



ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

MGIMO

Review of International
Relations

• 15(5) • 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).

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 geopolитических 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).

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

Рутланд П. – профессор Уэллевского 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).

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).

Malgin 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).

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 20,88 усл. п.л. Заказ № 1215.

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

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

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

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

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

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

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

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

Содержание • 15(5) • 2022

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Институты лидерства в международном развитии

- 7 Чернов О.А. – Эпоха и личность Петра I в исследованиях Николая Валерьевича Чарыкова
- 27 Vaslavskiy Y.I. – Public-Private Partnership: High-Impact Alliance for Sustainability Targets
- 64 Aaron Yaw Ahali – Developing Local Content Policy in Pursuit of Sustainable Development Goals
- 79 Романова Т.А., Мазаник С.В. – Влияние координационного дискурса о «стратегическом суверенитете» Евросоюза на его институциональный баланс
- 113 Данилин И.В., Шавлай Э.П. – Политика по развитию индийского «Нового космоса»
- 135 Hashmat Ullah Khan, Shan Yu – China-Pakistan Economic Corridor: Meeting Security Challenges in Balochistan Through Trade and Development

- 150 Щипков В.А. – Политические и институциональные подходы к продвижению международной религиозной свободы в системе внешней политики США в 1998–2020 гг.

Дипломатия в современном мире

- 182 Арсентьева И.И. – Трансформация медицинской и вакцинной дипломатии в эпоху COVID-19
- 208 Reinhardt R.O., Mozebak V.A. – Institutional Framework and Practice of Russian Science Diplomacy

КНИЖНЫЕ РЕЦЕНЗИИ

- 226 Воронина Р.Н. – Опыт научных и предпринимательских инициатив молодёжи в Европейском союзе

Table of Contents • 15(5) • 2022

RESEARCH ARTICLES

Institutions of Leadership for International Development

- 7 Chernov O.A. – The Epoch and Personality of Peter the Great in Nikolay Char'ykov's Research
27 Vaslavskiy Y.I. – Public-Private Partnership: High-Impact Alliance for Sustainability Targets
64 Aaron Yaw Ahali – Developing Local Content Policy in Pursuit of Sustainable Development Goals
79 Romanova T.A., Mazanik S.V. – Coordinative Discourse of Strategic Sovereignty Tilting the European Union's Institutional Balance
113 Danilin I.V., Shavlay E.P. – India's Policies in Support of The New Space
135 Hashmat Ullah Khan, Shan Yu – China-Pakistan Economic Corridor: Meeting Security Challenges in Balochistan Through Trade and Development

- 150 Shchipkov V.A. – Political and Institutional Approaches to Advancing International Religious Freedom in the U.S. Foreign Policy in 1998–2020

Diplomacy in the modern world

- 182 Arsentyeva I.I. – Transformations of Medical and Vaccine Diplomacies in the COVID-19 Era
208 Reinhardt R.O., Mozebak V.A. – Institutional Framework and Practice of Russian Science Diplomacy

BOOK REVIEWS

- 226 Voronina R.N. – Scientific and Entrepreneurial Initiatives of Youth in the European Union



Эпоха и личность Петра I в исследованиях Николая Валерьевича Чарыкова

О.А. Чернов

Самарский государственный социально-педагогический университет

В статье рассматриваются исторические исследования Н.В. Чарыкова, которые содержат анализ предпосылок, характера и последствий петровских реформ. В своих исследованиях Н.В. Чарыков доказывал, что реформы Петра I не представляли собой радикального разрыва с прошлыми периодами развития России; усвоение научных знаний и практических навыков, необходимых для модернизации, началось задолго до Петра Великого. В допетровское время в России использовались достижения европейской мысли, успешно развивалась и наука. Россия была частью единой европейской системы ещё до Петра I, о чём свидетельствуют такие факты, как женитьба Ивана III на Софье Палеолог; привлечение Иваном IV пленных ливонцев на российскую службу; отправка русской молодёжи на обучение в западноевропейские университеты. У Бориса Годунова был замысел по формированию европейской лиги христианских государей. Наиболее подробно Н.В. Чарыков анализировал период правления царя Алексея Михайловича, в частности, планы последнего по широкому привлечению представителей Западной Европы в разные сферы жизни России.

Н.В. Чарыков подчёркивал, что и будущий император Пётр Великий сформировался как личность под влиянием модернизационных процессов и интеграционного взаимодействия России с другими европейскими странами. Чарыков пришёл к выводу, что развитие России в допетровский период объективно вело к реформам. Противостояние Софии и Петра он оценивал как межличностную борьбу за власть, которая не нарушила главной тенденции развития России. Петровские реформы стали логичным и естественным следствием ранее начатых процессов. Заслуга императора состояла в том, что он успешно продолжил ранее начатые преобразования, наложив на них осуществление особенности своего склада характера и мышления, что привело к рождению Российской империи.

Ключевые слова: Пётр Великий, Н.В. Чарыков, предпосылки петровских реформ, Алексей Михайлович, Павел Мензей, Иван Грозный, Григорий Мукулин

Николай Валерьевич Чарыков – видный дипломат, принявший непосредственное участие в разработке и реализации внешнеполитического курса Российской империи (Чернов 2010). Предваряя рассмотрение специального вопроса, которому посвящена тема данной статьи, охарактеризуем деятельность Н.В. Чарыкова в целом.

Наибольшую известность Николай Валерьевич приобрёл в связи с провалом проекта 1911 г. по открытию проливов Босфор и Дарданеллы для российских военных кораблей на исключительных правах. Данный эпизод, вошедший в историю дипломатии как «демарш Чарыкова», был частью стратегического замысла по решению Восточного вопроса, над которым работал Николай Валерьевич Чарыков. Чарыков – участник международных процессов, которые принято называть «Большой игрой». Помимо дипломатической деятельности, Н.В. Чарыков был участником русско-турецкой войны 1875–1878 гг., где был ранен, награждён орденом и произведён в гвардейские офицеры (Чернов 2010; Чернов 2012).

Н.В. Чарыков заложил основы управления Бухарским эмиратом, интеграции и модернизации его и других территорий Центральной Азии в состав Российской империи. На Балканах он вёл линию на усиление политического, культурного и экономического влияния России в Сербии и Болгарии, укрепление их суверенитета и защиту как от Османской империи, так и от экспансии Австро-Венгрии. Для решения этих задач он предложил в 1911 г. проект Всебалканской конфедерации, в которую должна была быть включена и Турция. Россия, по этому замыслу, становилась гарантом прав субъектов конфедерации. Турции гарантировалось сохранение статус-кво в обмен на передачу России исключительных прав на контроль над проливами Босфор и Дарданеллы. Статус-кво на Балканах предлагался на условиях, что Турцию берёт под опеку Российская империя, чтобы получить эффективный инструмент контроля над регионом в целом.

Эта часть замыслов Н.В. Чарыкова была увязана с формированием системы международной безопасности, которая включала бы проведение Гаагских конференций мира и создание механизма, обеспечивающего баланс военно-политических блоков. Российский дипломат был активным участником мероприятий, направленных на формирование такой системы международных отношений, которая бы позволила решать спорные вопросы не военным путём, а через международный арбитраж. Лично ему принадлежит заслуга по разработке норм международного морского права.

Н.В. Чарыков принял деятельное участие в реформировании Министерства иностранных дел Российской империи путём повышения эффективности структуры центральных учреждений. Он был сенатором и одновременно состоял при МИД, в 1918 г. возглавлял внешнеполитическое ведомство Крыма. Будучи в эмиграции, в Турции он активно публиковался и написал мемуары. Кроме заметной дипломатической деятельности, он занимался историческими исследованиями и создавал сочинения иных жанров. Чарыкову принадлежит

авторство наиболее подробного исследования о Павле Менезии – деятеле до-петровского и раннего петровского времени. Исследование творческого наследия российского дипломата и историка позволяет получить представление о его взглядах на предпосылки, характер и последствия реформ Петра Великого, персону императора и его окружение.

Заслуги Н.В. Чарыкова как историка были признаны на самом высоком уровне. Он был избран действительным членом Императорского Русского исторического общества и ряда других научных обществ. «Отчёт о 49-м присуждении наград гр. Уварова» свидетельствует: «На соискание наград графа Уварова в 1906 г. было представлено 15 авторами 18 сочинение, и в которых два были сняты автором с конкурса. Для рассмотрения этих трудов и оценки их была избрана Комиссия, под председательством Непременного Секретаря, из академиков А.А. Шахматова, Н.И. Кондакова, А.С. Лаппо-Данилевского, В.И. Ламанского, А.И. Соболевского, Е.Е. Голубинского и адъюнкта М.А. Дьяконова¹. Каждый труд, поданный на конкурс, получил детальную рецензию. «Ознакомившись с представленными на конкурс работами и с рецензиями на них», Комиссия признала две Большие и две Малые премии, одна из которых – Н.В. Чарыкову за его труд «Посольство в Рим и служба в Москве Павла Менезия (1637–1694)». Об этом факте упоминает в своих мемуарах дипломат Г.Н. Михайловский, племянник Н.В. Чарыкова (Михайловский 1993: 209).

