurgical Products in Central Asian Markets

G.A. Savchuk, V.A. Frants, D.S. Saidmagomedov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-207-229](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-207-229)

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin
LLC "Research and production complex 'Special metallurgy'"

Abstract: The article examines the mutual influence of the country's image and its trading activities in foreign markets. Territorial products are in high demand in other countries and connected in the minds of consumers with the country of production. The authors focus their attention on Central Asia as a region with an actively developing economy and essential for Russia in building the Eurasian Economic Union (EAEU). There is also a high interest in this region from other countries – the USA, China, Turkey, South Korea, Japan. The article analyzes whether Russian metallurgical products can be considered a territorial product that increases the country's attractiveness as a whole in the market of Central Asian countries. The study aims to compare consumers' attitudes to Russian and Chinese metal products, as Chinese metal producers are currently becoming more active in the market of Central Asian countries. The study employs two methods: an expert interview and a survey of consumers of metallurgical products.

The authors conclude that Russian metallurgical products have a stable positive reputation in the market of Central Asian countries. Its reputation in the minds of consumers is associated not only with the price and quality of the product itself but also with a high level of metallurgical education and research and production activities in Russia. In addition, it is essential for consumers that product information is presented in a familiar language, and the cultural features of business communication of Russian suppliers are close and understandable to them. In turn, Chinese metallurgical products do not have such a reputation since Central Asian consumers do not have experience in its utilization, are not aware of the history of metallurgical production in China, scientific and technical developments, and the quality of professional education in the field of metallurgy in this country. They also do not understand China's language and business culture; they are not familiar enough with Chinese suppliers, which affects their choice in favor of a Russian supplier. On this basis, the authors conclude that Russian metallurgical products can be considered a territorial product in the market of Central Asian countries.

Keywords: cross-country competition, territorial product, metallurgical products, rolled metal market, Central Asia, product reputation

About the authors:

Galina A. Savchuk – PhD in social sciences, associate professor, head of the Department of integrated marketing communications and branding, Ural Federal University, Yekaterinburg. 620002, Mira 19. E-mail: galina.savchuk@urfu.ru

Valeria A. Frants – PhD in political sciences. associate professor, Department of integrated marketing communications and branding, Ural Federal University, Yekaterinburg. 620002, Mira 19. E-mail: v.a.frantc@urfu.ru

Dina S. Saidmagomedova – PR director in the LLC “Research and production complex ‘Spetsialnaya metallurgiya’ (Special metallurgy)”, Yekaterinburg, 1A Borisa Yeltsina street, office 14. E-mail: pr@specstali.ru

Conflict of interests:

The authors declare about the absence of conflict of interests.

References:

Abraham A., Patro S. 2014. Country-of-Origin Effect and Consumer Decision-making. *Management and Labour Studies*. 39(3). P. 309-318. DOI: 10.1177/0258042X15572408

Andehn M. 2018. Re-imagining the Country of Origin Effect. A Promulgation Approach. *Journal of Product & Brand Management*. 27(7). P. 884–896. DOI: 10.1108/JPBM-11-2017-1666

Andehn M., Nordin F., Nilsson M.E. 2016. Facets of Country Image and Brand Equity: Revisiting the Role of Product Categories in Country-of-Origin Effect Research. *Journal of Consumer Behaviour*. 15(3). P. 191-210. DOI: 10.1002/cb.1550

Anholt S. 2010. *Places: Identity, Image and Reputation*. London: Palgrave Macmillan. 168 p.

Diamantopoulos A., Schlegelmilch B., Palihawadana D. 2011. The Relationship between Country-of-Origin Image and Brand Image as Drivers of Purchase Intentions. A Test of Alternative Perspectives. *International Marketing Review*. 28(5). P. 508-524. DOI: 10.1108/02651331111167624

Dinnie K. 2004. Country-of-Origin 1965-2004: A Literature Review. *Journal of Consumer Behavior*. 3(2004). P. 165-213. DOI: 10.1362/1475392041829537

Josiassen A, Lukas BA, Whitwell G.J., Assaf G. 2013. The Halo Model of Origin Images: Conceptualisation and Initial Empirical Test. *Journal of Consumer Behaviour*. 12(4). P. 253–266. DOI: 10.1002/cb.1405

Nye J. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Group. 191 p.

O’Shaughnessy J., O’Shaughnessy N. 2000. Treating the Nation as a Brand: Some Neglected Issues. *Journal of Macromarketing*. 20 (1). P. 56–64. DOI: 10.1177/0276146700201006

Patalakh A. 2016. Assessment of Soft Power Strategies: Towards an Aggregative Analytical Model for Country-Focused Case Study Research. *CIRR*. 22(76). P. 85-112. DOI: 10.1515/cirr-2016-0007

Wojciuk A., Michaiak M., Stormowska M. 2015. Education as a Source and Tool of Soft Power in International Relations. *European Political Science*. 14(3). P. 298–317. DOI: 10.1057/eps.2015.25.

Zeugner-Roth K.P., Zabkar V., Diamantopoulos A. 2015. Consumer Ethnocentrism, National Identity, and Consumer Cosmopolitanism as Drivers of Consumer Behavior: A Social Identity Theory Perspective. *Journal of International Marketing*. 23(2). P. 25–54. DOI: 10.1509/jim.14.0038

Aliev T.M. 2013. Strukturnye sdvigi v ekonomike Kazahstana (1991-2011 gg.) [Structural Shifts in Kazakhstan's Economy (1991-2011)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. №8. P. 62-70. (In Russian)

Atakanov N.A. 2009. Kirgiziya: sfera deyatelnosti biznesa stanovitsya shire. Rasshirenie sfery biznesa i predprinimatel'stva v Kirgizii [Kyrgyzstan: Business Field is Widening. Widening

of Business and Private Enterprise Sphere in Kyrgyzstan]. *Rossijskoe predprinimatel'stvo*. 10(1). P. 165-168. (In Russian)

Bacherikova M.L., Romanova I.M. 2017. Imidzh territorii: ponyatijno-terminologicheskaya sistematizaciya [Territorial Image: Conceptual and Terminological Systematization]. *Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyj nauchnyj zhurnal*. 1(49). (In Russian)

Bel'skih I.E. 2013. Institucional'nye osnovy reklamy i publik rileyshnz firmy v sovremennoj ekonomike [Institutional Foundations of Advertising and Public Relations Firms in the Modern Economy]. *Ekonomicheskij analiz: teoriya i praktika*. 36(339). P. 15-24. (In Russian)

Bel'skih I.E. 2014. Mnogovariantnyj imidzh territorii na vnutrennem i vneshnem rynkah global'nogo mira [The Multivariate Image of the Territory in the Internal and External Markets of the Global World]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. 29(356). P. 2-10. (In Russian)

Galumov E.A. 2003. Mezhdunarodnyj imidzh Rossii: strategiya formirovaniya [The International Image of Russia: Formation Strategy]. Moscow: Izvestiya. 450 p. (In Russian)

Kachagin E.A., Mart'yanova A.YU. 2014. *Marketing territorij* [Marketing of territories]. Ul'yanovsk. Izd-vo UIGTU. 127 p. (In Russian)

Korobkova N.A. 2015. Marketing vzaimodejstviya v sisteme upravleniya social'no-ekonomicheskim potencialom territorii [diss. kand. ekon. nauk] [Interaction Marketing in the Management System of the Socio-Economic Potential of the Territory]. Penza: Penzenskij gosudarstvennyj universitet. 230 p. (In Russian)

Kozyrev V. V. 2011. Territoriya i eyo biznes-missiya. Brend territorii: ekonomicheskaya i psihologicheskaya sushchnost' [Brand of Territory: Economic and Psychological Nature]. *Kreativnaya ekonomika*. №2. P. 100-104. (In Russian)

Loguncova I.V. 2011. Imidzh rossijskih territorij kak ob"ekt upravleniya [Image of the Russian Regions as an Object of Management]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. №1. P. 29-38. (In Russian)

Musienko S.O., Tulepbekova A.A. 2019. Rossiya i Kazahstan v rejtingah Doing Business [Russia and Kazakhstan in Doing Business Ranking]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 1(63). P. 59-66. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-59-66 (In Russian)

Pankruhin A.P. 2006. *Marketing territorij* [Marketing of Territories]. St. Petersburg: Piter. 416 p. (In Russian)

Polozhihina M.A. 2019. Rossijsko-Kazahstanskie ekonomicheskie otnosheniya [Russian-Kazakh Economic Relations]. *Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Seriya 2: Ekonomika. Referativnyj zhurnal*. №1. P. 227-237. (In Russian)

Saidmagomedova D.S. 2018. Populyarnost' rossijskoj metallurgicheskoy produkcii u kazahskih potrebitelej: analiz poiskovyh zaprosov [Popularity of Russian Metallurgical Products among Kazakh Consumers: Analysis of Search Queries]. *Strategii razvitiya social'nyh obshchestv, institutov i territorij. Materialy IV Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Ekaterinburg, 23-24 aprelya 2018 g.* Ekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skogo universiteta. №1. P. 274-280. (In Russian)

Surguladze V.SH. 2015. Global'nye brendy kak provodniki i nositeli «myagkoj sily» [Global Brands as Conductors and Carriers of "Soft Power"]. *Problemy nacional'noj strategii*. 3(30). P. 63-188. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Алиев Т.М. 2013. Структурные сдвиги в экономике Казахстана (1991-2011 гг.). *Мировая экономика и международные отношения*. №8. С. 62-70.

Атаканов Н.А. 2009. Киргизия: сфера деятельности бизнеса становится шире. Расширение сферы бизнеса и предпринимательства в Киргизии. *Российское предпринимательство*. 10(1). С. 165-168

Бачерикова М.Л., Романова И.М. 2017. Имидж территории: понятийно-терминологическая систематизация. *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. 1(49).

Бельских И.Е. 2013. Институциональные основы рекламы и паблик рилейшнз фирмы в современной экономике. *Экономический анализ: теория и практика*. 36(339). С. 15-24.

Бельских И.Е. 2014. Многовариантный имидж территории на внутреннем и внешнем рынках глобального мира. *Региональная экономика: теория и практика*. 29(356). С. 2-10.

Галумов Э.А. 2003. *Международный имидж России: стратегия формирования*. Москва: Известия. 450 с.

Качагин Е.А., Мартянова А.Ю. 2014. *Маркетинг территорий*. Ульяновск. Изд-во УлГТУ. 127 с.

Козырев В. В. 2011. Территория и её бизнес-миссия. Бренд территории: экономическая и психологическая сущность. *Креативная экономика*. №2. С. 100-104.

Коробкова Н.А. 2015. *Маркетинг взаимодействия в системе управления социально-экономическим потенциалом территории* [дисс. канд. экон. наук]. Пенза: Пензенский государственный университет. 230 с.

Логунцова И.В. 2011. Имидж российских территорий как объект управления. *Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество)*. №1. С. 29-38.

Мусяенко С.О., Тулепбекова А.А. 2019. Россия и Казахстан в рейтингах Doing Business. *Мировая экономика и международные отношения*. 1(63). С. 59-66. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-59-66

Панкрухин А.П. 2006. *Маркетинг территорий*. Санкт-Петербург: Питер. 416 с.

Положихина М.А. 2019. Российско-казахстанские экономические отношения. *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 2: Экономика. Реферативный журнал*. №1. С. 227-237.

Сайдмагомедова Д.С. 2018. Популярность российской металлургической продукции у казахских потребителей: анализ поисковых запросов. *Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий*. Материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 23-24 апреля 2018 г. Екатеринбург: Издательство Уральского университета. №1. С. 274-280.

Сургуладзе В.Ш. 2015. Глобальные бренды как проводники и носители «мягкой силы». *Проблемы национальной стратегии*. 3(30). С. 63-188.



Потенциал исламского туризма в Африке

Р. Беккин¹, А. Шныркова²

¹ Институт Африки РАН, РГПУ им. А.И. Герцена

² НИУ ВШЭ

В статье раскрывается потенциал развития исламского туризма в странах Африки. Авторы рассматривают подходы к разграничению понятий «исламский туризм» и «халяль-туризм», подчёркивая их особенности и составляющие, а также предлагают собственный подход к определению «исламского туризма», который охватывает не только паломничество, но и поездки с другими целями при соблюдении требований шариата. Оценивая потенциал отдельных африканских государств и субрегионов континента для развития исламского туризма, авторы рассматривают динамику туристических потоков, выявляют основные туристические направления и их специфику, определяют наиболее привлекательные страны для путешествующих как с целью посещения святых мест и мест исламского наследия, так и для отдыха и лечения. В настоящее время лидерами по предоставлению *халяль*-туров оказались Марокко, Египет и Южно-Африканская Республика (ЮАР); Тунис обладает потенциалом для развития медицинского туризма; Сенегал и Мали привлекательны наличием объектов исламского наследия. В ходе исследования выявлены основные проблемы развития исламского туризма в Африке: недостаточная развитость туристической и *халяльной* инфраструктуры, наличие проблем безопасности и слабое продвижение туристических услуг среди потенциальных туристов. Авторы приходят к выводу, что популярными *халяль*-направлениями являются не только страны с преимущественно мусульманским населением, но также те, где мусульмане составляют меньшинство. Несмотря на ограничения, связанные с COVID-19 и последующими значительными экономическими потерями в туристическом секторе, в 2023 г. ожидается возвращение к прежним показателям туристических потоков и объёма доходов от туристической деятельности. Всемирная туристская организация продолжает активно поддерживать восстановление и интенсификацию туризма в африканских странах. Развитие *халяльной* инфраструктуры в странах, где представлен исламский туризм, и возникновение его новых направлений будет способствовать общему увеличению доходов от туристической деятельности и популяризации исламского туризма в целом.

Ключевые слова: исламский туризм, *халяль*-туризм, *халяль*, туризм в Африке, Африка, паломничество, религиозный туризм

УДК: 322, 327, 379.85

Поступила в редакцию: 24.12.2021 г.

Принята к публикации: 21.02.2022 г.

После событий 11 сентября 2001 г., по замечанию ряда исследователей, в мире произошла переориентация туристических потоков (Carboni, Perelli, Sistu 2017: 88). Страны с преобладающим мусульманским населением подверглись дискриминации со стороны американских и европейских туристов (Stephenson 2014: 162), что было связано в первую очередь с опасениями за свою безопасность. В то же время туристы-мусульмане стали чаще посещать мусульманские страны. Египет, Ливан, Турция, Бахрейн и Малайзия стали одними из самых популярных направлений среди туристов-мусульман после событий 11 сентября (Al-Hamarneh, Steiner 2004).

Ряд авторов (Battour, Ismail, Battor 2011) называют такую переориентацию «исламизацией» туризма. В научной литературе стали активно употребляться такие понятия как «исламский туризм», «*халяль*-туризм», «мусульманский туризм», «отели по шариату», «*халяль*-отели», «*халяль*-гостеприимство». Слово «*халяль*» (в переводе с арабского – свободный, несвязанный) в исламской юриспруденции означает действия или предметы, разрешённые шариатом. Индустрия *халяль* включает в себя пищевую промышленность, финансы, фармацевтику, туризм, медиа, производство одежды и аксессуаров, косметические продукты и т.д.¹

В данной статье используется термин «исламский туризм», который представляется более точным и универсальным понятием, чем «*халяль*-туризм», поскольку включает в себя не только путешествия, имеющие целью отдых, лечение, культурную или образовательную программу с соблюдением требований шариата, но и паломничество к святым местам. К исламскому туризму можно также отнести так называемый «*халяль*-friendly» туризм. Данный вид туризма включает дополнительные *халяль*-услуги по запросу потребителей, которые обычно предоставляются в отелях. Например, если в отеле продается алкоголь, но в отдельных номерах в мини-баре отсутствуют спиртные напитки, а постояльцам отеля предлагают на выбор *халяль*ную еду, то такой отель можно рассматривать в качестве *халяль*-friendly, а не *халяль*-отеля.

Кризис туристической отрасли, вызванный ограничениями, связанными с распространением COVID-19, затронул и исламский туризм. Ожидается, что ежегодные расходы на туризм сократятся до 58 млрд долларов, но эксперты предполагают, что постепенное возвращение к показателям 2018–2019 гг. может начаться уже с 2023 г.²

В период пандемии коронавируса ряд регионов, где широко представлены услуги исламского туризма, продолжали принимать туристов. С мая 2020 г. в Египте местным жителям было позволено заселяться в отели (заполняемость 25%, с июня – 50%), а с августа 2020 г. было открыто ограниченное междуна-

¹ DinarStandard. 2020. *State of the Global Islamic Economy Report 2020/2021*. URL: <https://www.salaamgateway.com/reports/state-of-the-global-islamic-economy-202021-report-english-executive-summary> (дата обращения: 26.02.2022)

² Там же.

родное авиасообщение для туристов, направляющихся на курорты провинций Красного моря (Хургада, Марса Алам), Южного Синая (Шарм-эль-Шейх) и Мерса-Матрух³. Также Турция с июня 2020 г. возобновила авиасообщение с несколькими странами. Туристы большинства государств могут въезжать в страну при соблюдении определённых условий (наличие сертификата о вакцинации, отрицательный ПЦР-тест)⁴. Тем не менее в некоторых странах до сих пор сохраняется запрет на въезд. Малайзия сняла ограничения на внутренний туризм с 7 июня 2020 г., но по данным на 7 октября 2021 г. свободный въезд для иностранных туристов был запрещён, а для въезда необходимо было получить разрешение⁵.

Наибольший урон ограничения нанесли тем туристическим агентствам и операторам, которые занимаются организацией хаджа и *умры* (малого паломничества), т. к. Саудовская Аравия значительно ограничила количество паломников в 2020–2021 гг.⁶. Вклад туристической отрасли в ВВП Саудовской Аравии в 2019 г. составлял 9,8% и оценивался в 79,2 млрд долларов США. В 2020 г. данный вид экономической деятельности был оценён в 48,5 млрд, что ниже на 38,8% по сравнению с предыдущим годом. По данным Всемирного совета по путешествиям и туризму (WTTC), Саудовская Аравия является одной из стран с самым быстрорастущим сектором туризма: данный результат обусловлен стратегией «Vision 2030», направленной на развитие данного сектора и привлечение иностранных туристов⁷.

В фокусе внимания настоящей статьи находится развитие исламского туризма в странах Африки. Данный вид туризма на этом континенте представлен неравномерно. Несколько стран являются безусловными лидерами в данном сегменте туристического бизнеса: Египет, Марокко и Южно-Африканская Республика имеют наиболее развитую туристическую *халяль*-инфраструктуру (отели, места общественного питания) по сравнению с другими странами региона. Сенегал и Марокко ежегодно привлекают паломников со всего мира с целью посещения объектов исламского культурного наследия. Тунис известен развитой медицинской инфраструктурой и качеством оказания медицинских услуг, что продолжает привлекать иностранных пациентов. К тому же Тунис является

³ COVID-19 pandemic – Egypt. 2021. URL: <https://global-monitoring.com/gm/page/events/epidemic-0001959.el8QFDm-rQAeG.html?lang=en> (дата обращения: 26.02.2022)

⁴ COVID-19 pandemic – Turkey. 2021. *Global Monitoring*. URL: <https://global-monitoring.com/gm/page/events/epidemic-0002011.rF2oFYbwSFzj.html?lang=en> (дата обращения: 26.02.2022)

⁵ COVID-19 pandemic – Malaysia. 2021. *Global Monitoring*. URL: <https://global-monitoring.com/gm/page/events/epidemic-0001965.e0pObPAwG0J3.html?lang=en> (дата обращения: 26.02.2022)

⁶ 3 марта 2020 г. Саудовская Аравия закрыла границы для туристов и паломников. Правительство Саудовской Аравии позволило местным жителям в ограниченном количестве совершать умру с 4 октября 2020 г. В июне 2021 г. для совершения хаджа были допущены только местные жители и резиденты (60 000).

⁷ World Travel and Tourism Council. 2019. Insights from the Middle East and North Africa Leaders' Forum. URL: <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2019/Events-Insights%20from%20MENA%20Leaders%20Forum-Oct%202019.pdf> (дата обращения: 26.02.2022)

популярным *халяль-friendly* направлением согласно рейтингу CrescentRating⁸, что может свидетельствовать о наличии потенциала для развития исламских медицинских услуг. Танзания, Кения и Алжир также отмечены в рейтинге как страны, привлекательные для *халяль*-туристов.

Исламский туризм: к вопросу о терминологии

В научной литературе достаточно давно используется термин «религиозный туризм». Связь религии и туризма чаще всего ассоциируется с паломничеством, что является старейшей формой туризма⁹. Религиозный туризм тесно связан и с другими видами туризма, особенно с культурным, рекреационным и социальным (Rinschede 1992: 65). Религиозный туризм не ограничен только совершением паломничества в святые места, но также включает в себя осмотр достопримечательностей страны или города, возможные дополнительные экскурсии и образовательные программы и чаще всего осуществляется в составе группы, что подчёркивает его социальную составляющую (Rinschede 1992: 59–61).

Исламский туризм представляет собой одну из разновидностей религиозного туризма. Исследовательский интерес к нему в академической литературе можно проследить примерно с 1980-х гг. Кадир Дин (Din 1989: 547) отмечает, что в мусульманских странах поощряются путешествия с целью, например, паломничества, а гедонистические формы туризма не приветствуются¹⁰. Также автор вводит понятие «исламский концепт туризма» и отмечает важность следующих условий для мусульманских туристов во время туристической поездки: доступность мест для совершения молитвы, *халяльного* питания, отсутствие алкоголя и неподобающих развлечений (дискотек, казино и др.).

Некоторые исследователи разделяют понятия «исламский туризм» и «*халяль*-туризм». Часть из них считает, что к исламскому туризму относятся поездки исключительно с религиозной мотивацией (Ryan 2016: 121); другие авторы полагают, что поездки не обязательно должны иметь лишь религиозную мотивацию, и к исламскому туризму могут относиться поездки с любой целью и в любые страны, а не только в страны с преобладающим мусульманским населением (Battour, Ismail, Battor 2010: 7-8).

⁸ CrescentRating – агентство, занимающееся оценкой *халяль*-направлений во всем мире, а также сертификацией *халяль*-отелей (см. официальную страницу: URL: <https://www.crescentrating.com/>).

⁹ Olsen D.H. 2015. Religion, Tourism. Jafari J., Xiao H. (eds) Encyclopedia of Tourism. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-01669-6_158-1

¹⁰ Сам по себе отдых как цель путешествия не является недозволенным деянием. Жизнь и здоровье человека являются ценностями, защищаемыми исламом. Согласно преданиям, больной человек не в состоянии в полной мере выполнять свои обязанности перед Аллахом и уммой. В связи с этим важно следить за здоровьем и давать отдых организму, чтобы предотвратить болезни или восстановиться после недугов. Путешествие с рекреационными целями в мусульманском праве относится к категории *мубах* (дозволенных). Вопрос лишь в том, чтобы такой отдых не нарушал предписаний шариата.

Джоан Хендерсон (Henderson 2016: 160) отмечает, что исламский туризм включает в себя любую туристическую деятельность, осуществляемую мусульманами. Мишель Карбони, Карло Перелли и Джованни Систу (Carboni, Perelli, Sistu 2014: 2) определяют его как туризм, услуги и атрибуты которого соответствуют исламским принципам и который ориентирован на мусульман, стремящихся сохранить привычный образ жизни во время поездки.

Исламский туризм, как отмечает Крис Райан (Ryan 2016: 121), включает в себя поездки к местам исламской истории и культуры. В свою очередь, Джафар Джафари и Ноэль Скотт (Jafari, Scott 2014: 9) считают, что исламский туризм может включать как паломничество, так и туристические поездки с другими целями.

Хамира Замани-Фарахани и Джоан Хендерсон (Zamani-Farahani, Henderson 2010: 81) не разделяют понятий «исламский туризм» и «*халяль*-туризм» и определяют их как направленный на удовлетворение религиозных потребностей мусульман вид туризма. Мохамед Баттур и Мохаммед Назари Исмаил (Battour, Ismail 2016: 150–151) также отмечают, что данные понятия часто используются синонимично, и определяют *халяль*-туризм как вид туризма, составляющие которого соответствуют исламским принципам и позволяют мусульманам придерживаться привычных религиозных практик и образа жизни во время путешествия.

Крис Райан (Ryan 2016: 121) усматривает в *халяль*-туризме оздоровительные, развлекательные и социальные компоненты. Данный вид туризма отличается тем, что основными потребителями являются мусульмане, и услуги адаптированы под их потребности. М. Акьол и О. Килинч (Akyol, Kiliñç 2014: 5) представляют *халяль*-туризм в виде экосистемы, в которую входят специализированные отели, транспорт (авиалинии), места общественного питания, туры и исламские финансы.

Х. Эль-Гохари настаивает на том, что наиболее оправданным термином является «*халяль*-туризм», в то время как понятие «исламский туризм» может дать ложное представление, что эти услуги адресованы только клиентам-мусульманам (El-Gohary 2016: 127). Данное утверждение, на наш взгляд, не вполне справедливо.

В использовании термина «*халяль*-туризм» в качестве универсального таится определённая опасность. Как отмечает тот же Эль-Гохари, *халяль*-туризм в чистом виде – нечастое явление, и в большом числе случаев можно наблюдать скорее *халяль*-friendly туризм, чем туризм, в полной мере соответствующий требованиям шариата. Так, если отель наряду с *халяль*ными видами услуг, предоставляет те, которые являются недозволенными или не одобряются шариатом, то такой отель нельзя отнести к категории *халяль*ных, но можно охарактеризовать как *халяль*-friendly (El-Gohary 2016: 127–128).

Таким образом, следует различать понятия «исламский туризм» и «*халяль*-туризм». Первое понятие имеет более широкое значение и включает в себя как

собственно религиозные поездки (паломничество – хадж, умра, зийараты¹¹; миссионерские туры), так и путешествия, имеющие целью отдых и/или лечение с соблюдением требований шариата, получение образования и др. Прилагательное «исламский» в данном случае означает, что данный вид туризма базируется на предписаниях шариата, касающихся вопросов поведения мусульман. Таким образом, на практике отдельными услугами в сегменте исламского туризма могут воспользоваться не только мусульмане¹².

В данной статье не употребляется термин «мусульманский туризм», чтобы избежать заблуждения, что этот вид туризма адресован исключительно мусульманам. Не случайно, в истории такого сегмента *халяль*-индустрии, как исламские финансы, сложились два разных понятия: «мусульманский банк» и «исламский банк». В первом случае речь идёт об учреждении, владельцами и основными клиентами которого являются мусульмане. Исламский же банк представляет собой финансовый институт, применяющий в своей работе различные методы финансирования, а его собственникам и клиентами могут быть и несумульмане (Беккин 2020). То же самое касается понятий «мусульманский туризм» и «исламский туризм»: первый относится к путешествиям, совершаемым мусульманами; в то время как второй – это вид активного отдыха, при организации и проведении которого соблюдаются запреты и предписания шариата и обычаев народов, традиционно исповедующих ислам.

Вопрос о том, могут ли немусульмане пользоваться услугами в сфере исламского туризма, заслуживает особого внимания, так как здесь не существует однозначного ответа. В случае с *халяль*-отдыхом действительно никаких ограничений нет. Например, если немусульманин принимает правила, установленные в *халяль*-отеле, то ему не может быть отказано в проживании и пользовании всеми имеющимися услугами; при этом никто не будет принуждать его совершать пятикратную молитву. Однако он должен понимать, что на время совершения намаза некоторые услуги, возможно, окажутся недоступными, а если он окажется в *халяль*-отеле во время поста в месяц Рамадан, то турист должен быть готов к особому режиму питания в ресторане при отеле¹³. Насколько *халяль*-отели востребованы среди немусульман, сказать крайне сложно, так как точных данных по ним нет.

¹¹ Зийарат (араб. *посещение*) – паломничество к могилам почитаемых религиозных деятелей – пророков и святых (аулийа'), сопровождаемое определённым ритуалом. Под зийаратом также понимается само место захоронения.

¹² Н. Невё подтверждает, что исламский туризм не ограничивается только паломничеством, а включает в себя как поездки по религиозным соображениям, так и с рекреационными, культурными, социальными, медицинскими и другими целями. Автор отмечает, что появление термина «исламский туризм» позволяет повысить и переосмыслить значение объектов исламского наследия с местного до международного масштаба. рассматривает особенности «исламского туризма» с экономической, культурной и религиозной сторон (Neveu 2010: 329-330).

¹³ Дискуссионным является вопрос о соблюдении поста туристами. С одной стороны, они являются мусафирами (путешественниками) и не обязаны соблюдать пост, с другой стороны определённое число туристов специально приезжает в *халяль*-отели в Рамадан, чтобы соблюдать пост в комфортных условиях.