Историографический обзор

Развёрнутый анализ исследования Н.В. Чарыкова о Павле Менезии принадлежит профессору Е.Ф. Шмурло, отметившему своевременность появления работы Н.В. Чарыкова: «В истории Московской Руси XVII века видное место должно быть отведено сближению её с Западной Европой. Сближение это проявлялось в более интенсивных, чем прежде, сношениях московского правительства с западноевропейскими, в более широких заимствованиях культурных, в многочисленных и постоянных "выездах иностранцев", поступавших на русскую службу и переносивших на русскую почву свои понятия, свои сведения и своё мировоззрение ... Служба в России Павла Менезия вполне заслуживает того внимания, какое уделил ей автор. Но Менезий не только один из тех выходцев, которые сотнями насчитывались в Московской Руси XVII столетия; если не в русской истории, то в русской историографии он занимает ещё особое видное место: с именем Менезия связано представление о воспитателе будущего Петра

¹ С. Ф. Ольденбург. Отчёт о сорок девятом присуждении наград графа Уварова, читанный в публичном заседании Императорской академии наук 25 сентября 1907 года непременным секретарём академиком С.Ф. Ольденбургом. 1907. Санкт-Петербург: Типография Императорской академии наук, 1907. С. 1.

Великого, о руководителе детских игр царевича в самый ранний, младенческий его возраст. Вопрос, действительно ли был Менезий таковым воспитателем и руководителем, остаётся и доныне спорным... книга г. Чарыкова, уделившая этому вопросу видное ... место, тем более имеет право на внимание»². К своей рецензии Е.Ф. Шмурло добавил ряд архивных документов, касающихся Павла Менезия и представляющих значительный научный интерес.

Актуальность научных исследований и деятельность Н.В. Чарыкова в целом отмечается и в работах современных отечественных исследователей. Освещение получили дипломатическая служба Чарыкова на Балканах (Вишняков 2021; Кузьмичёва 2021), а также сюжеты сочинений Чарыкова, связанные с допетровской и петровской эпохой (Fedosov 2000; Ласкова 2008; Седов 2008; Ястребов 2016; Петрухинцев 2017; Флоря 2019; Мезин 2020; Черникова 2021). Зарубежные исследователи также изучали отдельные аспекты проблем, к которым обращался Чарыков (Krasic 1986; Oresko 1997; Bushkovitch 2001; Jensen 2009). Однако детального и систематического изучения научные изыскания Н.В. Чарыкова ни в отечественной, ни в зарубежной историографии не получили.

Вопрос о характере петровских реформ носит дискуссионный характер. Одни авторы усматривали в них полный и принципиальный разрыв с предыдущим периодом развития России, другие, напротив, полагали, что преобразования первой четверти XVIII в. стали следствием планомерной подготовительной работы более раннего времени. Н.В. Чарыков обосновывал актуальность своих исследований именно дискуссией славянофилов и западников.

До Н.В. Чарыкова темой петровских реформ занимались выдающиеся российские историки С.М. Соловьёв, В.О. Ключевский и Н.И. Костомаров.

С.М. Соловьёв отмечал, что процессы, которые происходили в допетровскую эпоху, подготовили реформы: «для уяснения значения Петра В. мы должны обратиться к предшествовавшей ему истории русского народа, допроситься у неё, что это был за переворот, с которым мы привыкли соединять имя Петра, откуда произошёл этот переворот, для чего понадобился» (Соловьёв 1872: 5). В.О. Ключевский писал: «Как только Пётр стал помнить себя, он был окружён в своей детской иноземными вещами; всё, во что он играл, напоминало ему немца. Некоторые из этих заморских игрушек особенно обращают на себя наше внимание: двухлетнего Петра забавляли музыкальными ящиками, «цимбальцами» и «большими цимбалами» немецкой работы; в его комнате стоял даже какой-то «клевикорд» с медными зелёными струнами. Всё это живо напоминает нам придворное общество царя Алексея, столь падкое на иноземные художественные вещи. С летами детская Петра наполняется предметами военного дела» (Ключевский 1990: 151).

² Отчёт о сорок девятом присуждении наград графа Уварова. С. 11.

Н.В. Чарыков также полагал, что предшественниками Петра Великого была проделана большая работа по модернизации России, и деятельность самого Петра представляет собой следствие ранее начатых процессов. Более того, Пётр был воспитан под влиянием преобразований, начатых задолго до его появления на свет. Н.В. Чарыков детально исследовал влияние Павла Менезия на становление взглядов и интересов Петра в детский период.

Обращал внимание на фигуру Павла Менезия и Н.И. Костомаров. В отличие от Чарыкова, Костомаров оценивал персону Менезия не столь положительно: «Царевича, по обычаю, окружили так называемыми "робятками" из ровесников, набранных из детей знатных родов; они составляли около него полк. Пётр, будучи трёх лет от роду, играл с ними в «воинское дело», а обучением и дисциплиной этого детского полка, по царскому поручению, назначен был иноземец Павел Гаврилович Менезиус. Родом он был шотландец, искатель приключений; в молодости шатался он по Европе, убил в Польше на дуэли мужа одной пани, с которой был в связи, был взят в плен русскими, обласкан царём Алексеем Михайловичем и женился на вдове известного Марселиса, основателя железных заводов в России. Царь Алексей Михайлович любил Менезиуса, человека ловкого, бывалого, говорившего на многих языках, и посыпал его по важным дипломатическим сношениям послом к папе. Менезиус получил своё место при царевиче по возвращении из Рима. Мы не знаем подробностей обращения Менезиуса с царевичем, но ему принадлежит зародыш той горячей любви к иноземщине, которая начала проявляться у восприимчивого Петра ещё с детских лет. По смерти Алексея Михайловича, со ссылкою Матвеева, Менезиус был отдалён от Петра и послан в Смоленск» (Костомаров 2009: 618-619).

В отличие от Костомарова и Чарыкова, Соловьёв и Ключевский особо персону Павла Менезия не выделяли.

У Чарыкова были расхождения также с М.П. Погодиным. Последний указывал на отсутствие прямых доказательств участия Менезия в воспитании царевича, на что Н.В. Чарыков возражал, что документы по данному вопросу слабо изучены, и увязывал решение данного вопроса с детальным изучением истории Немецкой слободы.

Подводя итог обзору наиболее важнейших исторических исследований предшественников и современников Н.В. Чарыкова, подчеркнём, что его наблюдения, оценки и выводы в некоторой степени сходны с результатами анализа других историков, при этом Чарыков обращал внимание на малоисследованные вопросы и давал оригинальную трактовку событиям.

Будучи по основному роду занятый дипломатом, Н.В. Чарыков, предупреждая скептическое отношение к своим исследованиям, занимался сбором солидного объёма документов из российских и зарубежных архивов.

Труды Н.В. Чарыкова не представляют собой цикла, последовательно раскрывающих тему данной работы. Весомая доля размышлений отражена в его

эпистолярном наследии, мемуарах и публицистических сочинениях, изданных первоначально преимущественно на английском языке за рубежом.

Посольство в Англию Григория Микулина

Тему установления контактов России с западноевропейскими государствами Н.В. Чарыков развел в сочинении «Посольство в Англию дворянина Григория Микулина в 1600 и 1601 годах» (Чарыков 1876). Данный труд стал частью большого исследовательского проекта специальной Комиссии Московского Главного архива Министерства иностранных дел по изданию дипломатических документов³.

В работе противопоставлены интересы «христианско–культурного мира» – стран Европы, и Османской империи. В понимании Чарыкова разница между христианами разных конфессий не имела принципиального значения. Автор оценивал статус России в этой локальности как высокий, поскольку послы западноевропейских стран обращались за содействием к московским государям (Чарыков 1876:1), занимая при этом солидарную позицию, подтверждение чему обнаруживается в словах царя Бориса Годунова: «Чтобы всем великим государям християнским меж себя быти в любви и в ссылке, и в крепкой дружбе и стояти б на басурман за один» (Чарыков 1876: 4).

Борис Годунов направил в Западную Европу посольство во главе с Григорием Микулиным с поручением установить отношения с послами Франции, Испании, Венеции, императора и римского папы в Англии. Это обстоятельство, по мнению Чарыкова, свидетельствует о том, что в своём желании создать союз христианских государств русское правительство имело самое отдалённое представление о реальной ситуации в Западной Европе, поскольку в Англии не могли находиться послы указанных стран, а эпоха крестовых походов против турок давно миновала.

Обращаясь к проблеме «окна в Европу», Чарыков анализировал состояние русско-польских и русско-шведских отношений. Отсутствие успехов в борьбе России за выход к морю он объяснял низким качеством русской армии. Польша и Швеция активно противодействовали передаче западноевропейских знаний и техники, которая требовалась для устранения отставания. Поэтому в круг поручений Микулина входила вербовка специалистов. В числе других задач миссии Микулина Чарыков выделил требование российского правительства к Англии соблюдать нейтралитет в конфликте Речи Посполитой и Швеции.

³ Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 180. Оп. 9. Ед. хр. 26. Л. 111 об.

Космография

В начале 1881 г. Чарыков приступил к составлению «Введения» к памятнику XVII в., известному как «Космография». Важность своей исследовательской работы он видел в том, что К.С. Аксаков и его единомышленники вели поиск элементов государственного устройства России в допетровский период, которые могли бы служить образцами для реформирования России, тогда как их оппоненты, западники, утверждали отсутствие таковых. Чарыков стремился расширить представление о науке до эпохи Петра Великого⁴, опираясь на анализ «Космографии». В итоге исследователь пришёл к выводу, что «Космография» включает в себя две части, одна из которых носит русский характер, а другая есть перевод западноевропейского географического труда (Чарыков 1889: 1).