Иное дело – паломничество. Если зийарат к святым местам могут совершать, как правило, и немусульмане (например, исследователи), то в случае с хаджем и умрой существует жёсткое ограничение: в Мекку и Медину допускаются исключительно последователи ислама. То же самое можно сказать о медицинском *халяль*-туризме. Для практикующих мусульман важно соблюдение требований исламской этики при оказании медицинских услуг, поэтому больницы, санатории и другие учреждения, в которых соблюдаются требования шариата, представляют для них особый интерес. Медицинский *халяль*-туризм пока ещё недостаточно развит, но у этого направления открываются большие перспективы.

Говоря об исламском туризме, важно понимать, что в отличие, например, от исламских финансов, эта сфера ещё недостаточно стандартизирована. Во многих странах, где представлены операторы исламского туризма, отсутствуют какие бы то ни было стандарты, позволяющие охарактеризовать ту или иную туристическую услугу как *халяль*. Но даже там, где существуют такие стандарты, не все операторы, предоставляющие услуги в сфере исламского туризма, следуют им (Junaidi 2020: 1755–1756).

К основным составляющим исламского туризма следует отнести *халяль*-отели, *халяль*-транспорт, *халяль*-питание и *халяль*-туры.

Халяль-отель – тип отеля, предоставляющего следующие услуги: *халяль*ное питание, отсутствие алкогольных напитков не только в номере отеля, но и на всей его территории, молельные комнаты, отдельные зоны отдыха для мужчин и женщин. В номере отеля должны иметься Коран, молитвенный коврик, указатель на Мекку, расписание времени молитв. Сам номер имеет достаточно места для совершения молитвы и не содержит изображений живых существ. Ванная комната оснащена принадлежностями для омовения и средствами по уходу за волосами и телом, не имеющими в составе спирт и животные жиры. Персонал отеля состоит преимущественно из мусульман, имеет консервативную форму одежды, знаком с *халяль*-стандартами. На территории отеля нет азартных игр; персонал по запросу может предоставить информацию о ближайших мечетях и местах общественного питания с сертификатом «*халяль*».

Транспорт *халяль* в основном представлен авиалиниями. Например, компании Emirates, Malaysia Airlines, Saudi Airlines, Turkish Airlines предоставляют *халяль*-услуги во время полётов¹⁴. В данные услуги входит *халяль*ное питание, возможность совершения молитв во время полёта, отдельный развлекательный медиа-контент и специальное меню во время поста Рамадан.

Важным требованием является наличие мест общественного питания *халяль*. В стране пребывания должны быть рестораны и кафе, сертифицированные согласно *халяль*-стандартам. В данный стандарт входят отсутствие запрещён-

¹⁴ Halal Friendly Airlines Islamic Meal Travel Ramadan Iftar Service. 2021. *Halal Flight*. URL: <https://www.halalflight.com/> (дата обращения: 26.02.2022)

ных продуктов и добавок (свинина; мясо умерших животных; мясо животных, умерщвлённых без соблюдения определённых правил; алкоголь и содержащая его продукция), специальные требования к помещению, оборудованию и персоналу.

Пакетные туры *халяль*, в свою очередь, включают в себя экскурсионный туризм (посещение мечетей, памятников исламской культуры) и пляжный туризм с размещением в отеле, предлагающем услуги *халяль*.

Африка как туристическое направление

Популярность стран Африки среди иностранных туристов ежегодно росла с 1990 г. (Naudé and Saayman 2005: 367). С 2010 г. в связи с событиями «арабской весны», экономической и политической нестабильностью в африканских странах и экономической стагнацией в Европе, туристический поток въездных иностранных туристов сократился и не возвращался к прежним показателям вплоть до 2016 г. (Istiak 2021: 329) (Рисунок 1).

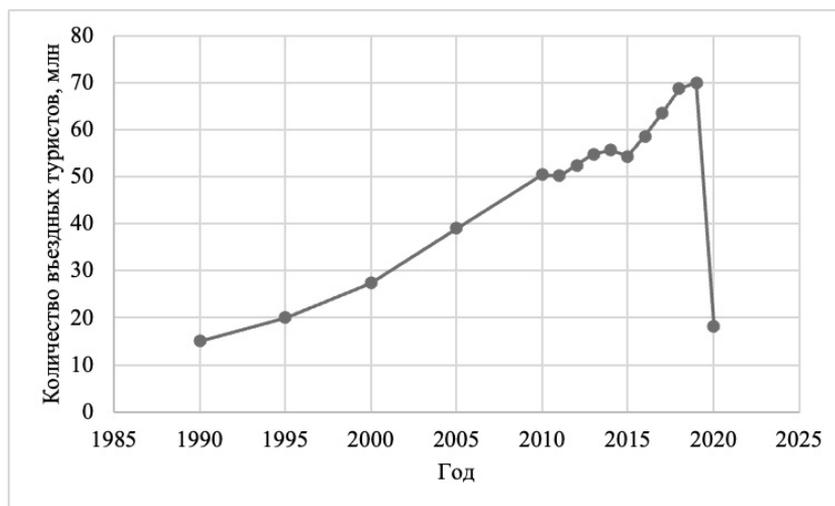


Рисунок 1. Количество въездных туристов в год в страны Африки, млн (1990–2020)

Figure 1. Number of inbound tourists per year to African countries, million (1990–2020)

Источник: составлено по данным: (Naudé, Saayman 2005: 367); Country Profile – Inbound Tourism. 2021. *UNWTO*. URL: <https://www.unwto.org/country-profile-inbound-tourism>

В 1990 г. количество иностранных туристов, посещавших африканские страны, составляло 15 млн чел., в 1995 году – 20 млн (прирост 33%). В 2000 г. показатель увеличился до 27,4 млн (прирост 37%). В 2005 г. их количество оценивалось в 39 млн (прирост 42%), а в 2010 г. ежегодный поток увеличился на

30% и составил 50,5 млн. В 2011 г. прирост сократился: падение составило 2% и количество туристов оценивалось в 50,2 млн человек. За последующие пять лет прирост въездных туристов составил только 8% и количество туристов в 2015 г. оценивалось в 54,4 млн¹⁵. С 2016 г. наблюдалось улучшение ситуации (Рисунок 1). В 2019 г. страны Африки посетило 70,1 млн туристов. Таким образом, по сравнению с 2015 г. рост составил 29%.

Ограничения, введённые из-за пандемии COVID-19, значительно повлияли на сектор туризма в странах Африки. Поток въездных туристов сократился на 74% в 2020 г. по сравнению с 2019 г.¹⁶ В 2019 г. доля туризма в ВВП Африки составляла 6,9%, в 2020 г. она снизилась до 3,7%. В 2019 г. 6,5% рабочего населения на континенте было задействовано в туризме, в 2020 г. оно сократилось до 4,7% от общей занятости¹⁷.

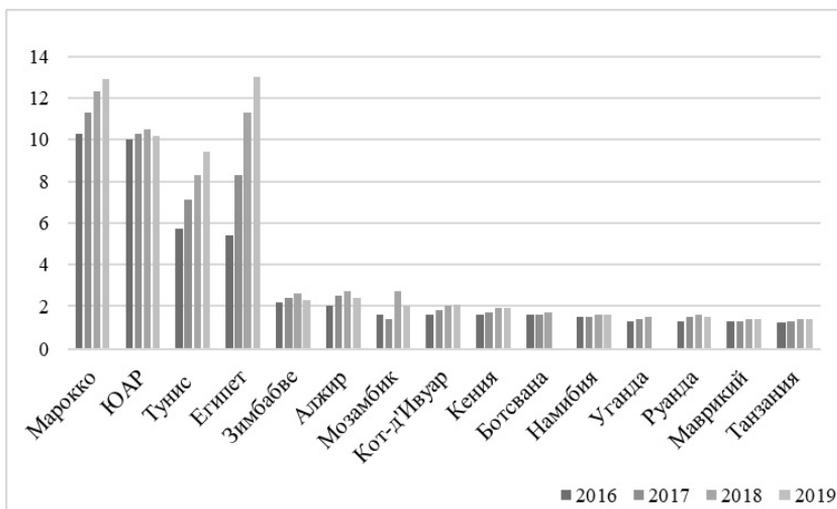


Рисунок 2. Количество въездных туристов в год, млн (2016–2019)

Figure 2. Number of inbound tourists per year, million (2016–2019)

Источник: составлено по данным: The Travel and Tourism Competitiveness Report 2019. *World Economic Forum*. URL: <https://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/regional-profiles/sub-saharan-africa/>

Лидерами по количеству въездных туристов в последние пять лет являются Египет, Марокко и ЮАР (Рисунок 2). Число туристов, посещающих Египет, в 2019 г. увеличилось на 141% по сравнению с 2016 г. (5,4 млн туристов в 2016 г. и 13 млн в 2019 г.). Поток туристов в Марокко продемонстрировал стабильный

¹⁵ Country Profile – Inbound Tourism. 2021. *UNWTO*. URL: <https://www.unwto.org/country-profile-inbound-tourism> (дата обращения: 26.02.2022)

¹⁶ Там же.

¹⁷ Travel and Tourism Economic Impact 2021. Global Economic Impact and Trends. 2021. *World Travel and Tourism Council*. URL: <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2021/Global%20Economic%20Impact%20and%20Trends%202021.pdf> (дата обращения: 26.02.2022)

рост: в 2016 г. Марокко посетили 10,3 млн туристов, в 2019 г. их количество увеличилось на 25% и составило 12,9 млн. Доля путешественников, посещавших ЮАР с 2016 по 2019 гг., оставалась сравнительно стабильной: в 2016 году ЮАР посетили 10 млн, а в 2019 году – 10,2 млн. Также стоит отметить возвращение интереса к Тунису: по сравнению с 2016 г. (5,7 млн) поток туристов увеличился на 65% и составил 9,4 млн в 2019 г.

Особенности туризма можно проследить по субрегионам Африки.

Южная Африка, по сравнению с другими субрегионами, имеет преимущества в виде развитой туристической инфраструктуры. Наиболее привлекательным направлением для туристов является ЮАР, а вклад туристической отрасли страны в ВВП региона составляет около 70%¹⁸.

Страны Северной Африки, как было указано выше, являются одними из наиболее популярных направлений на континенте. Данный субрегион имеет преимущества в виде богатых природных и культурных ресурсов и относительно развитой туристической инфраструктуры. Доля туризма в ВВП Северной Африки составляла 11,2% в 2019 г., задействованного рабочего населения – 10,4%¹⁹. Египет является наиболее популярной страной и лидирует по наличию культурных ресурсов и развитости пляжного отдыха²⁰.

Восточная Африка имеет развитую наземную и портовую инфраструктуру, но при этом отстаёт в развитии туристической сферы и сервиса по сравнению с Южной и Западной Африкой. В данном субрегионе следует выделить Танзанию, Сейшельские острова и Руанду. Танзания привлекательна для туристов дикой природой, пляжами и сафари. В стране национальные парки и охраняемые территории дикой природы составляют более 25% площади, насчитывается 16 национальных парков и более 70 заповедников и охраняемых территорий. Охота и лесное хозяйство составляют около 3% ВВП Танзании²¹. Сейшельские острова демонстрируют значительный рост въездного туризма с 2014 г. Тогда Сейшелы посетило 239 000 человек, а в 2019 г. данный показатель увеличился на 79% и составил 428 000²². Средние расходы туриста за пребывание на Сейшельских островах являются одними из самых высоких: в 2019 г. они составили 1550 долларов²³. В процентном соотношении большинство въездных туристов – европейцы (70% от общего количества). Туризм представляет собой один

¹⁸ The Travel and Tourism Competitiveness Report 2019. 2019. *World Economic Forum*. URL: <https://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/regional-profiles/sub-saharan-africa/> (дата обращения: 26.02.2022)

¹⁹ Insights from the Middle East and North Africa Leaders' Forum. 2019. *World Travel and Tourism Council*. URL: <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2019/Events-Insights%20from%20MENA%20Leaders%20Forum-Oct%202019.pdf> (дата обращения: 26.02.2022)

²⁰ The Travel and Tourism Competitiveness Report 2019. 2019. *World Economic Forum*. URL: <https://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/regional-profiles/sub-saharan-africa/> (дата обращения: 26.02.2022)

²¹ Tanzania Tourism. 2020. *TanzaniaInvest*. URL: <https://www.tanzaniainvest.com/tourism> (дата обращения: 26.02.2022)

²² International tourism, number of arrivals – Seychelles. *The World Bank*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL?locations=SC> (дата обращения: 26.02.2022)

²³ Country Profile – Inbound Tourism. 2021. *UNWTO*. URL: <https://www.unwto.org/country-profile-inbound-tourism> (дата обращения: 26.02.2022)

из ключевых секторов экономики Сейшельских островов, а также обеспечивает трудовую занятость местным жителям. Руанда, в свою очередь, знаменита Национальным парком вулканов (Бирунга), где обитают исчезающие виды животных, а сам парк остаётся наиболее значимым объектом природного наследия страны (Munapura, Backman, Sabuhoro 2013: 701).

Западная Африка уступает другим субрегионам в развитости туристической инфраструктуры и наличии природных и культурных ресурсов, значимых для туризма. Здесь можно особо выделить Кабо-Верде, которая имеет преимущества в данных сферах по сравнению с другими государствами и славится островным туризмом²⁴.

Существенное влияние на ситуацию с развитием туризма оказала пандемия COVID-19. Некоторые страны ввели жёсткие ограничения, значительно снизив возможности для въезда иностранных туристов; другие, напротив, проводили политику открытости и стремились переключить на себя турпотоки из «закрытых» стран. В качестве яркого примера можно привести Танзанию, где ограничительные меры не вводились²⁵. Однако это не предотвратило существенного падения доходов от туризма в стране: отчёты Банка Танзании показывают, что на конец мая 2021 г. доходы от туризма упали до 11-летнего минимума и составили 795,8 млн долларов США, по сравнению с 2,095 млрд по данным на 31 мая 2020 г. В последний раз доходы от туризма на уровне ниже 800 млн долларов были зарегистрированы 31 мая 2010 г.²⁶

Исламский туризм в странах Африки

Ислам является одной из наиболее распространённых религий в Африке. В настоящее время на континенте проживает 438 млн мусульман, 19 стран относятся к категории мусульманских. В странах Северной Африки мусульмане составляют 92% населения, в странах Тропической Африки – 30%. Исламский туризм, вместе с тем, представлен и в других частях континента. Так, одним из лидеров является ЮАР, где доля мусульманского населения составляет всего 1,90%²⁷.

²⁴ The Travel and Tourism Competitiveness Report 2019. 2019. *World Economic Forum*. URL: <https://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/regional-profiles/sub-saharan-africa/> (дата обращения: 26.02.2022)

²⁵ Президент Танзании Дж. Магфули был ковид-диссидентом и отрицал опасность коронавируса и необходимость вакцинации.