Чарыков выделил текст, созданный, по его мнению, в русле византийских и русских традиций, на основе принципов более древнего мировоззрения, нежели у остальной части изучаемого памятника, и назвал его «Краткой Космографией». Чарыков выявил признаки знакомства авторов с произведениями средневековой литературы, которые появились в России с XVI в., и гражданских русских источников при описании Московии и Литвы.

Н.В. Чарыков пришёл к выводу, что на территории Европы, включая Россию, открытие новых земель и развитие географической науки шли параллельно, независимо друг от друга. Применительно к России он отмечал несомненные успехи географии, чему способствовала деятельность российских государей, направленная на расширение территории, что повлекло за собой увеличение объёма знаний как о самой России, так и об её соседях – через посольства, торговые экспедиции и «хождения» частных лиц. Автор указывал, что достижения западноевропейской науки Россия стала по-настоящему доступны только после устранения препятствий для прямых политических и экономических контактов с Англией, Голландией и другими просвещёнными странами.

Обращаясь к датировке Космографии, Чарыков причины успехов географии и в целом русского Просвещения в XVII в. усматривал в политике Михаила Фёдоровича и Алексея Михайловича, а также в деятельности дипломатов, духовенства и прочих лиц. Космографию Чарыков оценивал, как опыт российского учёного XVII в. по обобщению географических открытий. И хотя отдельные части «Космографии» были весьма разнообразны и неоднородны по своему происхождению, в своей основе она была выдержана в рамках православных канонов и традиций. Появление этого труда стало событием, завершившим определённый этап в развитии географической науки в России.

⁴ Центральный Государственный архив Самарской области (ЦГАСО). Ф. 143. Оп. 1. Д. 84. Л. 78. Н. В. Чарыков – В. И. Чарыкову. 1 апреля 1881 г.

Как свидетельствует информация, почерпнутая из неопубликованных эпистолярных источников, у Н.В. Чарыкова были планы написать исследование, посвящённое развитию науки и в целом Просвещению в России в допетровскую эпоху. Для реализации данного плана он намеревался изучить рукописи XVII в.⁵.

Посольство в Рим и служба в Москве Павла Менезия

В 1900 г. в журнале «Исторический вестник» было опубликовано исследование Н.В. Чарыкова, посвящённое Павлу Менезию (Чарыков 1990: 510; 532; 935; 968). Данная работа, значительно расширенная, снабжённая многочисленными документами, критическим обзором источников, примечаниями и иллюстрациями, в 1906 г. вышла в свет. Это самое крупное историческое исследование Н.В. Чарыкова – «Посольство в Рим и служба в Москве Павла Менезия. 1637–1694» (Чарыков 1906: 766). Автор пояснял: «Заинтересовавшись личностью этого слишком малоизвестного русского деятеля, мы постарались собрать сведения о Менезии, имеющиеся в печатных русских и заграничных изданиях, а также в архивах Рима, Парижа, Венеции, Вены, Эдинбурга и Абердина и в русских архивах министерств иностранных дел и юстиции в Москве и военного министерства в Петербурге» (Чарыков 1906: IX).

«Лист для записи требований» Московского Главного архива Министерства иностранных дел свидетельствует о том, что по проблеме исследования Чарыков изучил обширный массив источников⁶. С.Н. Шубинскому он писал: «... за лето моя работа о Менезии подвинулась. Я нашёл довольно много нового в московских архивах и написал начерно введение и первую главу моего "биографического очерка"⁷. В начале своего труда Чарыков указал, что его внимание к личности Павла Менезия вызвано предположением о влиянии последнего на царевича Петра в качестве воспитателя (Чарыков 1906: X).

Иностранцы из Западной Европы, именовавшиеся «немцами», стали приезжать в Россию после брака московского государя Ивана III с племянницей императора Византии Софией Палеолог. При этом славяне и греки чужими не считались, к «немцам» их не относили. Обращаясь к вопросу о появлении в России шотландцев, Чарыков напомнил о том, что в Шотландии в XVI в. шли «гонения на католиков и роялистов» (Чарыков 1906: 1). Вынужденные эмигрировать, дворяне-католики поступали на службу в страны континентальной Ев-

⁵ ЦГАСО. Ф. 143. Оп. 1. Д. 85. Л. 12.

⁶ РГАДА. Ф. 180. Оп. 9. Ед. хр. 26. Л. 80.

⁷ Отдел рукописей Российской Национальной библиотеки (ОР РНБ). Ф. 874. Оп. 1. Д. 79. Л. 123, 123 об. Чарыков–Шубинскому. 12 июня 1899 г.

ропы, в том числе в Россию. Первым шотландцем при Иване III посетил Россию посланник датского короля Давид Коккер. При Иване IV представители семьи шотландских герцогов Гамильтон не только поступили на русскую службу, но и породнились с русской аристократией. Позже в Россию выехали многие шотландцы, в числе которых особую известность приобрели Патрик Гордон – друг и соратник Петра Великого, Георг Лермонт – предок поэта Лермонтова и Павел Менезий – воспитатель Петра I.

Чарыков обратил внимание на совпадение судеб прибывших в Россию дворян: их предки, выступив на стороне шотландского короля Малколма III, способствовали его победе над Макбетом, за что и получили свои вотчины. В Россию они прибыли в то время, когда шла борьба за её суверенитет и, воспитанные на традициях верности своему государю, верой и правдой служили русским монархам.

При Иване IV военнопленные ливонцы привлекались к службе в армии как офицеры. Пленные ливонцы-мастера могли получить свободу с условием «не выезжать из Московского государства», а жить в специально основанной слободе на окраине Москвы, получившей название Немецкой. Впоследствии там проживали выходцы из стран Западной Европы, различных вероисповеданий, что, по мнению Чарыкова, доказывает толерантность религиозной политики московского правительства. Если в Швеции строительство православных храмов не разрешалось, то в Немецкой слободе была построена лютеранская кирха. Более жёсткую позицию в отношении католиков автор объяснил борьбой с Речью Посполитой, добавляя, что ограничительные меры имели «временный и политический характер» (Чарыков 1906:1).

К середине XVII в. в России появились войска, построенные по образцу западноевропейских армий. Иностранные офицеры приглашались на службу без учёта национальности и вероисповедания. Среди них появились католики, в т.ч. шотландцы.

Автор установил, что Менезий принадлежал к знатному шотландскому клану, состоявшему в родстве с Гамильтонами, Гордонами и самими Стюартами. Как сторонники Стюартов, Менезии на некоторое время отправились в изгнание, а затем Павел перебрался на материк, чтобы служить, поскольку имение их было разорено. Вместе с Гордоном Менезий поначалу служил в Польше, где его пригласил на службу русский дипломат Гаврила Леонтьев. Согласие Менезия Чарыков объяснял тем, что Менезию не нравились республиканские порядки в Польше, а самодержавный строй России пришёлся ему по душе.

После неудачной попытки поступить в дипломатическую миссию боярина Ф.Я. Милославского Менезий в период подготовки и подписания Андрусовского перемирия оказался в Смоленске, где сблизился с А.С. Матвеевым и К.П. Нарышкиным (отцом будущей царицы), что и помогло его карьерному росту. После отпуска, проведённого в Шотландии, Павел Менезий сделал настолько блестящий отчёт о ситуации в Западной Европе, что на него было возложено от-

ветственное дипломатическое поручение: Менезий, Виниус и Украинцев были отправлены в европейские страны для переговоров с главами государств о создании антиосманской коалиции.

Чарыков придавал чрезвычайно большое значение данному факту. По его мнению, в год рождения будущего императора Петра царь Алексей Михайлович инициировал новый вектор российского внешнеполитического курса – решение Восточного вопроса, то есть борьбу с Османской империей. В этом решении царя поддерживал А.С. Матвеев, считавший целесообразным пожертвовать Прибалтикой ради обладания Причерноморьем. Напротив, А.Л. Ордин-Нащокин полагал, что контроль над Прибалтикой даст России необходимые экономические ресурсы для увеличения её мощи – и эту позицию одобрял Чарыков, полагая, что выход к Балтийскому морю обеспечил бы России поступательное развитие и Петру не понадобилось бы «прорубать окно в Европу». Процесс модернизации России принял бы слаженный характер, более естественным путём была бы решена проблема выхода к Чёрному морю.

Чарыков указывал, что именно вторжение Османской империи в Восточную Европу привело к окончанию противостояния России с Польшей. Османская империя претендовала на территории, которые Россия и Польша считали своими. Появление общего противника изменило ситуацию и привело к созданию оборонительного союза двух стран, договорившихся обратиться за помощью к христианским государям Европы. По мнению Чарыкова, российское правительство вынужденно согласилось на эти договорённости, противоречившие его стратегии.

Историк напомнил об имевших место неоднократных попытках вовлечения московских государей в различные антиосманские лиги: такие предложения поступали от императора, римского папы, венецианского сената, Ивану III предлагалась королевская корона. Чарыков считал, что миссия Третьего Рима, на которую претендовала Москва, была духовной миссией; серия войн против Османской империи, проведённых Россией в течение двух столетий, была инспирирована Западной Европой; эти войны приносили выгоду Западной Европе, почти ничего не дали России и были чрезвычайно опасны для Турции (Чарыков 1906: 26).

Чарыков в данной оценке противоречит своим более ранним выводам. Объяснение изменению его позиции вероятно связано не с научными, а с дипломатическими интересами. Вскоре после публикации исследования о Менезии он был назначен послом в Турцию, где проводил линию на сближение позиций двух стран.

Историк подчёркивал, что «сношения с западными дворами были не в диковину Московскому правительству» и начиная с правления Ивана III московские государи обменивались посольствами с европейскими монархами. Чарыков приводит эти факты в доказательство своего тезиса, согласно которому Россия была частью единой европейской системы задолго до петровской эпохи.

Дополнительный аргумент в защиту этого утверждения – внесение имени московского государя в число сторон, подписавших в 1648 г. Вестфальский мирный договор, который положил «основание» новому международному строю. «О счастливых и горестных событиях в царской семье, о войне и мире, о торговле, о выезде в Москву офицеров, учёных и ремесленников, посылались и получались всё чаще и чаще грамоты и посольства. Число и значение последних в XVII в. легко объясняются важностью, которую имело для Европы появление на её северо-востоке сплочённого, крепкого, самобытного, разраставшегося государства, уступавшего по цифре населения всего на 3 миллиона Франции – самой могущественной державе того времени» (Чарыков 1906: 27).

После вторжения Османской империи в Подолье в 1667 г. была предпринята попытка создать антиосманскую коалицию. В этой связи в окружении царя прошло обсуждение вопроса об обращении к римскому папе, по итогам которого Менезию была дана к Клименту X такая же грамота, как и другим русским послам к другим европейским государям. Павел Менезий провёл переговоры с папой и привёз из Рима послание Алексею Михайловичу, в котором Климент выразил московскому великому князю поддержку; в послании говорилось, что «защитники важнейшего общего блага» заслуживают славы (Чарыков 1906:44).

Чарыков установил, что помимо дипломатического поручения Павел Менезий занимался рекрутированием западных «медиков,rudознатцев и музыкантов» (Чарыков 1906: 48).

Н.В. Чарыков установил, что Павлу Менезию удалось добиться признания папой римским за московскими монархами царского титула, доказательством чего служит именование в грамоте папы от 5 августа 1684 г. царями Ивана и Петра (Чарыков 1906: 46).

Чарыков отмечал, что «иностранные наука, обычаи, развлечения и, наконец, сами иностранцы были в моде при русском дворе» (Чарыков 1906: 48). Павел Менезий находился у царя Алексея Михайловича «как бы под рукой, для исполнения личных царских поручений». В связи с этим историк высказал предположение, что царь «допустил, или даже привлёк ... Менезия к некоторому участию в воинских походах и книжном учении царевича Петра», не назначая шотландца официально, а «пользуясь его услугами, как сподручного и верного специалиста по обращению с оружием и по римской истории» (Чарыков 1906: 58-59).

Царь наказал Павлу Менезию познакомить царевича с историей Рима «в лицах»: Чарыков считал, что эта задача была обусловлена тем, что московские государи с XV в. считали Рим колыбелью своего рода. Павел Менезий вручил папе грамоту, в которой Алексей Михайлович указывал: «Ведомо вам... что от древних нескольких сот лет на великих и преславных государствах Российско-го царства были великие государи прародители наши от рода Августа Цезаря, обладающего всею вселеною, и от сродичей его от великого князя Рюрика...» (Чарыков 1906: 58-59).

Чарыков констатировал, что сведения об окружении царевича Петра в ранний период его жизни крайне скучны. Очень мало документов сохранилось и касательно предполагаемого им наставничества, «потому что отношения, в которые, по-видимому, Алексей Михайлович поставил Менезия к царевичу Петру, были совершенно своеобразны и новы и не подходили ни под какую из существовавших тогда служебных рубрик» (Чарыков 1906: 58-59).

Историк возражал против утверждения английского историка Томаса Маколея, что привлечение иностранца, тем более католика, к занятиям с московским царевичем было невозможно; напротив, сближение с Западом в высших московских правительственныех и придворных сферах заметно продвинулось, что проявилось, к примеру, в ношении с детства западноевропейской одежды самим Алексеем Михайловичем и его братьями. Так же одевали царевича Петра и воспитывавшихся с ним детей бояр. Н.В. Чарыков привёл сведения об иностранных наставниках у детей русских государственных деятелей, в том числе у сыновей А.Л. Ордина-Нащокина, В.М. Тяпкина (первого русского резидента в Варшаве) и А.А. Матвеева, участника игр Петра. Число иностранцев, прибывших в Россию по приглашению или нанимавшихся самостоятельно, постоянно возрастало, причём правительство охотно пользовалось их услугами как для «потехи», так и для науки, внимательно изучало их заявления и проекты.

Н.В. Чарыков полагал, что западные учёные установили контакты с московским правительством задолго до Лейбница, который предлагал свои идеи Петру I. В частности, современник Лейбница, Лаврентий Рингбер предложил свои проекты преобразований для России отцу Петра, Алексею Михайловичу. Было обещано направить в Россию учёных самых разных нужных специальностей. Рингбер, получивший статус полномочного представителя саксонского герцога, уверял, что тот был готов прислать и учёных для преподавания наук для детей московской знати. Рингбер планировал вести разведку залежей серебряных руд, определить точное географическое положение русских провинций и рек, в том числе за Уралом.

Для обеспечения безопасности экспедиции в Россию надлежало командировать небольшие, но обладавшие отменной выучкой и хорошо вооружённые воинские подразделения. Кроме того, был сформулирован проект торгового пути с Востоком через Казань и Сибирь, который составил бы конкуренцию морскому пути, по которому вели торговлю Голландия, Англия и Португалия. «Цель, преследуемая, кстати сказать, сибирской железной дорогой», – подчёркивал Чарыков (Чарыков 1906: 61). В итоге царь принял решение об отправке для изучения данных предложений посланника – подьячего Московского Посольского приказа С.М. Протопопова. Это был русский дипломат новейшей формации, появившейся до петровских преобразований, выгодно отличавшейся от прежних посланников, которые на Западе авторитетом не пользовались. В число московских дипломатов новой формации Н.В. Чарыков включал Е.И. Украинцева и П.Б. Возницына.

С.М. Протопопов не подстраивался под европейскую моду, однако был очень образован, умён, начитан, прекрасно разбирался в музыке и теологии – что подтверждает и В.О. Ключевским (Ключевский 1988: 319). Н.Я. Данилевский подчёркивал, что в России не было надобности в изменении внешнего облика наряду с трансфером знаний из Западной Европы (Данилевский 2011: 315, 359). По словам Чарыкова, Алексей Михайлович и его окружение «смело, спокойно и основательно» относились к идеям преобразований, в которых уже просматривались наиболее важные реформы Петра I (Чарыков 1906: 62); непрестанной заботой царя были внедрение среди дворян образования, и в первую очередь технических знаний, геологии, минералогии, географии, а также развитие коммерции. Чрезвычайно важным Чарыков считал заключение почтовой конвенции с Речью Посполитой, которая обеспечила России не только свободную и относительно быструю доставку корреспонденции из-за рубежа, но и создала благоприятные условия для приезда учёных и мастеров, которых во времена Ивана IV не пропускали Речь Посполитая, Швеция и Ливония. Хотя Алексею Михайловичу не удалось получить доступ к Балтийскому морю, условия Кардисского договора со Швецией обеспечили возможность свободного проезда в Москву «докторам, лекарям, всяким служилым и мастеровым людям».

Большую роль играла стабильность внешнеполитического курса России, который состоял в ожидании удобного момента для выхода к морю на Балтике и коалиционном взаимодействии с государствами Западной Европы против Османской империи. Этот курс оставался неизменным вне зависимости от личности, определявшей внешнеполитическую стратегию, будь то Алексей Михайлович и А.С. Матвеев, Федор Алексеевич и Л.И. Иванов, царевна Софья и князь В.В. Голицын, а затем Пётр I.

Военные акции, которые были частью этой внешнеполитической стратегии, обеспечили возвращение Киева, Смоленска и других русских территорий по условиям «вечного мира» с Речью Посполитой в 1686 г. А Константинопольский договор 1700 г. остановил планы турецкой экспансии в направлении южнорусских территорий и, более того, позволил России подойти к Чёрному морю. Н.В. Чарыков особо отмечал, что военные акции против Османской империи были осуществлены по договорённости с императором, Венецией и Ватиканом, по программе, предложенной царём Алексеем Михайловичем западноевропейским правительствам через посольства Е.И. Украинцева, А.А. Виниуса и П.Г. Менезия.

Персональный состав участников походов против Османской империи, представленный Чарыковым, помимо любопытных генеалогических сведений даёт представление о порядке комплектования, организации и повседневности российских войск в преддверии преобразований Петра I.

Заключительные обобщения Н.В. Чарыкова содержат ряд предположений. По его мнению, более продолжительное воспитание Петра Менезием принесло бы ощутимую пользу, нивелируя «шероховатости характера Петра Великого»,

и в лучшую сторону изменило бы характер его взаимоотношений с Немецкой слободой.

Автор высказал мнение, что в России, в отличие от стран Западной Европы, преобразования инициировались «верхами», и приглашение выходца из Западной Европы наставником к маленькому Петру с тем, чтобы дать ему лучшее образование, чем другим своим детям, было самой решительной из реформ Алексея Михайловича. Цель заключалась в том, чтобы через подробное ознакомление с Западной Европой лучше подготовить царевича к государственному управлению (Чарыков 1906: 71). Чарыков предположил также, что и Пётр I, назначая иностранца наставником к собственному сыну, следовал примеру своего отца (Чарыков 1906: 72).