²⁶ Cristopher J. 2021. Tourism: Light at the End of the Tunnel after Tough Year. *The Citizen*. URL: <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/-tourism-light-at-the-end-of-the-tunnel-after-tough-year-3462168> (дата обращения: 26.02.2022)

²⁷ Одним из наиболее распространённых критериев отнесения той или иной страны к мусульманским являются следующие: большинство населения составляют мусульмане и/или ислам провозглашён государственной религией. На этих критериях базируется членство в Организации исламского сотрудничества (ОИС). Kiprop J. 2019. African Countries with Islam as the Religion of the Majority. *WorldAtlas*. URL: <https://www.worldatlas.com/articles/african-countries-with-islam-as-the-religion-of-the-majority.html> (дата обращения: 26.02.2022); The Future of the Global Muslim Population. Region: Middle East-North Africa. 2011. *Pew Research Center*. URL: <https://www.pewforum.org/2011/01/27/future-of-the-global-muslim-population-regional-middle-east/> (дата обращения: 26.02.2022); 2011. *Pew Research Center*. The Future of the Global Muslim Population. Region: Sub-Saharan Africa. URL: <https://www.pewforum.org/2011/01/27/future-of-the-global-muslim-population-regional-sub-saharan-africa/> (дата обращения: 16.09.2021)

Вопросы потенциала и перспектив исламского туризма в Африке затрагиваются в небольшом количестве исследований. Мишель Карбони, Карло Перелли и Джованни Систу (Carboni, Perelli, Sistu 2017: 101–102) отмечают, что перспективным направлением является Тунис. Исследователи приходят к выводу, что исламский туризм в данной стране является результатом диверсификации предлагаемых туристических продуктов и дополнительной услугой, но не основным направлением.

CrescentRating совместно с MasterCard ежегодно оценивают страны по привлекательности и доступности для мусульман, желающих их посетить²⁸. В отчётах Global Muslim Travel Index представлен рейтинг 130 стран по четырём основным критериям: доступность, коммуникации, окружающая среда, услуги²⁹.

Критерий «доступность» включает в себя оценку визовых требований страны, а также развитость транспортной инфраструктуры (наземное и воздушное сообщение). Вес данного критерия составляет 10% от общей оценки. Критерий «коммуникаций» включает в себя наличие информационно-просветительской деятельности: путеводителей для мусульман, информации в СМИ, образовательных проектов. Также в него входит наличие информации о *халяль*-услугах для туристов и её доступность (перевод на иностранные языки). Вес данного критерия составляет 20%. «Окружающая среда» (вес – 30%) даёт оценку безопасности и уровня ограничений в исповедании своей веры (совершение намаза, ношение хиджаба в общественных местах). Показатель «услуг» охватывает наличие *халяль*-отелей, мест общественного *халяль*ного питания, наличие мест для совершения молитвы и *халяль*-ресторанов в аэропорту назначения, а также наличие объектов исламской культуры. Вес данного критерия составляет 40%³⁰.

Марокко, согласно отчёту Global Muslim Travel Index 2019, входит в топ-10 направлений среди стран Организации исламского сотрудничества (ОИС) и занимает седьмое место (67 баллов из 100 по четырём параметрам). Марокко улучшило свои позиции по сравнению с 2018 г., когда страна занимала десятое место, и набрала по оцениваемым параметрам 61,7 баллов. В отчёте 2019 г. Марокко имеет наивысшие баллы по доступности мест для совершения молитвы (100 из 100), безопасности (94 из 100), наличию *халяль*-услуг в аэропорту (87 из 100) и визовым требованиям (82 из 100)³¹.

Среди стран, не входящих в ОИС, Южная Африка занимает шестое место, а в общем рейтинге находилась на 29-м в 2019 г. (52 балла), улучшив свои показатели на 4,3 балла и поднявшись на три места по сравнению с 2018 г. Южная

²⁸ CrescentRating. 2021. URL: <https://www.crescentrating.com/about-us.html> (дата обращения: 26.02.2022)

²⁹ Global Muslim Travel Index – ежегодный рейтинг наиболее привлекательных стран с точки зрения исламского туризма.

³⁰ Global Muslim Travel Index. 2021. CrescentRating. URL: <https://www.crescentrating.com/reports/global-muslim-travel-index-2021.html> (дата обращения: 26.02.2022)

³¹ Global Muslim Travel Index. 2019. CrescentRating. URL: <https://www.crescentrating.com/reports/global-muslim-travel-index-2019.html> (дата обращения: 26.02.2022)

Африка входит в топ-10 стран по параметру «коммуникации», имеет высокий балл по присутствию в цифровой среде и доступности информации о стране и предлагаемых услугах. Египет входит в десятку стран по предоставлению *халяль*-услуг, имеет наивысший балл по доступности мест для совершения молитвы (100 из 100), мест общественного питания *халяль* (85 из 100) и высокий балл по наличию *халяль*-услуг в аэропорту (74 из 100).

Тунис в 2018 г. находился на 13-м месте с общей суммой баллов 60,2. В 2019 г. Тунис оказался на 16-м месте и набрал 59 баллов. Страна высоко оценена по критериям доступности мест для совершения молитвы (100 из 100), отсутствия ограничений на демонстрацию религиозной принадлежности (100 из 100), безопасности (88 из 100), наличия мест общественного питания *халяль* (80 из 100), визовых требований (82 из 100) и доброжелательного отношения к туристам (70 из 100)³².

Другие страны африканского континента входят в топ-20: Египет занимает 14-е место, Алжир – 19-е. Танзания и Кения – 51-е место в общем рейтинге стран, привлекательных для мусульман.

Согласно рейтингу 2019 г., Египет и Алжир получили наивысшие баллы за «доступность мест для совершения молитвы» (100) и «отсутствие ограничений на демонстрацию религиозной принадлежности» (100). Также были высоко оценены «доступность мест общественного питания *халяль*» (85 и 89 соответственно) и «безопасность» (82 и 79).

Танзания и Кения получили наивысшие баллы за «отсутствие ограничений на демонстрацию религиозной принадлежности» (100) и «безопасность» (94 и 88 соответственно).

Несмотря на наличие высоких баллов по некоторым показателям и существование необходимой инфраструктуры для туристов, страны Африки объединяет отсутствие (или недостаток) информации о преимуществах для мусульманских туристов. Так, за присутствие в информационном пространстве средний балл получили только Южная Африка и Марокко (60 и 59 соответственно), Египет, Кения и Алжир получили в среднем 30 баллов из 100, а Тунис – лишь 16 баллов. По такому параметру, как «продвижение услуг», Южная Африка получила 51 балл, Марокко, Египет, Тунис, Алжир и Кения – по 25.

С XI по XIX вв. существовало два паломнических маршрута через Западную Африку. Первый маршрут проходил из современного Мали через Нигер, северо-восточную Нигерию, Чад, Судан и Египет и далее на Аравийский полуостров. Второй – через Мавританию, Марокко и Египет и позволял посетить такие исламские центры, как Чингетти (Мавритания), Фес (Марокко) и Тлемсен (Алжир). В XX в. в связи с развитием транспорта данные маршруты утратили свою актуальность (Litoing 2021).

³² Global Muslim Travel Index. 2018. *CrescentRating*. URL: <https://www.crescentrating.com/reports/mastercard-crescentrating-global-muslim-travel-index-gmti-2018.html> (дата обращения: 26.02.2022)

В настоящее время в Северной и Западной Африке расположены два объекта исламского наследия, к которым ежегодно совершают паломничество: мавзолей Ахмеда аль-Тиджани и Великая мечеть Туба. Мавзолей Ахмеда аль-Тиджани, основателя суфийского братства Тиджания, находится в г. Фес (Марокко) и привлекает последователей братства из разных стран (Bouyahya 2016: 49). В Сенегале находится Великая мечеть Туба, к которой ежегодно совершают паломничество около четырёх млн человек во время праздника Великий Магал (Sokhna, Goumballa, et al. 2021: 470). Великий Магал является религиозным праздником сенегальского мусульманского братства Мюридия и, по оценке Кейт Кингсбери, вносит большой вклад в экономику страны (Kingsbury 2020: 329). На данный момент Сенегал находится на 33-м месте согласно отчёту CrescentRating. Эксперты низко оценивают параметры «*халяль-отели*» (23 из 100), «продвижение дестинации» (16 из 100), но высоко – критерий «окружающая среда», куда входит «безопасность» (91 из 100) и «свобода вероисповедания» (100), а также «наличие мест общественного питания *халяль*» (65 из 100).

Местом сосредоточения объектов исламского культурного наследия является Мали. Здесь сосредоточены четыре объекта всемирного культурного наследия ЮНЕСКО. В 2011 г. количество туристов, посетивших страну, достигало 200 000 человек. После участвовавших нападений на туристов турпоток резко сократился, и количество путешественников уже в 2012 г. составило всего 10 000 человек. Мали, в частности Тимбукту, стал одним из центров деятельности «Аль-Каиды» (запрещённая в России террористическая группировка) в исламском Магрибе. Сторонники «Ансар-Дин» (группировка, связанная с «Аль-Каидой») разрушили 14 гробниц, в том числе те, которые входят в список всемирного наследия ЮНЕСКО, совершили нападение на мечеть Сиди-Яхья. Впоследствии был снесён монумент Эль-Фарук, который располагался на въезде в город, а из Института исламских исследований Ахмед Баба пропали или были уничтожены 4203 уникальных средневековых рукописи³³.

Что касается исламского медицинского туризма, то здесь значительным потенциалом обладает Тунис. Как уже отмечалось, эта страна является ведущим экспортёром медицинских услуг в Северной Африке: сфера здравоохранения включает в себя развитую медицинскую инфраструктуру, большой спектр услуг и качественное медицинское обслуживание. Стремительное развитие частных медицинских услуг произошло благодаря большому притоку пациентов из Ливии, Алжира, Мавритании и стран Европы (Rouland, Jarraga 2020: 4251).

В настоящее время наблюдаются следующие тенденции в развитии исламского туризма. Во-первых, путешествия стали более «осознанными»: туристы зачастую выбирают менее популярные направления, тем самым внося вклад в

³³ Williams S. 2018. Damage to Timbuktu's Cultural Heritage Worse than First Estimated Reports UNESCO Mission. *UNESCO*. URL: <https://en.unesco.org/news/damage-timbuktu%E2%80%99s-cultural-heritage-worse-first-estimated-reports-unesco-mission> (дата обращения: 26.02.2022)

местную экономику и поддерживая локальное сообщество. Во-вторых, стремительно растёт популярность электронных и мобильных платежей. В-третьих, количество путешествующих женщин-мусульманок ежегодно увеличивается, в частности, увеличивается процент соло-путешественниц. Наконец, стоит отметить влияние социальных медиа и современной культуры на развитие исламского туризма. На видеохостинге YouTube появляется всё больше блогов, освещающих особенности исламского туризма; авторы роликов делятся своими историями, а также опровергают возможные стереотипы. В социальных сетях функционируют группы и сообщества, которые занимаются популяризацией исламского туризма. Растёт число поездок к местам съёмок знаменитых фильмов и сериалов³⁴.

* * *

Распространение исламского туризма является ощутимой тенденцией развития рынка туристических услуг в последние 30 лет. Интерес к исламскому туризму обусловлен развитием *халяль*-индустрии в странах и регионах с мусульманским населением. Долгое время основным видом исламского туризма было большое (хадж) и малое (умра) паломничество в Мекку, региональные формы паломничества (к местам погребения святых, природным объектам, связанным в народных поверьях с тем или иным лицом или событием в истории ислама). Однако потребности последователей ислама не ограничивались собственно религиозным туризмом. По мере роста благосостояния мусульман стал формироваться спрос на путешествия, соответствующие требованиям шариата. Исламский туризм включает в себя путешествия, имеющие целью отдых, лечение, участие в культурной или образовательной программе с соблюдением требований шариата, паломничество к святым местам и т. д.

Африканский континент является перспективным для развития данного вида туризма. Здесь представлены различные его сегменты: от пляжного отдыха до совершения религиозных практик. Во время паломничества к святым местам туристам необходимо пользоваться услугами мест размещения, предприятий общественного питания, экскурсионных бюро, транспортной инфраструктуры. Эти же услуги являются востребованными среди туристов, совершающих поездки с рекреационными целями.

Марокко, Египет, Тунис и ЮАР остаются наиболее популярными направлениями на африканском континенте. Они же являются наиболее востребованными среди тех, кто предпочитает *халяль*-туры. Так, Марокко и Южно-Африканская Республика входят в топ-10, а Египет, Тунис и Алжир – в первую двадцатку стран, наиболее привлекательных для путешественников. Популяр-

³⁴ После выхода турецкого сериала «Возрождение: Эртугрул», города, где проходили съёмки, стали популярными направлениями для фанатов сериала. Halal Travel Frontier 2020. 2020. *CrescentRating*. URL: <https://www.crescentrating.com/reports/halal-travel-frontier-2020.html> (дата обращения: 26.02.2022)

ными сегментами исламского туризма в данных странах являются пляжные и экскурсионные виды отдыха. Южно-Африканскую Республику туристы, в основном, посещают с культурно-развлекательными и бизнес-целями. Марокко, Египет, Тунис и Алжир привлекают туристов пляжными курортами; отдельно стоит отметить также посещение святых мест (мавзолее Ахмеда аль-Тиджани в г. Фес) и поездки с целью лечения (Тунис). Танзания, Руанда и Кения привлекают наличием богатых природных зон, а Сейшельские острова привлекают путешественников с рекреационными целями.

Несмотря на высокие позиции в рейтинге *халяль*-направлений CrescentRating, африканские страны объединяют и схожие проблемы: слабое внешнее продвижение туристических услуг и недостаточное развитие *халяль*-ной инфраструктуры. Туристические направления стран Африки на данный момент способны удовлетворить рекреационные, культурные и религиозные потребности туристов лишь частично из-за наличия угроз безопасности в некоторых странах (например, Мали) и недостаточной развитости туристической инфраструктуры (Сенегал). Ограничения, связанные с COVID-19, значительно повлияли на индустрию. Одни из основных направлений исламского туризма – хадж и умра – были отменены в 2020 г., в 2021 г. совершать хадж было позволено только местным жителям и резидентам Саудовской Аравии в ограниченном количестве. Эксперты, однако, полагают, что возвращение к цифрам 2019 г. по количеству въездных туристов и объёму доходов от туризма ожидается к 2023 г.