Посольство Рафаэля Барберини к Ивану Грозному

В работе «Le chevalier Raphael Barberini chez le tsar Jean le Terrible» (Tcharykow 1904: 23) (Шевалье Рафаэль Барберини у царя Ивана Грозного) Чарыков исследовал историю миссии итальянского дворянина Рафаэля Барберини в Россию. Автор отмечал, что в России времён Ивана Грозного осуществлялось то, чего Данте и Макиавелли желали Италии – объединение и централизация государства. Этот процесс, наряду с обретением независимости, позволил московскому правительству приступить к выстраиванию дипломатических отношений с другими христианскими государствами.

Из-за враждебности Речи Посполитой, Ливонии и Швеции Россия была вынуждена вести внешнюю торговлю по морю главным образом через Архангельск. При Иване IV, со взятием Нарвы, появилась возможность установить дипломатические отношения с Испанией, Англией, Францией, городами Любек и Антверпен. Через Нарву прибыло и посольство Рафаэля Барберини.

Прибытие посольства Барберини, как полагал Чарыков, продемонстрировало стремление к установлению контактов как со стороны московского, так и западноевропейских правительств. Практические следствия миссии Барберини состояли в заключении договора о торговле и личных дружеских отношений семьи Барберини к России в последующее время. Доказательством последнему стала в 1673 г. поддержка Павлу Менезию кардиналом Барберини.

Позднейшие исследования

В 1912 г. в публикации «Об итальянской фреске, изображающей Иоанна III и Софию Палеолог» (Чарыков 1912) Н.В. Чарыков доказывал, что на фреске образ московского государя сливается с образом византийского императора.

Анализ эпистолярных источников позволил нам выявить факт, что в 1916 г. Чарыков подарил фрейлине российского императорского Двора Н.Ф. Карловой своё сочинение о Павле Менезии, указав в сопроводительном письме, что речь

идёт о человеке, чьё влияние способствовало выработке у царевича Петра готовности к взаимодействию со странами Западной Европы⁸.

В эмиграции Чарыков анализировал современные политические проблемы, используя при этом материалы своих прошлых исследований. К примеру, в статье по римскому вопросу (Tcharykow 1830: 338) он напомнил, что Россия в допетровскую эпоху имела отношения с Ватиканом, сославшись при этом на свою работу о посольстве Менезия и особо подчеркнув, что посланником православного российского государя был шотландец и католик. Упоминает Чарыков и о том, что Павел Менезий был одним из воспитателей Петра.

На закате жизни в мемуарах Н.В. Чарыков обращался к системе, выстроенной в допетровскую эпоху, Петром I и его последователями. Он полагал, что защита государственных интересов России неизбежно требовала на определённом этапе наличия системы своеобразного феодализма, крепостного права и деспотического устройства. В конечном счёте усилия, приложенные с XVI в., привели к созданию могущественного государства, а к концу правления Петра I Россия достигла «статуса Великой державы» (Tcharykow 1931: 42).

* * *

Анализ трудов Н.В. Чарыкова позволяет охарактеризовать его взгляды на предпосылки и характер петровских реформ.

1. Реформы Петра I не означали радикального разрыва с прошлым. Усвоение научных знаний и практических навыков, необходимых для модернизации России, началось задолго до Петра. В России в допетровское время успешно развивалась и собственная наука.

2. При всех трудностях международного положения, которые были следствием изоляции со стороны Речи Посполитой и Швеции, Россия была частью единой европейской системы.

3. Пётр I сформировался под воздействием модернизационных процессов и интеграционного взаимодействия России с другими европейскими странами. В детские годы царевича этому способствовал шотландец Павел Менезий, оказавший на будущего императора благотворное воздействие.

Заслуга Н.В. Чарыкова состоит в том, что он показал процессы модернизационных преобразований через взаимодействие конкретных людей, показал, как индивидуальные качества современников повлияли на процессы в допетровской период и непосредственно на Петра Великого. При этом автор не игнорировал задач государственного значения, не зависевших от воли конкретных людей. Иначе говоря, он принимал во внимание как объективные, так

⁸ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 618. Оп. 1. Д. 1748. Л. 1, 1 об. Чарыков–Карловой. 22 октября 1916 г.

и субъективные факторы исторических процессов. Н.В. Чарыков написал подробную биографию Павла Менезия, из которой можно получить представление о том, какое именно участие он принял в реформах допетровского этапа, какое влияние он мог оказывать и в итоге оказал на царевича Петра.

Н.В. Чарыков полагал, что развитие России в допетровский период объективно вело к петровским реформам, ставших логичным следствием ранее начатых процессов. Пётр I успешно продолжил преобразования, наложив на их реализацию особенности своего характера и мышления, что привело к рождению Российской империи.

Об авторе:

Олег Александрович Чернов – доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры отечественной истории и археологии. Самарский государственный социально-педагогический университет, 443099, Самара, М. Горького, 65/67. E-mail: chernov@list.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327.7
Received: May 30, 2022
Accepted: September 10, 2022

The Epoch and Personality of Peter the Great in Nikolay Charykov's Research

O.A. Chernov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-7-26](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-7-26)

Samara State Social and Pedagogical University

Abstract: The article reviews the academic contribution of Russian historian and diplomat Nikolay Charykov (1855–1930) to our understanding of the reforms by Peter the Great. In his research, Nikolay Charykov argues that the reforms did not result in a radical break with previous Russia's historical path. He stresses that the cultivation of scientific knowledge and labor skills necessary for modernization started in Russia long before Peter the Great because Russia was part of a European system even before Peter the Great. For example, the author points to Ivan III's marriage to Zoe Palaiologina (Sophia Palaiologina); the employment of captive Livonians by Ivan IV; sending Russian youth to study at Western European universities; Boris Godunov's plans to form a European league of Christian sovereigns. Nikolay Charykov focuses in his studies on the reign of Tsar Alexei Mikhailovich, pointing to his plans to increase the involvement of Westerners in various spheres of life in Russia. Moreover, Nikolay

Charykov shows that the personality of the future Emperor was formed under the influence of Russia's increasing interaction with European countries. He concludes that the development of Russia before Peter led to Peter's reforms. He saw the struggle between Sophia and Peter as an interpersonal struggle for power, which in no way violated the primary trend of Russia's development. Peter's reforms became a logical and natural consequence of the previous processes. The merit of Peter was that he successfully continued the previously started transformations by adding to them his character and thinking, which led to the birth of the Russian Empire.

Keywords: Peter the Great, Nikolay Charykov, prerequisites of Peter's reforms, Alexey Mikhailovich, Pavel Meneziy, Ivan the Terrible, Grigory Mikulin

About the author:

Oleg A. Chernov – Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of National History and Archaeology. Samara State Social and Pedagogical University, Gorky, 65/67, 443099, Samara, Russian Federation. E-mail: chernov@list.ru

Conflict of Interest:

The author declares the absence of conflict of interest

References:

- Bushkovitch P. 2001. *Peter the Great the Struggle for Power, 1671–1725*. Cambridge: Cambridge University Press. 187 p.
- Fedosov D. 2000. Scotland and Russia: A Boundless Bond. *Russia and the Wider World in Historical Perspective*. London–New York. P. 67–84.
- Jensen C.R. 2009. *Musical Cultures in Seventeenth-Century Russia*. Bloomington. 376 p.
- Krasic P. 1986. Stjepan Gradić prema Rusiji Križaniceva doba. *Zbornik Odsjeka za povijesne znanosti Zavoda za povijesne i društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti*. Vol. 14. Lipanj. P. 257–270. (In Croatian)
- Oresko R. 1997. The House the Savoj in Search for a Royal Crown in the 17th Century. *Royal and republican sovereignty in early modern Europe: essays in memory of Ragnhild Hat-ton*. New York. P. 272–350.
- Tcharykow N.V. 1904. *Le chevalier Raphael Barberini chez le tsar Jean le Terrible*. Paris.
- Tcharykow N.V. 1930. The Roman Question, Leo XIII, and signor Mussolini. *The Contemporary Review*. Vol. CXXXVII (137). P. 338.
- Tcharykow N.V. 1931. *Glimpses of High Politics*. London. P. 42.
- Charykov N.V. 1876. *Posol'stvo v Angliyu dvoryanina Grigoriya Mikulina v 1600 i 1601 gg.* [The Embassy to England of the Nobleman Grigory Mikulin in 1600 and 1601]. Saint Petersburg. (In Russian)
- Charykov N.V. 1883. *Kosmografiya. 1670*. [Cosmography. 1670]. Saint Petersburg. (In Russian)
- Charykov N.V. 1900. Pavel Menezij. Ego diplomaticeskaya i voennaya sluzhba pri Moskovskom dvore i predpolagaemoe nastavnichestvo pri Petre Velikom [Paul Menezius. His Diplomatic and Military Service at the Moscow Court and his Supposed Mentorship under Peter the Great]. *Istoricheskiy vestnik*. №11–12. P. 510–532, 935–968. (In Russian)