В африканских странах реализуется стратегия «Туризм как фактор всеохватного роста 2030», принятая Всемирной туристской организацией, цель которой заключается в восстановлении и повышении потенциала туризма на континенте. В рамках данной стратегии основное внимание уделяется следующим направлениям: поощрение инвестиций и государственно-частных партнёрств, продвижение и развитие инноваций и технологий, содействие доступности въезда туристов и их передвижению, повышение потенциала противодействия бедствиям и продвижение бренда «Африка». Развитие туризма на континенте позволит обеспечить рост популярности исламского туризма как в тех странах, где уже широко представлены подобные туристические услуги, так и в государствах, потенциал которых в деле развития активного отдыха, соответствующего критериям *халяль*, ещё не раскрыт.

Об авторах:

Ренат Ирикович Беккин – профессор РАН, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт Африки РАН; профессор, Институт востоковедения РГПУ им. А.И. Герцена. 123001, Россия, г. Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1. E-mail: bekkin@mail.ru

Анна Сергеевна Шныркова – преподаватель, Департамент стратегического и международного менеджмента Высшей школы бизнеса, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 119049, Россия, г. Москва, ул. Шаболовка, д. 26–28. E-mail: ashnyrkova@hse.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 322, 327, 379.85

Received: December 24, 2021

Accepted: February 21, 2022

Islamic Tourism in Africa

R.I. Bekkin¹, A.S. Shnyrkova²

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-230-248](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-230-248)

¹ Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, the Herzen State Pedagogical University of Russia

² National Research University "Higher School of Economics"

Abstract: The research aims to assess the prospects for the development of Islamic tourism in Africa. The authors analyze the notion and features of Islamic tourism and identify key differences between "Islamic tourism" and "Halal tourism." The authors define "Islamic tourism" as a type of tourism that includes travels for any purpose under Islamic principles. The research mainly covers the development of Islamic tourism in African countries. For this purpose, it analyzes the tourist flows' trends and the leading African touristic destinations, identifies the main Halal-friendly African destinations. The leading states here are Morocco, Egypt, and South Africa; Tunisia fosters its potential for Islamic medical tourism; Senegal and Mali are attractive due to Islamic heritage sites. The main problems for the development of Islamic tourism in Africa have also been identified: underdeveloped tourist and Halal infrastructure, lack of security, and poor promotion of tourist services among potential tourists are among the most significant ones. The study has found that popular Halal destinations are countries with a predominantly Muslim population and states where Muslims are a minority. Despite the restrictions followed by COVID-19 and a significant decrease in the tourism sector, a return to the previous volumes of tourist flows and income is expected in 2023. The World Tourism Organization actively supports the recovery and development of tourism in African countries. The improvement of Halal infrastructure and new facilities for this type of tourism will contribute to an overall increase in income from tourism activities and the popularization of Islamic tourism.

Keywords: Islamic tourism, Halal tourism, Halal tourism in Africa, Africa, pilgrimage, religious tourism

About the authors:

Renat I. Bekkin – Professor of the Russian Academy of Sciences; Doctor of Sciences in Economics, PhD in Religious Studies; Leading Research Fellow at the Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences; Professor at the Institute of Oriental Studies, the Herzen State Pedagogical University of Russia. Spiridonovka, 30/1, Moscow, Russia, 123001. E-mail: bekkin@mail.ru

Anna S. Shnyrkova – Lecturer at the Department of Strategic and International Management, Graduate School of Business, National Research University "Higher School of Economics". Shabolovka, 26-28, Moscow, Russia, 119049. E-mail: ashnyrkova@hse.ru

Conflict of interest:

The authors declare the absence of conflict of interests.

References:

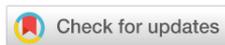
- Akyol M., Kilinc O. 2017. Internet and Halal Tourism Marketing. *International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*. 9/8. *Strategic Roadmap for Development of Islamic Tourism in OIC Member Countries*. The Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries. P. 171–186.
- Al-Hamarneh A., Steiner C. 2004. Islamic Tourism: Rethinking the Strategies of Tourism Development in the Arab World after September 11, 2001. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*. 24(1). P. 173–182.
- Battour M., Ismail M.N. 2016. Halal Tourism: Concepts, Practices, Challenges and Future. *Tourism Management Perspectives*. №19. P. 150–154. DOI: 10.1016/j.tmp.2015.12.008
- Battour M.M., Ismail M.N., Battor M. 2010. Toward a Halal Tourism Market. *Tourism Analysis*. 15(4). P. 461–470. DOI: 10.3727/108354210X12864727453304
- Boğan E., Sarıuşık M. 2019. Halal Tourism: Conceptual and Practical Challenges. *Journal of Islamic Marketing*. 10(1). P. 87–96. DOI: 10.1108/JIMA-06-2017-0066
- Bouyahya D. 2016. Religious Tourism and Sufism in Morocco. *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 1(5). P. 40–50. DOI: 10.26417/ejms.v2i1.p40-50
- Carboni M., Janati M.I. 2016. Halal Tourism de facto: a Case from Fez. *Tourism Management Perspectives*. №19. P. 155–159. DOI: 10.1016/j.tmp.2015.12.007
- Carboni M., Perelli C., Sistu G. 2014. Is Islamic Tourism a Viable Option for Tunisian Tourism? Insights from Djerba. *Tourism Management Perspectives*. №11. P. 1–9. DOI: 10.1016/j.tmp.2014.02.002
- Carboni M., Perelli C., Sistu G. 2017. Developing Tourism Products in Line with Islamic Beliefs: Some Insights from Nabeul–Hammamet. *The Journal of North African Studies*. 22(1). P. 87–108. DOI: 10.1080/13629387.2016.1239078
- Coulon C. 1999. The Grand Magal in Touba: a Religious Festival of the Mouride Brotherhood of Senegal. *African Affairs*. 98(391). P. 195–210. DOI: 10.1093/oxfordjournals.afraf.a008007
- Din K.H. 1989. Islam and Tourism: Patterns, Issues, and Options. *Annals of Tourism Research*. 16(4). P. 542–563. DOI: 10.1016/0160-7383(89)90008-X
- El-Gohary H. 2016. Halal Tourism, Is It Really Halal? *Tourism Management Perspectives*. №19. P. 124–130. DOI: 10.1016/j.tmp.2015.12.013
- Henderson C.J. 2010. Sharia-compliant Hotels. *Tourism and Hospitality Research*. 10(3). P. 246–254. DOI: 10.1057/thr.2010.3
- Henderson J.C. 2009. Islamic Tourism Reviewed. *Tourism Recreation Research*. 34(2). P. 207–211. DOI: 10.1080/02508281.2009.11081594
- Henderson J.C. 2016. Halal Food, Certification and Halal Tourism: Insights from Malaysia and Singapore. *Tourism Management Perspectives*. 19(3). P. 160–164. DOI: 10.1016/j.tmp.2015.12.006
- Istiak K. 2021. Risk, Uncertainty and the Tourism Sector of North Africa. *African Development Review*. №33. P. 329–342. DOI: 10.1111/1467-8268.12574
- Jafari J., Scott N. 2014. Muslim World and Its Tourisms. *Annals of Tourism Research*. №44. P. 1–19. DOI: 10.1016/j.annals.2013.08.011
- Junaid J. 2020. Halal-Friendly Tourism and Factors Influencing Halal Tourism. *Management Science Letters*. №10. P. 1755–1762. DOI: 10.5267/j.msl.2020.1.004

- Kingsbury K. 2020. Staging Touba: The Performance of Piety. *Journal of Religion in Africa*. 48(4). P. 312–346. DOI: 10.1163/15700666-12340150
- Litoing N.N. 2021. *Muslim Pilgrimage Traditions in West Africa*. DOI: 10.1093/OBO/9780195390155-0279
- Munanura I.E., Backman K.F., Sabuhoro E. 2013. Managing Tourism Growth in Endangered Species' Habitats of Africa: Volcanoes National Park in Rwanda. *Current Issues in Tourism*. 16(7-8). P. 700–718. DOI: 10.1080/13683500.2013.785483
- Naudé W.A., Saayman A. 2005. Determinants of Tourist Arrivals in Africa: A Panel Data Regression Analysis. *Tourism Economics*. 11(3). P. 365–391. DOI: 10.5367/000000005774352962
- Neveu N. 2010. Islamic Tourism as an Ideological Construction: A Jordan Study Case. *Journal of Tourism and Cultural Change*. 8(4). P. 327–337. DOI: 10.1080/14766825.2010.521252
- Olsen D.H. 2015. Religion, Tourism. Jafari J., Xiao H. (eds) *Encyclopedia of Tourism*. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-01669-6_158-1
- Rinschede G. 1992. Forms of Religious Tourism. *Annals of Tourism Research*. No. 19. P. 51–67. DOI: 10.1016/0160-7383(92)90106-Y
- Rouland B., Jarraya M. 2020. From Medical Tourism to Regionalism from the Bottom up: Emerging Transnational Spaces of Care between Libya and Tunisia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 46(20). P. 4248–4263. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1597475
- Ryan C. 2016. Halal Tourism. *Tourism Management Perspectives*. №19. P. 121–123. DOI: 10.1016/j.tmp.2015.12.014
- Sokhna C., Goumballa N., Hoang V.T., Bassene H., Parola P., Gautret P. 2021. The Grand Magal of Touba Was Spared by the COVID-19 Pandemic. *International Journal of Infectious Diseases*. №105. P. 470–471. DOI: 10.1016/j.ijid.2021.01.006
- Stephenson M.L. 2014. Deciphering Islamic Hospitality: Developments, Challenges and Opportunities. *Tourism Management*. №40. P. 155–164. DOI: 10.1016/j.tourman.2013.05.002
- Vukonic B. 1998. Religious Tourism: Economic Value or an Empty Box? *Zagreb International Review of Economics and Business*. 1(1). P. 83–93.
- Woodward S.C. 2004. Faith and Tourism: Planning Tourism in Relation to Places of Worship. *Tourism and Hospitality Planning & Development*. 1(2). P. 173–186. DOI: 10.1080/1479053042000251089
- Zamani-Farahani H., Henderson J. 2010. Islamic Tourism and Managing Tourism Development in Islamic Societies: the Cases of Iran and Saudi Arabia. *International Journal of Tourism Research*. 12(1). P. 79–89. DOI: 10.1002/jtr.741

Bekkin R. 2020. Musulmanskiy bank kak istoricheskaya kategoriya: opyt sozdaniya kreditnykh uchrezhdeniy dlya musulman v pervoy polovine XX v. [Muslim Bank as a Historical Category: Creating Credit Institutions for Muslims In the First Half of the 20th Century]. *MGIMO Review of International Relations*. 13(5). P. 149–167. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Беккин Р. 2020. Мусульманский банк как историческая категория: опыт создания кредитных учреждений для мусульман в первой половине XX в. *Вестник МГИМО Университета*. 13(5). С. 149–167.



Каталонский конфликт: характер, динамика, интерпретации

С.М. Хенкин

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России
Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН)

Рецензия на книгу: El (des)encaje de Cataluña en España. Jaime Ferri Durá, Director. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 304 p. ISBN: 978-84-1355-691-8

Ключевые слова: Испания, каталонский конфликт, государство автономий, сепаратизм, независимость, партии

Примерно десять последних лет конфликт между Барселоной и Мадридом находится в фокусе внимания испанской и международной общественности. Властвующая элита этой испанской автономии взяла курс на отделение. Острый кризис в отношениях Каталонии с Мадридом оказывает негативное влияние на экономическое положение и общественный климат страны, разобщает региональное и национальное сообщества, дестабилизирует социально-политическую ситуацию не только в Испании, но и во всём Евросоюзе. В этом свете бесспорный интерес представляет рецензируемый труд («Каталония: вместе или без Испании») испанских обществоведов из разных университетов страны – политологов, социологов, философов, правоведов, посвящённый сложной и многоаспектной каталонской проблеме.

Рецензируемое исследование имеет форму сборника, включающий статьи экспертов, обмен мнениями между ними, а также материалы круглого стола. В центре внимания авторов – объяснение причин возникновения каталонского конфликта, его движущих сил и метаморфоз развития, предложения путей по его преодолению. Заслуга составителя сборника – профессора Мадридского университета Комплутенсе Х. Ферри Дурá – состоит в отказе от односторонней трактовки каталонской проблемы. В книгу включены позиции авторов, придер-

УДК: 327.2

Поступила в редакцию: 07.11.2021 г.

Принята к публикации: 15.12.2021 г.

живающихся разных точек зрения, предприняты попытки осмыслить аргументы каждой из сторон.

Эксперты считают каталонский конфликт «самым серьёзным кризисом испанской демократии» за 40 лет её существования» (с. 28). Важной его вехой стал вердикт Конституционного суда Испании, вынесенный в 2010 г. и признавший 14 статей автономного статута Каталонии полностью и частично неконституционными. Дело в том, что ещё в 2006 г. на региональном референдуме был одобрен новый автономный статут Каталонии, расширивший её права. Но спустя четыре года семь субъектов права, в частности, ведущая оппозиционная Народная партия (НП), стоящая на правоконсервативных позициях, оспорили в Конституционном суде ряд положений статута.

Особое недовольство населения автономии вызвала отмена статьи, признававшей Каталонию отдельной нацией. Вердикт Конституционного суда разрушил чаяния каталонских националистов, которые ещё с XIX в. требуют признать Каталонию нацией. Эта их позиция противоречит Конституции, в соответствии с которой в Испании есть лишь одна нация – испанская. Многие эксперты считают, что превращение Испании из «нации национальностей», каковой она является сейчас, в «нацию наций» подорвёт устои государства и приведёт к его распаду. Но есть и другая точка зрения, не укладывающаяся в рамки общепринятых правовых норм: «признание Каталонии нацией не означает ни разрыва с Испанией, ни предоставления каталонцам прав, отличающихся от тех, которые имеют остальные испанцы... В одном государстве могут сосуществовать две или больше наций» (Borrell et al. 2018). Как бы там ни было, определение Каталонии как нации осталось только в преамбуле документа, которая не имеет юридической силы.

Вердикт высшей судебной инстанции Испании, воспринятый значительной частью населения Каталонии как оскорбление, подлил масла в огонь. По словам профессора Х. Ферри Дурá и П. Роман Маруган, решение суда «вместо того чтобы внести успокоение, как это обычно бывает после вынесения судебных решений, напротив, разожгло огонь каталонского национализма и одновременно стимулировало рост унионистских настроений» (с. 22).