- Charykov N.V. 1912. *Ob ital'yanskoy freske, izobrazhayushchej Ioanna III i Sof'yu Paleolog* [About the Italian Fresco Depicting John III and Sophia Palaiologos]. Saint Petersburg. (In Russian)
- Chernikova T.V. 2021. «Obratnaja storona» petrovskih reform [The “Flip Side” of Peter the Great's Reforms]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Serija: Istorija Rossii.* 20(1). P. 88–107. DOI: 10.22363/2312-8674-2021-20-1-88-107. (In Russian)
- Chernov O.A. 2001. Diplomaticeskaja dejatel'nost' i istoricheskie vzgljady N.V. Charykova [Diplomatic Activity and Historical Views of N.V. Charykov]. Samara: Publ. house PGSGA. 222 p. (In Russian)
- Chernov O.A. 2012. Rannie gody rossijskogo diplomata i uchenogo N.V. Charykova. Po dokumentam Central'nogo gosudarstvennogo arhiva Samarskoj oblasti [Early Years of the Russian Diplomat and Scientist N.V. Charykov. According to the documents of the Central State Archives of the Samara Region]. *Vestnik arhivista.* №4. P. 292–299. (In Russian)
- Florja B.N. 2019. O russko-avstrijskih politicheskikh kontaktah v 70-h godah XVII veka [About the Russian-Austrian Political Contacts in the 70s of the 17th Century]. *Istoricheskie zapiski.* 18(136). P. 46–56. (In Russian)
- Jastrebov A.O. 2016. Rossija i venecianskie greki vo vtoroj polovine XVI — vtoroj polovine XVII st. [Russia and the Venetian Greeks in the Second Half of the 16th — Second Half of the 17th Century]. *Klio.* 8(116). P. 155–163. (In Russian)
- Klyuchevskij V.O. 1990. *Istoricheskie portrety. Deyateli istoricheskoy mysli* [Historical Portraits. Figures of Historical Thought]. Moscow: Pravda. (In Russian)
- Kostomarov N.I. 2009. *Istoriya Rossii v zhizneopisaniyah ee glavneshih deyatelej* [The History of Russia in the Biographies of the Most Important Figures]. Moscow: Eksmo. (In Russian)
- Kuz'micheva L.V. 2021. Rossijskie diplomaty N.V. Charykov i V.N. Shstrandtman o pri-chinah neudachi rossijskogo plana sozdaniya Balkanskoy federacii [Russian Diplomats Nikolai V. Charykov and Vassili N. Strandtmann on the Reasons for the Failure of the Russian Plan to create a Balkan Federation]. *Slavjanskij mir v tret'em tysjacheletii.* 16(1–2). P. 154–170. DOI: 10.31168/2412-6446.2021.16.1–2.08. (In Russian)
- Laskova N.V. 2008. Shotlandskoe vlijanie v politicheskoy i povsednevnoj zhizni dopetrovskoj Rusi [Scottish Influence in Political and Everyday Life of Pre-Petrov Rus]. *Britanskie issledovaniya.* №2. P. 177–185. (In Russian)
- Mezin S.A. 2020. Pjotr I i ego jepoha glazami istorikov [Peter I and his era through the Eyes of Historians]. Saratov: Publ. house «Saratovskij istochnik». P. 86–132. (In Russian)
- Mihajlovskij G.N. 1993. *Zapiski. Iz istorii rossijskogo vneshnopoliticheskogo vedomstva. 1914–1920.* [Notes. From the History of the Russian Foreign Ministry. 1914–1920]. V 2-h kn. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. Kn. 1. (In Russian)
- Nozdrin O.Ja. 2011. Soldaty Smuty. Naemniki v Rossii nachala XVII v [Soldiers of the Time of Troubles: Mercenaries in Early 17th-century Russia]. *Srednie veka.* 72(3–4). P. 187–195. (In Russian)
- Petruhincev N.N. 2017. Rannee evropejskoe vlijanie na Petra I: Patrik Gordon i Franc Lefort v konce XVII v. [Early European Influences on Peter the Great: Patrick Gordon and Franz Lefort at the End of the 17th Century]. *Quaestio Rossica.* 5(1). P. 198–218. DOI: 10.15826/qr.2017.1.219. (In Russian)
- Sedov P.V. 2008. *Zakat Moskovskogo carstva: carskij dvor konca XVII veka* [The Decline of the Muscovite Kingdom: The Tsar's Court of the Late 17th Century]. 2nd edition. Saint Petersburg: Dmitrij Bulanin. 604 p. (In Russian)

Sedov P.V. 2008. *Zakat Moskovskogo carstva: carskij dvor konca XVII veka* [The Decline of the Moscow Kingdom: the Royal Court of the End of the 17th Century]. 2-e izdanie, ispravленное. Saint Petersburg: Dmitrij Bulanin. 604 p. (In Russian)

Solov'ev S.M. 1872. *Publichnye chteniya o Petre Velikom* [Public Readings about Peter the Great]. Moscow: Tipografiya Katkova. (In Russian)

Vishnjakov Ja.V. 2021. Dva vzgljada na serbskiju politiku. N.V. Charykov i P. A. Kapnist o vnutripoliticheskem polozhenii Serbskogo korolevstva i Balkan nachala XX veka [Two Views on Serbian Politics. N.V. Charykov and P.A. Kapnist about the Internal Political Situation in the Kingdom of Serbia and in the Balkans at the Beginning of the 20th Century]. *Slavjanovedenie*. №5. P. 5–15. DOI: 10.31857/S0869544X0016876-6 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

- Вишняков Я.В. 2021. Два взгляда на сербскую политику. Н.В. Чарыков и П.А. Капнист о внутриполитическом положении Сербского королевства и Балкан начала XX века. *Славяноведение*. №5. С. 5–15. DOI: 10.31857/S0869544X0016876-6
- Ключевский В.О. 1990. *Исторические портреты. Деятели исторической мысли*. Москва: Правда.
- Костомаров Н.И. 2009. *История России в жизнеописаниях ее главнейших деятелей*. Москва: Эксмо.
- Кузьмичева Л.В. 2021. Российские дипломаты Н.В. Чарыков и В.Н. Штрандтман о причинах неудачи российского плана создания Балканской федерации. *Славянский мир в третьем тысячелетии*. 16(1–2). С. 154–170. DOI: 10.31168/2412-6446.2021.16.1–2.08.
- Ласкова Н.В. 2008. Шотландское влияние в политической и повседневной жизни допетровской Руси. *Британские исследования*. №2. С. 177–185.
- Мезин С.А. 2020. Пётр I и его эпоха глазами историков. *Историографический Сборник: межвузовский сборник научных трудов*. Саратов: Издательство «Саратовский источник». С. 86–132.
- Михайловский Г.Н. 1993. Записки. *Из истории российского внешнеполитического ведомства. 1914–1920*. В 2-х кн. Москва: Международные отношения. Кн. 1.
- Ноздрин О.Я. 2011. Солдаты Смуты. Наёмники в России начала XVII в. *Средние века*. 72(3–4). С. 187–195.
- Петрухинцев Н.Н. 2017. Раннее европейское влияние на Петра I: Патрик Гордон и Франц Лефорпт в конце XVII в. *Quaestio Rossica*. 5(1). С. 198–218. DOI: 10.15826/qr.2017.1.219.
- Седов П.В. 2008. Закат Московского царства: царский двор конца XVII века. 2-е издание, исправленное. Санкт-Петербург: Дмитрий Буланин. 604 с.
- Соловьев С.М. 1872. Публичные чтения о Петре Великом. Москва: Типография Каткова.
- Флоря Б.Н. 2019. О русско-австрийских политических контактах в 70-х годах XVII века. *Исторические записки*. 18(136). С. 46–56.
- Чарыков Н.В. 1883. Космография. 1670. Санкт-Петербург.
- Чарыков Н.В. 1912. Об итальянской фреске, изображающей Иоанна III и Софью Палеолог. Санкт-Петербург.

Чарыков Н.В. 1900. Павел Менезий. Его дипломатическая и военная служба при Московском дворе и предполагаемое наставничество при Петре Великом. *Исторический вестник*. №11–12. С. 510–532, 935–968.

Чарыков Н.В. 1876. *Посольство в Англию дворянина Григория Микулина в 1600 и 1601 гг.* Санкт-Петербург.

Черникова Т.В. 2021. «Обратная сторона» петровских реформ. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России*. 20(1). С. 88–107. DOI: 10.22363/2312-8674-2021-20-1-88-107.

Чернов О.А. 2010. *Дипломатическая деятельность и исторические взгляды Н.В. Чарыкова: монография*. Самара: Изд-во ПГСГА. 222 с.

Чернов О.А. 2012. Ранние годы российского дипломата и учёного Н.В. Чарыкова по документам Центрального государственного архива Самарской области. *Вестник архивиста*. №4. С. 292–299.

Ястребов А.О. 2016. Россия и венецианские греки во второй половине XVI — второй половине XVII ст. *Клио*. 8(116). С. 155–163.



Public-Private Partnership: High-Impact Alliance for Sustainability Targets

Y.I. Vaslavskiy

MGIMO University

Abstract. Efficient organization of public-private partnership (PPP) has become especially urgent amid the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic and numerous sanctions imposed on the Russian Federation. The importance of this issue stems from the fact that the Russian economy has found itself at a crossing of at least two fundamental systemic transformations.

On the one hand, all economic systems of the world, to a greater or lesser degree, have experienced limits to the development of a static economy. On the other hand, companies that have suffered the most from sanctions against Russia have leading-edge practices in organizing and participating in technological platforms and corporate ecosystems using B2C and B2B strategies. Therefore, a qualitative change in the economy to resolve the societal crisis is a universal challenge, and Russia is not the only country facing it.