Авторы разных разделов, дополняя друг друга, воссоздают обстоятельную картину динамики конфликта. В работе показано, что всплеск националистических и сепаратистских настроений в автономии начался ещё до решения Конституционного суда. В 2009 г. в десятках маленьких городков и местечек Каталонии проходили референдумы, участники которых голосовали за отделение от Испании. Эти референдумы, широко освещавшиеся испанскими СМИ, не имели юридической силы, но серьёзно влияли на общественные настроения (с. 91).

Ситуацию усугубил глобальный финансово-экономический кризис, больно ударивший по Каталонии, так же, как и по всей Испании. Правившая в Каталонии правоконсервативная коалиция «Конвергенция и союз» (Кис) проводила политику жёсткой экономии, взяв курс на сокращение социальных выплат. Не-

виданным прежде проявлением протестной активности стали манифестации, проходящие каждый год 11 сентября в День независимости Каталонии. В них участвуют сотни тысяч людей. Важную роль в подъёме регионального национализма сыграли каталонские партии, в частности уже упомянутая КиС и «Левые республиканцы Каталонии», а также влиятельные организации гражданского общества. В 2011 г. в регионе была создана Ассоциация муниципалитетов, борющихся за независимость.

Выражая настроения националистов, глава каталонской автономии (до 2016 г.) Артур Мас на нескольких встречах с главой правительства Испании Мариано Рахоем озвучил требование создания в Каталонии независимого министерства финансов и полного контроля региона над собираемыми налогами (каталонские националисты ориентировались на исторически сложившуюся и существующую с 1876 г. схему финансовых отношений с центром баскских провинций). Другим требованием А. Маса было проведение референдума о независимости с целью «предоставить народу Каталонии свободу для решения вопроса о своём будущем» (референдумы такого рода запрещены Конституцией и могут быть проведены только после проведения разрешительного национального референдума) (с. 90). Оба эти требования М. Рахой отверг. В ответ А. Мас заявил о намерении отделиться от Испании и вступить прямо в ЕС. Неожиданно для многих этот умеренный националист превратился в сепаратиста. Подобная метаморфоза произошла также с рядом других руководителей националистических организаций и многими рядовыми людьми: вчерашние сторонники автономии/федерации заняли сепаратистские позиции (с. 116). «Если в 1980-1990-х годах сторонником сецессии был каждый пятый, то в годы глобального кризиса и после него таковым стал каждый второй житель автономии» (с. 227).

Профессор Р. Котарело, анализируя общественное сознание каталонцев, выделяет три главные причины, толкающие значительную часть жителей автономии к сецессии: пресыщенность, основанная на осознании нестерпимости нынешней ситуации и чувстве обиды и унижения, вызванном антипатией со стороны остальной Испании; безнадежность – «потеря веры в то, что нынешнее положение дел может измениться»; прагматизм, базирующийся на убеждении, что добиться независимости можно только односторонним путём, без договорённости с Мадридом (с. 219).

Сдвигу в общественном сознании значительной части населения автономии предшествовала большая подготовительная работа, проведённая партийной федерацией «Конвергенция и союз» (КиС), в 1980–2003 гг. формировавшей генералитат (правительство Каталонии). Её лидер Жорди Пужоль возглавлявший правительства КиС и считающийся отцом современного каталонского национализма, взял курс на «рекаталонизацию Каталонии», конструирование обособленной от испанской каталонской идентичности. Речь шла о внедрении националистических идей в сознание жителей автономии путём захвата националистами ключевых позиций в СМИ и образовании, а также навязывании сво-

их взглядов и правил игры. Националисты использовали двойной язык – один для Мадрида, другой для Барселоны и двойную мораль – умеренные в Мадриде, радикальные в Барселоне (Leguina 2014). По замечанию авторов, длительное время «Каталонией управляли националистические силы, нацеленные на увеличение дистанции между нею и остальной Испанией» (с. 228).

Обосновывая стремление к сецессии, сепаратисты ссылаются на «авторитарный и централистский характер испанского государства», «непризнание им региональных различий и присутствия Каталонии в Евросоюзе», «неуважение воли каталонского народа» (с. 110–111). Один из основных их аргументов состоит в том, что Каталония «кормит» Испанию, ежегодно вкладывая в госбюджет на 16 млрд больше, чем получает из него. Профессора Х. Лоскос и Э. дель Кампо согласны с тем, что уровень финансирования автономии не соответствует её вкладу в ВВП Испании. Это обстоятельство связано с перекосами в политике Мадрида и требует коррекции (с. 140, 186).

Профессора Х. Аранго и М. Субиратс обращают внимание на огромную роль, отводимую националистами каталанскому языку, который рассматривается как важнейшее средство формирования каталонской нации. С 1980-х гг. в систему образования Каталонии внедряется модель «языкового погружения», нацеленная на вытеснение испанского языка и превращения региона в монолингвистический. «Испаноговорящие жители Каталонии согласились с тем, что образование на 100% осуществляется на каталанском языке», – отмечает Х. Аранго (с. 229).

Специально не останавливаясь на исторических корнях конфликта, авторы указывают, что с начала XVIII в., когда испанские Бурбоны взяли курс на создание централизованного государства, Каталония – самый развитый в стране регион живёт с постоянным чувством обиды на Мадрид по культурно-языковым, правовым и экономическим причинам (с. 204). К сказанному следует добавить, что эта обида питает традиционное мифотворчество, искусственное конструирование представлений о Каталонии как «древнейшей нации» – жертвы несправедливых притеснений со стороны Испании. Синдром избранной нации, ставшей невинной жертвой, – одна из важнейших опор националистической мифологии.

Националистическая риторика оказывает заметное воздействие на молодёжь. М. Субиратс считает, что идея создания независимого каталонского государства, «новой страны» становится политическим проектом для людей от 16 до 30 лет, получивших высшее образование, но не имеющих работы (Испания – один из европейских лидеров по уровню безработицы, в частности, среди молодёжи) и вынужденных эмигрировать. Социальную базу сепаратизма составляют также жители деревень, небольших городов, переселенцы из других регионов Испании, а также те, для кого каталанский является родным языком. Что касается бизнеса, то его представители занимают разные позиции в отношении сецессии. Мелкие предприниматели, понёсшие большие потери в период

кризиса, стремятся к отделению. Крупные же, положение которых более стабильно, напротив, хотят сохранить статус-кво (с. 234–235). В целом каталонское общество расколото в отношении проблемы независимости на две примерно равные части.

Позиции авторов книги расходятся по вопросу о том, кто стал инициатором конфликта. М. Субиратс считает, что первенство принадлежит гражданскому обществу: сепаратизм является народным движением. Можно провести параллель между сепаратистским движением в Каталонии и другим мощным протестным «движением возмущённых», охватившим остальную Испанию (оно зародилось в мае 2011 г. и ставило целью защиту гражданских и социально-экономических прав населения). Напротив, Х. Аранго утверждает, что подъём сепаратизма был вызван к жизни значительной частью каталонской политической элиты (с. 323, 237). Вторая позиция представляется более предпочтительной. Именно элита и контролируемые ею СМИ разожгли в каталонском обществе сепаратистские настроения. Это подтверждает следующий факт: в 2006 г. проблема реформирования автономного статута не входила даже в десятку проблем, беспокоивших граждан региона (с. 226).

В работе показано, как сепаратисты методично укрепляли свои позиции, завоевав абсолютное большинство мест в региональном парламенте на выборах 2012 и 2015 гг. В январе 2013 г. парламент Каталонии принял декларацию о суверенитете, заявлявшей о намерении провести референдум о создании независимого государства. Планам борцов за независимость не благоприятствовали международные нормы, согласно которым Каталония не входит в категорию наций, «имеющих право на самоопределение» (с. 234). Стремясь обойти это препятствие, сепаратисты использовали новое словосочетание «право решать», заменяющее уязвимое для них «право наций на самоопределение». По их логике, право решать принадлежит народу Каталонии в лице избранных им представителей, которые в случае конфликта с Мадридом должны определять будущее автономии.

Кульминацией конфликта стал референдум о независимости, проведённый 1 октября 2017 г. По данным генералитета, за независимость высказались 90,2% участвовавших в голосовании, против – 7,8%. Однако эти результаты не выявили истинного соотношения сил, так как к урнам пришли всего 43% избирателей – 2 млн из 5,3 млн имеющих право голоса (с. 44). Признанный центральным правительством незаконным, референдум проводился без демократических гарантий. Контроля над голосованием не осуществлялось. На многих избирательных участках патрули гражданской гвардии и национальной полиции применяли дубинки и резиновые пули, оттесняя людей от урн. В ответ порой летели камни.

Материалы издания свидетельствуют, что в расколоте по проблеме независимости каталонском обществе хорошо организованным и финансируемым националистам противостоят многочисленные, но менее активные ненациона-

листы, противящиеся сецессии. В Каталонии и Мадриде не раз проходили массовые манифестации унионистов под лозунгами и выкриками «Да здравствует Испания, да здравствует Каталония, да здравствует гражданская гвардия», «Пучдемона в тюрьму» (с. 44).

Последовавшие после референдума о независимости события рассматриваются авторами пунктирно: введение в действие 155-й статьи Конституции, в соответствии с которой распускались парламент и правительство Каталонии и вводилось прямое управление из Мадрида; заключение в тюрьму ряда лидеров сепаратистов; бегство в Бельгию главы автономии Карлеса Пучдемона с группой соратников; отмена в 2018 г. 155-й статьи и проведение выборов в региональный парламент.

В книгу не вошли совсем недавние вехи в развитии конфликта: помилование лидеров сепаратистов, которое объявило правительство П. Санчеса; выборы в парламент автономии в феврале 2021 г., на которых победили «Левые республиканцы Каталонии» – партия, выступающая за независимость региона и в то же время готовая на диалог с Мадридом (в отличие от другой влиятельной сепаратистской партии «Вместе за Каталонию», как и прежде, отвергающей такой диалог). В сентябре 2021-го начались переговоры между правительством П. Санчеса и правительством Каталонии, ознаменовавшие нормализацию конфликта. Эти переговоры – без всякого сомнения – будут долгими и трудными из-за принципиальных разногласий в позициях сторон. Сепаратисты требуют проведения референдума о независимости и амнистии своих лидеров. Правительство Санчеса эти требования отвергает, будучи вместе с тем готово идти на признание большей особенности Каталонии в составе Испании.

Авторы работы обращают внимание на то, что усиление каталонского сепаратизма вызвало ответную реакцию – подъём испанского национализма. Он выразился в усилении тенденций к централизации страны в деятельности правительств правоконсервативной Народной партии (НП), правившей в 2011–2018 гг. Но самое яркое свидетельство роста национализма – взлёт праворадикальной партии «Вокс», ставшей по результатам парламентских выборов в декабре 2019 г. третьей по степени влияния силой в испанском парламенте. Партия требует упразднить нынешнее государство автономий, превратить Испанию в унитарное централизованное государство. Если во многих европейских странах факторами усиления праворадикальных партий стали проблемы, вызванные иммиграцией и глобализацией, то в Испании, и это признают многие эксперты и политики, усиление позиций «Вокс» явилось, прежде всего, следствием каталонского конфликта¹.

¹ Applebaum A. 2019. Los secretos de la estrategia de Vox. *El País*. 12.05.2019. URL: https://elpais.com/elpais/2019/05/10/ideas/1557485729_129647.html (accessed 18.02.2022)

В книге показано, что надежды лидеров сепаратистов на поддержку их действий международным сообществом, прежде всего Евросоюзом, не оправдались. Его лидеры солидаризировались с правительством Испании, высказавшись за территориальную целостность страны. Каталонских борцов за независимость поддержали в основном только сепаратистские организации, изначально оценивавшие позицию, занятую испанским правительством в каталонском конфликте как антидемократическую (с. 42). Вместе с тем знаменательна позиция судебных инстанций в ряде стран ЕС (Бельгия, Германия, Швеция, Италия), оценка которыми степени вины каталонских сепаратистов и, соответственно, назначения им наказания, отличаются от позиции судебных инстанций Испании. Именно этим объясняется то, что некоторые руководители сепаратистов, и прежде всего их лидер в 2016–2017 гг. К. Пучдемон, находящиеся за границей, не выдаются испанским органам правопорядка.

Стремясь разобраться в глубинных причинах каталонского конфликта, авторы встраивают его в общую модель территориально-политической организации Испании. По мнению Х.М. Вильяканьяса, испанское государство из-за своей слабости, сохраняющейся по сей день, «оказалось неспособным создать подлинное национальное единство» (с. 207). Эта мысль перекликается с мнением известного испано-американского политолога Х. Линца: «Испания достигла ограниченного успеха при создании государства и потерпела поражение при создании нации» (цит. по: (Colomer 2018: 133)).

Существует «экзистенциальный страх, что государство исчезнет» (с. 213). Отсюда – нежелание этого государства считаться с плюрализмом, разнообразием составляющих его территорий. Ярким примером «уничтожения плюралистичности» стал уже упоминавшийся отказ Конституционного суда Испании признать Каталонию нацией. В свете сказанного профессор Р. Котарело даже называет Испанию «несостоявшимся государством» (*estado fallido*) (с. 217). Примечательно отмечаемое профессором Х.М. Валлесом различие в подходах к территориальной проблеме большинства каталонцев и большинства испанцев. Если первые высказываются за расширение рамок самоуправления Каталонии, включая обретение ею независимости, то вторые защищают статус-кво и даже не возражают против определённой рецентрализации (с. 217).

По мнению профессора Х.Л. Вильяканьяса, непризнание территориальной «плюралистичности Испании» отличает, прежде всего, испанских правых. Он утверждает, что правоконсервативная Народная партия не приняла изначально и отчасти не принимает до сих пор VIII раздел Конституции, определяющий порядок функционирования территориальной организации государства. Деятели этой партии считают установленную Основным законом модель государства автономии с его высокой степенью децентрализации обратимой (с. 202).

Авторы книги отмечают, что правительства Народной партии во главе с М. Рахоем вели себя безынициативно, отказавшись от диалога и попыток найти какие бы то ни было точки соприкосновения с сепаратистами. Осуществлялась

стратегия запретов. Решение политической по существу проблемы было передано в руки судебных органов, что изначально ставило борцов за независимость Каталонии в положение обвиняемых. Одновременно делалась ставка на то, что существование конфликта в острой форме позволит сплотить электорат НП, нацеленный на упрочение территориальной целостности страны, и принесёт партии электоральные дивиденды (с. 203, 227–228).