In this light, the transformation of the static economic system into a dynamic one moves up the agenda. Such change usually starts with building new structural ties by sustainable big companies that must conform to the dynamic reality. Dynamics for an economy mean new development perspectives and enormous expansion potential. This new status bases on the principles of human-centrism and an important new role for talented, intellectually autonomous individuals in corporate and other structures. This article outlines the author's interdisciplinary perspective on innovative and emerging evaluation knowledge and practice related to the environment, natural resources management, climate change, and development. In recent years, evaluation has emerged as an increasingly important function in determining the worth and value of development interventions in terms of their relevance, impact, performance, effectiveness, efficiency, and sustainability.

We aspire to prove that PPP for Russia, following the pandemic-caused economic crisis and under Western sanctions, may perform a fundamental mission far more important than participation in producing public goods for budget funds. It could help the country to ensure a leap in its economy from statics to dynamics.

This leap and respective transformations in corporate and social structures based on the human-centric principles could bring a multiplicative effect to the economy, quality of life, public policy, governance, and other spheres.

UDC: 334.7, 338.24

Received: June 15, 2022

Accepted: October 20, 2022

Keywords: Economic crisis; societal crisis; public policy; PPP; public-private partnership; sustainable development; socio-economic development; infrastructure development; ESG

Efficient organization of public-private partnership (PPP) has become especially acute amid the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic and numerous sanctions imposed on the Russian Federation. It is related to the fact that the Russian economy has found itself at a crossing of at least two fundamental systemic transformations.

On the one hand, all economic systems of the world, to a greater or lesser degree, have experienced limits to the development of a static economy. This development was in line with the sophistication of structural ties formed based on direct and reverse cause-effect dependencies. In this context deceleration of economic growth stemmed from incomprehension of uncertainty factors of the post-COVID-19 economic reality. In this regard, the demand for deep theoretical approaches to understanding mechanisms of the dialectical leap of the static economic system to its new dynamic status has been increasing. Other public policies should also adopt these approaches as their foundation.

Problems with the static and dynamic economy dialectic are quite significant. J.B. Clark (Clark 1907) drew attention to these phenomena more than a century ago. He stated that the distinction between principles of economic statics and principles of economic dynamics was not clear. This idea was shared by J.A. Schumpeter (Schumpeter 1949), who in his famous work 'Theory of Economic Development' linked the development (self-development) of the economy only with those changes that were not implemented in the form of a cycle, systematic repetition of events and their oscillatory movements around a specific center.

These thoughts apply equally to any field of human activity, whether technology, economics, social relations, formal institutions, or the structure of human values and behavior of subjects in society. This assumption, formulated using the logic of the dialectical research method, turned out to be identical to the one formulated by W.B. Arthur in 2013. From his perspective, equilibrium economics is a particular case of non-equilibrium; therefore, complexity economics is economics in more general way. Such an economy perpetually invents itself, creating novel structures and possibilities for exploitation and while being permanently open to response¹.

¹ Arthur W.B. 2013. *Complexity economics: a different framework for economic thought*. Santa Fe: Santa Fe Institute, Working Paper 2013-04-012. URL: <https://sfi-edu.s3.amazonaws.com/sfi-edu/production/uploads/sfi-com/dev/uploads/filer/a13e/a13e8ad4-cd39-4422-8cc3-86c543699f6d/13-04-012.pdf> (accessed 31.10.2022).

Certain scholars stress the unique role of the private business in grasping new dynamic change. Under extreme conditions of blocked network ties, supply chains, and social interaction, the number of companies successfully adapting to the new reality has increased. Motion from decision-makers in government to top management in big companies or vice-versa may contribute to the formation of efficient alliances in PPP.

We aspire to prove that PPP for Russia, following the pandemic-caused economic crisis and under Western sanctions, may perform a fundamental mission far more important than participation in producing public goods for budget funds. The transformation of the static economic system into a dynamic one is a result of sustainable big companies building new structural ties as they conform to the new dynamic reality. The formation of these structural interactions starts from the horizontal level. A rupture in value formation chains due to the sanctions-caused breakdown of Russian companies' export-import operations pushes for restoring missing links in these chains within the country. Undoubtedly, fulfilling this task will take time.

On the other hand, companies that have suffered most from sanctions against Russia have leading-edge practices in organizing and participating in technological platforms and corporate ecosystems using B2C and B2B strategies. In this context, the significance of PPP for Russia under sanctions multiplies. Private and state-run business pave the way for building Corporate-led Sustainability Alliances (CSA), which will augment technocratic efforts of the executive branch of the government to restore a cohesive national economy. It will also allow to accomplish this task in the shortest time possible with the use of all of business giants' achievements in transferring operations to the new technological platforms and solutions.

To multiply the growth and breakthrough effect of the national economy, one can optimally combine the institutional potential of the government with practical experience and adaptation technologies of private business by providing space for new CSA forms within PPP². It is essential in the context of the disintegration of global economic and political interactions amid strengthening sanctions against certain countries, with Russia in the foreground.

Such developments predetermine completely natural and objectively possible integration of the governmental and business efforts aimed at unifying different types of activities of companies, industries, service structures, and research centers based in the Russian Federation. Private business can be a driving force in setting up seamless production and supply chains and technological and platform-based interactions in various specialized activities in regions within national borders. In this regard, it is worth referring to the theoretical base formed at the beginning of the twentieth century by a prominent Russian scholar, A. Bogdanov, who created a comprehensive organizational

² Young D., Beck S. and Von Szczepanski K. 2022. How to Build a High-Impact Sustainability Alliance. URL: <https://www.bcg.com/publications/2022/how-to-build-sustainability-alliance> (accessed 31.10.2022).

science and called it tectology. According to Bogdanov (Bogdanov 1922), it is only necessary to match universal organizational processes, integration and disintegration, in an optimal way to reach a breakthrough economic effect driven by organizational ties optimization. Notably, the more profound and multi-faceted the differentiation of the subjects and objects of the exchange (diversity, disintegration, specialization) and processes, the more opportunities their integration within dialectical pairs of phenomena brings. PPP serves as an example of such dialectical connection, which can contribute to resolving problems of system change within systems created by people in the economic sphere. Besides, PPP can pave the way for Russia's advantages, such as colossal territory, diversity of production resources, qualified labor surplus resulting from foreign companies' exit from the Russian market, and significant scientific potential. All these advantages are necessary for building a cohesive national economy based on leading-edge technological solutions.

The system approach, dialectical methods of analysis, methods of synthesis, and organizational principles of the self-organization of system integrities in the economy lie at the foundation of the methodology in this paper. A significant share of our findings was inspired by geniuses of the past and present who anticipated the distant future: G.W.F. Hegel, I. Kant, F.W.J. von Schelling, K. Marx, F. Engels, L.H. von Mises, V.I. Vernadsky, M. Weber, E. Durkheim, T. de Chardin, P.L. Berger, T. Luckmann, and many other prominent scholars. They substantiated that any form of the phenomenon has its content, and any content has a form of its manifestation. Moreover, any system integrity, whether it is the Earth's biosphere, anthropogenesis, economy, or society, should be understood dialectically.

Thus, the goal of this article is the formation of theoretical approaches towards (1) understanding factors of the partnership of the state and private business, taking into account specifics of the post-COVID reality and strengthening of the Western sanctions, (2) explaining a new model of the partnership of public and private sectors in Russia in the form of CSA's in the conditions of the breakdown of international cooperation ties of the private business, and (3) elaborating practical steps aimed at diversifying PPP forms in Russia with the assessment of the economic effect of each form. To reach this goal, the following tasks should be solved:

- revealing the role of private business during the systemic transformation of modern economic systems caused by the pandemic and often serving as a testing ground for most recent technologies and practices of business,
- explaining the growing importance of the partnership of the state and business under Western sanctions against Russia, which is based on the ability of private companies Schumpeter's (1949) 'creative destruction',
- showing specifics of PPP in Russia in the context of the seamless integration of specialized types of activity based on leading-edge technological platforms.

The new mission of the private business in constructing a dynamic post-COVID reality: role of leading-edge technologies and business practices

The pandemic has seriously affected all national economies and their mechanisms. It makes us theoretically rethink the role of major players in the economic field. Considering the explanation of the role and place of private business in the system-formation processes of the post-COVID reality, the author shares the approaches and views of several scholars, notably Frisch (Frisch 1933), Slutzky (Slutzky 1937), Schumpeter (Schumpeter 1942), Robinson (Robinson 1962), Clark (Clark 1907), Khosrow-Pour (Khosrow-Pour 2012), Pilipenko et al. (Pilipenko et al. 2021a), who see the situation with the pandemic through the prism of the realization of the dialectical leap of economic systems from their static status into a dynamic one. A static economic system that has reached the limits of its self-organization does not stop in its development. Instead of its self-organization mechanism, i.e., strengthening its stability by multiplying structural ties and forming numerous structure levels, comes the mechanism of dynamic change of the whole system³.

Large self-sustaining companies⁴, serving as system structure-forming elements are of primary importance in this case. During the pandemic, they proved their stability and success amid lockdowns and social ties disruptions. As structure-forming elements, they cannot only form diverse structures in a stagnant economy but also transform them into a dynamic system. The beginning of dynamic change is inseparable from forming a new technological base. The formation of a new dynamic reality relevant to the post-COVID future starts when independent companies arrange the interactions into dialectical pairs.