Нестандартную мысль высказывает Х.Л. Вильяканьяс, возможно несколько сгущая краски. По мнению этого учёного, правые отрицают то, что является неотъемлемой характеристикой демократии – признание социальных, политических и культурных прав меньшинств. Они продолжают курс, заданный франкистским режимом и ориентированный на создание гомогенной испанской нации. При этом правые разрывают даже с исторической традицией испанского консерватизма, признававшей культурное разнообразие страны. Речь идёт о «серьёзнейшей проблеме отсутствия демократической политической культуры, лежащей в основе блокирования любых попыток наладить плодотворный диалог между противостоящими сторонами» (с. 211). Кабинет министров П. Санчеса, вступивший на путь переговоров с правительством Каталонии, правые обвиняют в «предательстве национальных интересов».

Эксперты по-разному видят альтернативы нынешнему государству автономий. Х. Аранго считает, что отношения между центром и Каталонией (и Страной Басков) должны строиться на принципах конфедерации, поскольку обе эти автономии нуждаются в отличном от других автономий «политическом обращении и официальном признании». Хотя в государстве автономий достигнут очень высокий уровень децентрализации, этого недостаточно. Важно признание своеобразия Каталонии и Страны Басков (с. 230). М. Субиратс, напротив, высказывается за превращение Испании в федерацию. Очевидно, что реализация обеих этих альтернатив требует проведения конституционной реформы. А для её осуществления необходима, в свою очередь, договорённость между двумя ведущими партиями страны, достичь которую в настоящее время не представляется возможным.

Авторы работы согласны в том, что инструментом решения каталонской проблемы может стать референдум. «Если он не будет проведён, мы никогда не узнаем, что думает каталонское общество», – говорит М. Субиратс. «Для того чтобы он был проведён, нужно широкое большинство сторонников отделения и точная, взвешенная формулировка выносимых на обсуждение вопросов», – добавляет Х. Аранго (с. 233, 234). Х. Ферри Дурá и П. Роман Маруган, ссылаясь на известного испанского правоведа Ф. Рубио Льоренте, дополняют идею проведения референдума в Каталонии предложением организовать ещё и национальный референдум на предмет выяснения отношения населения страны к отделению этой автономии (с. 49–50).

Между тем в среде испанских экспертов единодушие по этому вопросу отсутствует. Существуют и серьёзные сомнения в том, что референдум – это тот

инструмент, который способен разрешить каталонскую проблему. Скептики полагают, что победу на таком референдуме одержит незначительное и нестабильное большинство. Его успех станет необратимым и лишь расколется региональное общество (Borrell 2017: 22). В поляризованных обществах типа каталонского нужны согласованные компромиссные решения, поиск адекватной формулы существования региона в составе единого государства.

Рецензируемая работа, безусловно, не претендует на то, чтобы дать однозначные ответы на сложные вопросы, которые вызвал к жизни каталонский конфликт. Да это и невозможно. Заслуга авторов в том, что они поставили эти вопросы и побудили задуматься над путями их решения.

Об авторе:

Сергей Маркович Хенкин – доктор исторических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО МИД России. 119454 г. Москва, проспект Вернадского, д. 76. Главный научный сотрудник ИНИОН РАН. 117418. г. Москва, Нахимовский проспект, 51/21. E-mail: sergkhenkin@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

UDC: 327.2

Received: November 07, 2021

Accepted for publication: December 15, 2021

Catalan Conflict: Character, Dynamics, Interpretations

S.M. Khenkin

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-249-258](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-249-258)

MGIMO-University

Book review: The (des)lace of Catalonia in Spain. 2021. Director Jaime Ferri Durá. Valencia, Tirant lo Blanch. 304 p. ISBN: 978-84-1355-691-8

Keywords: Spain, Catalan conflict, state of autonomies, separatism, independence, referendum

About the author:

Sergey M. Khenkin – Ph.D (history), professor of Comparative politics department, Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation (MGiMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation. Institute of Scientific Information on Social Sciences, Russian Academy of Sciences (INION RAS), 51/21 Nakhimovskii Prosp., Moscow, 117418, Russian Federation. E-mail: sergkhenkin@mail.ru

Conflict of interests:

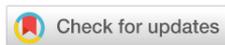
The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Borrell J.F., de Carreras F., López Burniol J.-J., Piqué J. 2018. *Escucha, Cataluña, Escucha España*. Cuatro voces a favor del entendimiento y contra la secesión. Barcelona: Ediciones Península. 336 p. (In Spain)

Colomer J.M. 2018. *España: historia de una frustración*. Barcelona: Editorian Anagrama. 133 p. (In Spain)

Leguina J. 2014. *Los 10 mitos del nacionalismo catalán*. Barcelona: Planeta, S.A.; Ediciones Temas de Hoy. 224 p. (In Spain)



«Глобальная революция ценностей» в государственной службе

А.В. Прохоров, Н.Н. Кадыров

Правительство Москвы

Рецензия на книгу: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). 2021. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham. 1737 p. DOI: 10.1007/978-3-030-29980-4

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, государственный служащий, политика, этика, ценность, мотивация, эффективность

В связи с распространением цифровых технологий появляются новые профессии и исчезают старые. Что будет с государственными служащими? Как изменится их функционал? Какими профессиональными навыками они должны обладать? Государственный служащий должен служить интересам общества или он является «слугой» государства? Как влияет политика на государственных служащих?

Этим и многим другим вопросам посвящена книга, которую составили специалисты-исследователи из Австралии – Х. Салливан, профессор государственной политики и директор Кроуфордской школы государственной политики Австралийского национального университета, ведущей школы государственной политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе; Х. Дикинсон, профессор исследований в области государственной службы и директор Исследовательской группы по государственной службе в Школе бизнеса Университета Нового Южного Уэльса в Канберре; и Х. Хендерсон, исследователь Кроуфордской школы государственной политики Австралийского национального университета.

Почему нас заинтересовала эта тема и эта книга? Дело в том, что количество государственных служащих в любой стране мира является активно обсуждаемым вопросом. Как они выполняют свои задачи в публичном управле-

УДК: 321

Поступила в редакцию: 14.01.2022 г.

Принята к публикации: 10.02.2022 г.

нии, подвергается и критике, и необоснованной лести, хотя мы понимаем, что их деятельность очень сложна для обеспечения высокой эффективности всей системы государственного управления – ведь ни одно правительство не может существовать без административного механизма для осуществления политики и достижения целей социально-экономического развития общества.

Статистические данные показывают, что в России по состоянию на 2020 г. насчитывается 2,3 млн государственных служащих¹, что составляет около 3,3% от всех занятых в экономике². В расчёте на 10 тыс. населения это 160 государственных служащих. Их количество последние 20 лет постоянно меняется в силу реформ, которые проводятся в системе государственного управления (рис.).

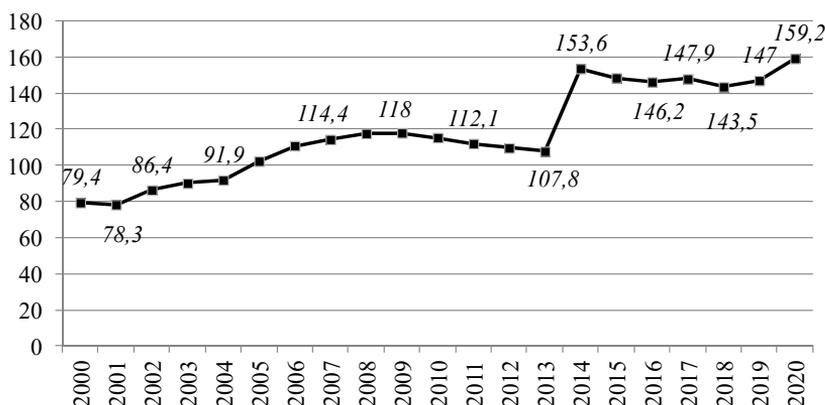


Рисунок. 1. Количество государственных служащих России в расчёте на 10 тыс. чел.

Picture. 1. Number of civil servants per 10 thousand people in Russia, persons

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

И в развитых, и в развивающихся странах наблюдаются аналогичные процессы – это связано с поиском путей оптимизации административного аппарата в силу трансформирующихся задач управления и необходимостью контроля за эффективностью использования бюджетных финансовых ресурсов. С изменением числа чиновников (в состав которых в соответствии с национальными статистическими методиками могут входить военнослужащие и работники социальных служб, а также медицинские работники и т. п.) нельзя однозначно судить о бремени, которое ложится на граждан по их содержанию, ведь

¹ Федеральная служба государственной статистики. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/>

² РИА Новости. 03.03.2020 г. URL: <https://ria.ru/20190923/1558915623.html> (дата обращения: 23.02.2022)

главное – это выполнение возложенных обществом обязанностей при достижении целей социально-экономического развития государства.

Учитывая неоднозначное отношение к государственным служащим (Pal, Clark 2016), рецензируемая книга в некотором смысле их оправдывает, позволяя увидеть, насколько сложной бывает не только их работа, но также ценности, и мотивации.

Авторами 96 глав в книге стали 143 исследователя и практика из разных стран мира. Такой широкий авторский состав позволил представить на 1737 страницах всеобъемлющий взгляд на прошлое, настоящее и будущее государственных служащих.

Книга логично начинается с исследования сущностных аспектов деятельности государственных служащих, причём эти аспекты представлены авторами из стран с разной историей становления государственной службы и разным социально-экономическим развитием. Так, достаточно интересной главой в первом разделе книги представляется материал латиноамериканских авторов Д.А. Салазар-Моралеса и Л. Амарал Лауриано (с. 41–62). На основе анализа структурных реформ в государственной службе в течение XX в. и влияния международных финансовых институтов на политические процессы в странах Латинской Америки они выявили четыре типа государственных служащих: назначенцы по протекции, технократы, сторонники партийной лояльности и карьеристы. Такое разделение обусловлено, прежде всего, влиянием либо определённой административной традиции, либо нацеленности на развитие потенциала государственной службы, включая оценку способностей чиновников и их политическую независимость. На выбор критериев и механизмов принятия решений в государственном управлении и даже на поведение государственного служащего влияют современные технологии, административные традиции, сложившиеся при авторитаризме. Несмотря на чёткое разделение, мы можем констатировать, что выделенные авторами четыре типа государственных служащих можно идентифицировать в любой стране независимо от уровня ее социально-экономического развития – это косвенно подтверждают и авторы других глав. Например, в Японии и Южной Корее, как отмечает Пан Сук Ким (с. 63–80), приоритет отдан целеустремлённости человека быть государственным служащим, поэтому в этих странах уже долгое время функционирует открытая конкурсная система набора и отбора на государственную службу, которая основана на оценке заслуг претендентов. В то же время исследователи из Австралии и ОАЭ (с. 81–101), анализируя эволюцию в системе государственной службы в Южной Азии (в Индии, Пакистане и Бангладеш), отмечают, что колониальные особенности развития стран значительно повлияли на становление государственного управления и развитие системы предоставления государственных услуг – здесь акцентировано внимание на недостаточной эффективности вследствие влияния факторов, не связанных со способностями при наборе или заслугами при продвижении по службе.

В книге уделено внимание истории становления института государственных служащих. Как известно, наиболее справедлива для общества меритократическая государственная служба, основы которой были заложены еще в Императорском Китае (Zhu, Warner 2019), когда при поступлении на должность претенденты сдавали экзамен, что способствовало отбору на должности лучших чиновников для функционирования системы государственного управления. Однако впоследствии введение рекомендаций начальства для назначения на должность (исключение – военная служба) постепенно стало усиливаться влияние покровительства в системе государственной службы, что не могло не сказаться на её эффективности и привело к бюрократии. Традиции меритократической государственной службы легли в основу так называемой модели С. Норткота – Ч. Тревелияна³ (это были канцлер и секретарь Казначейства Великобритании), которая появилась в 1854 г. как решение задачи организации государственной службы вследствие бюрократических процессов в Британской Империи и далее распространилась на множество стран, включая и колониальные страны (Edwards 2018). Эта модель благодаря чётко выстроенной системе конкурсного набора на основе способностей и заслуг и чёткого разделения функционала государственных служащих на протяжении полутора столетий оставалась стабильной и обеспечивала предоставление государственных услуг даже в период двух мировых войн и политической нестабильности в мире. Поэтому обращение к прошлому как фактору формирования настоящего для государственного служащего заслуживает не только признания, но и всестороннего анализа, в частности, «западной» и «незападной» моделей государственного управления и формирования альтернативных практик государственного управления на примере стран с мусульманским большинством (с. 155–177) или получивших независимость экс-колониальных стран (с. 179–201). Позиция авторов о власти политики над государственным управлением и траекториями реформ обоснована историческими параллелями и фактически отсутствием выбора модели управления в пользу «западной» модели, однако они проводят мысль о традициях в системе государственной службы и формировании современной глобальной модели государственного управления, которая включает исторические меритократические модели, западные ценности управления, основанные на разделении властей, суверенитете народа и представительной демократии, а также ценности вестернизации государственного управления в развивающихся странах.

Следует отметить, что ценности в системе государственной службы проходят связующим звеном всех разделов книги, причём они рассматриваются как обязательная, но трансформирующаяся составляющая личности государственного служащего. Отметим, что ещё в Древнем Египте ценности уже рассматри-

³ Report of the Organization of the Permanent Civil Service. 1854. URL: http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf.

вались как некая отличительная черта в системе государственного управления (Raadschelders 2020), но, очевидно, что с течением времени они воспринимаются в некоторой ценностной призме, как это показано в разделе книги «Ценности и мотивация». Так, априори принимается тезис, что работа в государственном секторе отличается от работы в частном секторе – действительно, с этим тезисом сложно не согласиться. Но возникает вопрос: чем мотивированы государственные служащие? Так, Е.М. Витесман, американский исследователь, отмечает, что ценности в государственном секторе и в бизнесе отличаются, причём ценности в государственном секторе прямо влияют на практику государственного управления (с. 221). Исследователь подчёркивает, что люди, работающие в государственном секторе, часто мотивированы как внутренним желанием служить общественным интересам, так и внешними вознаграждениями, такими как заработная плата и гарантия занятости. Также у них есть глубокое желание служить и на благо будущих поколений. В целом, они придерживаются ценностей, которые ставят общественное благосостояние выше индивидуальных интересов, и это создаёт некую культуру государственной службы (Witesman, Walters 2014). При ознакомлении с вопросами ценностей в государственной службе у нас, как у читателей, объективно возникает вопрос: ведь ранее в книге были рассмотрены четыре типа государственных служащих, и навряд ли все они придерживаются этих ценностей. Само существование коррупции в системе государственного управления является существенным доказательством того, что ценности бизнеса проникли в ценности государственного сектора, и это неизбежность, которая становится объектом исследования особенно в развивающихся странах – ярким примером этому являются уже ставшие классикой книги о теневой экономике Э. де Сото, перуанского экономиста (De Soto 1989).

Другие авторы – тоже американские исследователи К. Л. Юркевич и Э. Муйкич – видят не идеальную картину ценностей государственной службы для человека, а описывают некоторую «глобальную революцию ценностей» (с. 232), которая символизирует критическую трансформацию традиционных ценностей государственного сектора, которая произошла вследствие внедрения про-рывного направления в менеджменте – нового государственного управления (New Public Management – NPM). Это обозначилось в виде повышения прозрачности на основе расширения подотчётности деятельности в государственном секторе, а также реализации более привычного для бизнеса инструментария оценки и контроля краткосрочных показателей, т.е. оперативной деятельности. Сама же система ценностей включает: 1) ценности, ориентированные на себя (фактически это следование известнейшей в менеджменте пирамиде Маслоу); 2) ценности, ориентированные на других (применение этических методов в работе государственного служащего); и 3) ценности, ориентированные на общество (учёт последствий своих решений). Важным выводом, которые делают авторы, нам представляется то, что они доказывают поиск любым человеком своей реализации через рабочие отношения, и этот поиск независим от места

работы в государственном или частном секторе. И то, что, например, цифровые технологии получили широкое распространение в процессах предоставления государственных услуг, мы видим конкретное доказательство этого тезиса – ценности государственного служащего трансформируются, давая ему возможности больше проявить себя в выбранной сфере профессиональной деятельности и быть полезным обществу, достигая результативности.

Рассуждения о мотивации и ценностях государственного служащего вполне однозначно приведут читателя к дискуссионным вопросам. С одной стороны, люди с высокой мотивацией к государственной службе с большей готовностью останутся на ней, если они будут видеть результаты своей работы для общества не только как исполнение своих трудовых обязанностей, но и достижение своих идеализированных представлений о лучших результатах. Но, с другой стороны, даже если государственный служащий привержен ценностям равенства и служения общественным интересам, то, как исполнитель в системе государственного управления, он должен разделять управленческие ценности, включая достижение результативности, как это представлено в программных документах или регламентах. Читатель не найдёт определённых ответов на эти вопросы, потому что каждый сам для себя определяет ту систему ценностей, которую он принимает, и своё личностное и профессиональное поведение. Кроме того, государственная служба привлекает людей с разными ценностями, поэтому в совокупности с определёнными выше типами государственных служащих у читателя должен сложиться некий пазл с ценностями, например, для чиновника-карьериста или для чиновника-технократа, который позволит составить собственное представление о том, каким должен быть государственный служащий в определённых обстоятельствах.

В этой связи значимо понимание вопросов честности и этики как на государственной службе, так и среди государственных служащих. По нашему мнению, обстоятельное исследование о противоречивости следования идеальным принципам в государственной практике представлено в главе «Быть хорошим, чтобы делать добро: Государственные служащие и общественная этика в XXI веке» чиновника из Великобритании Б. Квирка (с. 1291–1307). Он приводит веские аргументы, подкреплённые исследованиями философов античности и эпохи Возрождения, политологов начала XX в., государственных деятелей современности, о том, что этическое поведение (как положительное, так и отрицательное) различается в разных странах и культурах. Но, несмотря на это, существуют широко признанные практики хорошего поведения (этика и справедливость, добродетельность), которые необходимо поощрять, и практики плохого поведения, которое необходимо устранить. Основной вывод, который прослеживается в главе, связан с тем, что качество государственного управления проистекает из того, как те, кто находится в правительстве (т.е. политики и государственные служащие), действуют этично в общественных интересах, а не в своих личных или институциональных интересах.

В продолжение вопроса о ценностях интересен тезис о том, что современная среда государственной политики с её разнообразием, сложностью и взаимосвязанностью разрушает устоявшиеся ценностные позиции, приводя их в соприкосновение с различными другими и меняя представления об этичности в силу усиления динамики между глобальным и локальным, универсальным и частным. Поэтому государственные служащие должны принять подходы XXI века к общественной этике, которые определены изменяющимися представлениями о честности и справедливости в общественных результатах – это касается морального следования общественным целям (снижению неравенства и экологическому благополучию, в первую очередь), хотя все понимают, что основные задачи в государственном секторе в большей степени связаны с эффективностью распределения бюджетных средств и общественных благ. Государственный служащий как любой человек подвержен слабостям, но он может быть и частью несовершенной системы государственного управления, и коррупция не является единственной проблемой. Так, А. Грейкар из Австралии отмечает, что взяточничество и клептократия фигурируют в государственной политике во многих бедных странах, а в богатых взяточничество встречается очень редко, но покупка доступа к принятию решений и конфликт интересов являются распространёнными моделями (с. 1163–1180).

Чтение данной книги привносит множество позиций в оценку личности и работы государственного служащего, однако недостаточно, по нашему мнению, представлено тезисов о восприятии обществом чиновников. В книге всего лишь одна глава посвящена этому вопросу – её авторами являются П. Санабриа-Пулидо из Мексики и Р.А. Белло-Гомес из США. Они представили результаты международного сравнительного обзора уровня общественного доверия к государственным служащим (стр. 425–444), которые подтвердили отсутствие обобщающих закономерностей, указывающих на повышение или снижение доверия граждан к государственной службе, кроме как существенного влияния социально-экономического уровня развития страны и направленности реформ в государственном секторе. Так, положительное восприятие государственной службы неизменно составляет большинство в Восточной и Южной Азии и Тихоокеанском регионе и меньшинство в странах Латинской Америки и Карибского бассейна; страны, характеризующиеся низкими демократическими показателями, входят в число лидеров по доверию как к правительству, так и к государственной службе в целом по мировой выборке; три густонаселённые страны (США, Китай и Индия) показывают колеблющиеся, но расходящиеся модели доверия граждан. По нашему мнению, более глубокое исследование уровня доверия значимо для полноценного представления о государственных служащих, в силу выявления причин и устранения несоответствий, ведь отсутствие доверия может иметь серьёзные последствия для общего функционирования общества, сформировать негативное представление о государственных служащих и государственной службе и подорвать доверие к политическим ин-

ститутам в более широком смысле, тем самым угрожая легитимности правительства и верховенству права.

Современное государственное управление включает участие граждан в непосредственном осуществлении политики, поэтому в книге отведена целая глава под исследование совместного участия принятия решений на примере Франции, Великобритании, Канады и Австралии (с. 651–667). Эта глава, подготовленная канадским исследователем К. Макмаллин, включает обстоятельный анализ моделей реализации политики в области здравоохранения и социальной политики, программ развития и охраны окружающей среды, а также общественной безопасности, что формирует определённое представление о возможностях реализации государственной политики не на основе традиционной иерархии принятия решений, а на основе сравнения полезности решений с позиции общества, государства и рынка. Безусловно, вовлечение общества в принятие государственных или муниципальных решений необходимо, но К. Макмаллин справедливо отмечает, что в этих процессах могут быть и барьеры – поэтому должны быть согласованы сферы жизнедеятельности, определяющие как цели развития общества, так и правительства. И конечно, развитие цифровых технологий в части мобильных приложений и платформ общественных обсуждений позволяет существенно продвинуть эту работу, косвенно поддерживая уровень доверия в обществе, хотя в книге представлено и критическое мнение по этому вопросу в части наличия проблем в обеспечении информационной безопасности и защиты данных в главе «Причины провала проектов информационных технологий в государственном секторе» исследователей из Финляндии Т. Раджала и Х. Аалтонен (с. 1075–1093).

Продолжая тему активного распространения цифровых технологий в системе государственного управления, нельзя не обратить внимание на целый раздел книги, посвящённый формированию в большинстве стран мира в рамках электронного правительства некоторого «виртуального мира» государственного служащего (с. 1007–1048), когда правительства стремятся максимизировать выгоды от использования новых технологий, как в целях увеличения полезности в системе государственного управления, так и для обеспечения предоставления государственных услуг гражданам. Цифровизация расширяет возможности обмена правительственной информацией с общественностью с помощью цифровых средств, расширяет доступ граждан к правительственной информации и данным и дает возможность получения мгновенной обратной связи.

Так, К. Лофгрэн, исследователь из Новой Зеландии, в своей главе «Изменение игрового процесса: цифровизация и государственный служащий» (с. 1037–1053) справедливо отмечает, что не только преимущества, но и последствия от внедрения цифровых технологий в государственном управлении должны быть оценены, ведь государственные служащие, по сути, должны трансформировать свои трудовые функции с учётом цифровизации деятельности и оцифровки используемых данных, а также сознательно и профессионально встроить эти

процессы во взаимоотношения с гражданами и представителями бизнеса по предоставлению государственных услуг, в собственные рабочие процессы и взаимодействие с коллегами, обеспечение трансляции достижения общественных ценностей.

Как отмечается голландскими исследователями И. ван Мееркерка и Ю. Эделенбоса (с. 1437–1452), встаёт вопрос об обучении и повышении квалификации государственных служащих, поскольку разрыв в профессиональных, социальных, аналитических, технологических и эмоциональных компетенциях становится препятствием как для основной деятельности, так и для обеспечения эффективности распространения цифровизации в государственном управлении. Интересное решение предложено испанскими исследователями Х.И. Криадо, К. Эрранц и Х. Вильодре (с. 1095–1112) – использование в американо-, англо- и испаноязычных странах неформального обучения государственных служащих на основе цифровых платформ и социальных сетей и сообществ по повышению технологической грамотности, а также создание специализированных онлайн-курсов по тематике будущего государственного сектора. Авторы отмечают возможные скрытые минусы в виде потери времени и производительности от неформального общения среди государственных служащих. Китайские исследователи С. Байс и Х. Коутс (с. 1579–1596) предлагают радикальные подходы к изменению программ высшего образования для подготовки государственных служащих. По их мнению, вызовы глобального масштаба (изменение климата, эпидемии, терроризм, миграция, экономические кризисы, политическая нестабильность) создают необходимость глобализации знаний при принятии решений, что позволит повысить эффективность и устойчивость управления на национальном уровне. Британские исследователи Дж. Коннолли и Р. Пайпер предлагают усилить изучение инструментария антикризисного управления (стр. 1623–1641), а Р. Вивона, М.А. Демирджиоглу и А. Рагхаван, исследователи из Сингапура, сформировали систему навыков для государственных служащих будущего, в которой важная роль отведена (с. 1653) совместному мышлению и гибкости, эмоциональному интеллекту и социальной ответственности.

Следует отметить, что абсолютно неожиданным для научного издания, но очень интересным материалом в книге стали главы о медийном поведении государственных служащих и чиновнике высшего ранга, а также оценки их поведенческой ролевой модели психологами и рекомендации по организации рабочего пространства.

На наш взгляд, главным достоинством рецензируемой книги является то, что это, по сути, первое и единственное в мире издание, которое сформировано большим международным коллективом авторов именно в то время, когда государственные служащие сталкиваются с беспрецедентными глобальными проблемами, и когда представления о том, что значит быть государственным служащим, становятся всё более разнообразными в силу влияния неопреде-

лённости. В мире, в котором мы живем, новые технологии появляются каждый день, новости обновляются каждую секунду, а гражданский контроль благодаря интернету мгновенен, поэтому государственная служба находится под огромным давлением и точно не останется неизменной, подобно бюрократическим структурам прошлого.

Современный государственный служащий предстает перед читателем профессионалом, который сочетает в себе разные ролевые и иногда противоречивые характеристики традиционного бюрократа (он должен быть нейтрален и беспристрастен), государственного менеджера (он должен результативно исполнять функции в системе государственного управления), личности (он ориентирован на достижение собственных целей, не противоречащих общественным интересам) и т.п. А будущее у государственных служащих вполне определено – они должны стать более адаптивными, коммуникативными, предприимчивыми, инновационными и гибкими.

И хотя книгу можно охарактеризовать как справочник для государственных служащих, она также, безусловно, сформирует у читателей (которыми могут быть не только сами государственные служащие, но и студенты, которые обучаются по программам государственного и муниципального управления, и просто интересующиеся данным вопросом) целый спектр дискуссий о личности, ценностях и мотивации государственных служащих, и о том, какими они будут в будущем.

Об авторах:

Александр Владимирович Прохоров – руководитель Департамента инвестиционной и промышленной политики города Москвы. Правительство Москвы. 125032 Москва, ул. Тверская, 13.
E-mail: a.prokhorov.pg@mail.ru

Нияз Назылович Кадыров – начальник Управления государственных закупок и обеспечения деятельности Департамента инвестиционной и промышленной политики города Москвы – руководитель контрактной службы. Правительство Москвы. 125032 Москва, ул. Тверская, 13.
E-mail: niyaz.kadyrov.2021@mail.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 321
Received: January 14, 2022
Accepted: February 10, 2022

"Global Revolution of Values" in the Public Service

A. Prokhorov, N. Kadyrov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-259-269](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-259-269)

The Government of Moscow

Book review: Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). 2021. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham. 1737 p. DOI: 10.1007/978-3-030-29980-4

Keywords: public administration, public service, civil servant, politics, ethics, value, motivation, efficiency

About the authors:

Alexander V. Prokhorov – Head of Department of Investment and Industrial Policy of Moscow. The Government of Moscow, 13 Tverskaya Street, Moscow 125032.
E-mail: a.prokhorov.pg@mail.ru

Niyaz N. Kadyrov – Head of the Department of Public Procurement and Provision of Activities of the Department of Investment and Industrial Policy of Moscow - Head of Contract Services. The Government of Moscow. 13 Tverskaya Street, Moscow 125032.
E-mail: niyaz.kadyrov.2021@mail.ru

Conflict of interests:

The authors declares the absence of conflict of interests.

References:

- De Soto H. 1989. *The Other Path: The invisible revolution in the third world*. New York: Basic Books. 320 p.
- Edwards J.R. 2018. Towards Constructing the Governable Worker in Nineteenth-Century Britain. *Critical Perspectives on Accounting*. №50. P. 36-55. DOI: 10.1016/j.cpa.2017.05.001
- Pal L.A., Clark I.D. 2016. Teaching Public Policy: Global Convergence or Difference? *Policy and Society*. 35(4). P. 283-297. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.11.006
- Raadschelders J.C.N. 2020. Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the Root of Eastern and Western Traditions. *Korean Journal of Policy Studies*. 35(1). P. 1-27.
- Witesman E., Walters L. 2014. Public Service Values: A New Approach to the Study of Motivation in the Public Sphere. *Public Administration*. 92(2). P. 375-405.
- Zhu C.J., Warner M. 2019. The Emergence of Human Resource Management in China: Convergence, Divergence and Contextualization. *Human Resource Management Review*. 29. P. 87-97. DOI: 10.1016/j.hrmr.2017.11.002