Thus, to explain the new role of the partnership of the state and private business, it is necessary to assess the role of system-forming companies in static and dynamic economies that correspond to pre-COVID and post-COVID reality⁵. A growing variety of organizational solutions that self-sustaining companies will use in the context of system integrity self-development will be largely determined by new products, services, processes, and businesses, breakthrough technological tools such as cloud technologies, big data, the internet of things (IoT), and artificial intelligence (AI). In

³ Arthur W.B. 2013. *Complexity economics: a different framework for economic thought*. Santa Fe: Santa Fe Institute, Working Paper 2013–04–012. URL: <https://sfi-edu.s3.amazonaws.com/sfi-edu/production/uploads/sfi-com/dev/uploads/filer/a1/3e/a13e8ad4-cd39-4422-8cc3-86c543699f6d/13-04-012.pdf> (accessed 31.10.2022).

⁴ Here and elsewhere, under independent companies, we mean companies that survive and develop purely on their revenues. They are independent market players with solid strategic initiatives which impact not only their business but whole industries and societies' development, nationally and/or globally. These companies shape the present and the future and have the potential to become the state's allies in various forms of cooperation for producing public goods and improving the quality of life, including public-private partnerships.

⁵ 2021 global report: The state of the new-business building. 2021. Annual report, 6 December. McKinsey. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/2021-global-report-the-state-of-new-business-building> (accessed 31.10.2022).

other words, independent companies can structure diverse ties and interdependencies corresponding to the new realities of technological interactions in the context of their networking interactions for building corporate ecosystems, technological platforms, etc. All mentioned above explain the significance of participating in large self-sustaining companies in diverse possible forms of partnership with the state.

The importance of partnership between the state and large self-sustaining companies multiplies against the background of the collapse of export-import, supply, and commercial chains of products and services costs formation caused by the introduction of sanctions against Russia by the West. Because of post-COVID changes, the content of this partnership has been transforming. It allows the rethinking of conceptual approaches toward explaining processes within an organization formulated back at the start of the previous century by A. Bogdanov (Bogdanov 1922). The organization factor in the formation of integration consistencies at any level (enterprises, industries, regions, countries) multiplies in its importance, especially in the conditions of an abrupt sanctions-caused breakdown of the dialectically interconnected chains of cooperation ties. In this light, Russia has faced a severe challenge in substituting lost links in the chains of cost formation and logistical and commercial ties. Minimizing damage becomes a strategic task, and even more important is to reduce time costs. Large companies that concentrate their business in the Russian Federation take on the main burden of forming structural ties mediating the integration of numerous objects, subjects, and processes in the exchange.

The Russian proverb '*ne bylo by schastya, da neschastye pomoglo*' suits the situation quite well⁶. Big Russian business, which has been suffering, will be able not only to regain lost opportunities but also compensate for economic losses from the pandemic and sanctions policy of the Western countries. Their business goals are directly linked with the necessity to ensure a leap forward for the Russian economy as a dynamic system.

What lies under the enormous potential of independent companies in the realization of systemic transformations and restructuring of cost formation chains and logistical and commercial ties in the Russian economic system?

The first explanation is the challenges of the Fourth Industrial Revolution.⁷ The dynamic state of the future economic system will be primarily associated with forming a new technological foundation. As technological progress is embedded into the mechanism of self-development of the economic system, the Fourth Industrial Revolution and new disruptive technologies are endogenous factors in the formation of the future dynamic reality. J. Mokyr (Mokyr 2005) identified technological progress as the determinant of the mechanism of self-movement of economic systems inherent

⁶ The English analog is 'the darkest hour is the nearest dawn'.

⁷ The Fourth Industrial Revolution is a commonly accepted term to describe the rapid change to technology, industries, and societal patterns and processes in the 21st century due to increasing interconnectivity and intelligent automation.

in them genetically. However, only large self-sustaining companies possess respective potential.

Second, as the pandemic demonstrated, in extreme conditions, independent companies were the first to respond quickly to the changing external environment of their operations. CEOs of these companies focused on new products and services, processes, and business, as the Fourth Industrial Revolution made it possible. Surveys on significant companies' CEOs' strategies and tactics for new-business building confirm this trend. According to McKinsey, by 2026, independent companies plan to come off half of their revenues from products, services, or businesses that have not yet been created.⁸ Self-sustaining companies consider the new-business building to support sustainable, inclusive growth in the indefinite future (Fig. 1).

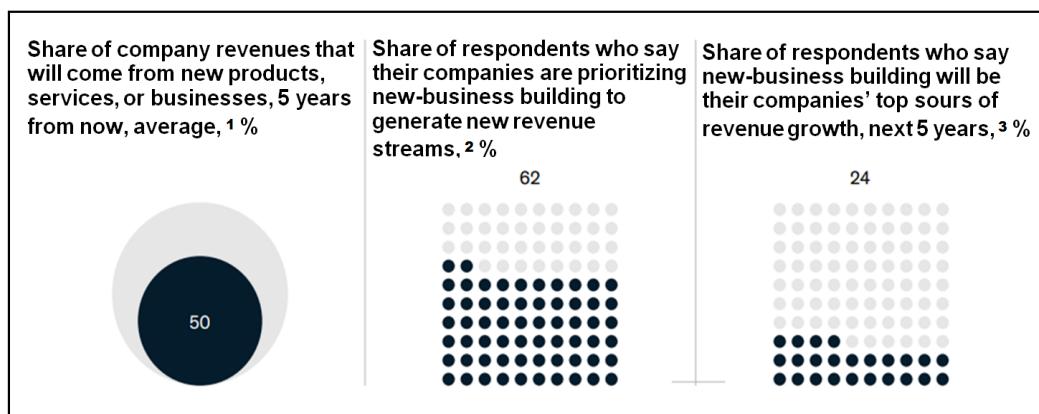


Figure 1. CEOs of self-sustaining companies are looking to bring in half of their companies' revenues from new products, services, or business by 2026

Notes: ¹ Respondents were asked, "To achieve your organization's enterprise-wide revenue ambitions for five years from now, what share of that revenue do you expect will come from its current products and/or services (including upgrades and new versions)?"; $n = 1,178$.

² Questions were asked only of respondents who said the new-business building is at least a top-10 strategic priority for their companies; $n = 1,069$.

³ $n = 1,178$.

Source: *Leap by McKinsey (December 2021). 2021 global report: The state of the new-business building*. McKinsey&Co

Fig. 1 shows that more than 80% of respondents regard the new-business building as a means to adapt to potential disruptions and changing demand, while 62% consider it to generate one or more new revenue streams. Accelerating this trend will

⁸ *2021 global report: The state of the new-business building*. 2021. Annual report, 6 December. McKinsey. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/2021-global-report-the-state-of-new-business-building> (accessed 31.10.2022).

mean that in five years, half of the revenues of independent companies will most likely come from new products, services, and business models. In other words, during the pandemic companies faced the challenge of diversifying their sources of income, taking advantage of the opportunities of the Fourth Industrial Revolution to strengthen their positions.

Thus, objectively, in the interconnections of independent companies, new objects of exchange and network interactions mediating them appear due to the challenges of digital business transformation. Theoretically, it is about forming a new object component in the self-development processes of independent companies associated with an expansion of intangibles (Roth 2019)⁹.

The Fourth Industrial Revolution has brought to the world corporate ecosystems on technological platforms – a new technological base for corporate structural ties, mediated by new objects of exchange and new technology for combining them. They are often complex to build and replicate, but they allow self-sustaining companies-partners to create enduring competitive strength, outperform their peers, and develop resilience. Intangible assets are interdependent, and companies achieve more significant synergies by investing in all of them. In other words, the newest object component of the processes of structuring intercompany relations was brought to life by the Fourth Industrial Revolution and may produce an effect in case of implementation of new interaction technologies. This new opportunity has been grasped by independent companies whose digital transformation involves merging all four breakthrough technologies (cloud computing, big data, IoT, and AI) to multiply networking interactions that go far beyond the limits of one company¹⁰.

This is how independent companies grow and expand already in their dynamic quality at the stage of their self-development. As a result, they start shaping the structural contours of the future dynamic economy. Intangible assets and digital technologies of the multiplication of market counterparts network interconnections will allow companies to quickly build new networking relationships in place of those left in a static economy. Then a critical mass of such companies will shape possibilities for expanding the entire economic system.

Based on the above, we may claim that only self-sustaining companies as leaders of digitalization can provide the economic system with a new technological base. Their optimization will ensure significant progress of the whole economic system. Besides,

⁹ Besides Roth, see Krishnan M., Mischke J., Remes J. 2018. Is the Solow paradox back? *McKinsey Quarterly*, 4 June. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/is-the-solow-paradox-back> (accessed 31.10.2022); Banholzer M., Berger-de-Leon M., Dreischmeier R., et al. 2019. Building new businesses: How incumbents use their advantages to accelerate growth. *McKinsey*, 12 December. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/building-new-businesses-how-incumbents-use-their-advantages-to-accelerate-growth> (accessed 31.10.2022).

¹⁰ Dietz M., Khan H., Rab I. 2020. How do companies create value from digital ecosystems? *McKinsey*, 7 August. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/how-do-companies-create-value-from-digital-ecosystems> (accessed 31.10.2022).

in partnership with such companies and taking advantage of their experience, the state will be able to bypass all 'prospectless' and 'inefficient' forms of cooperation. Besides, from its start, such an alliance will base on the latest technological and organizational solutions.

The modern technological revolution has changed what and how we do and who we are¹¹. That is why human and relational capital, as one of the four groups of modern intangibles, plays a crucial role in modern technological progress, the digital transformation of independent companies, and the formation of a dynamic economy. In other words, human capital and optimal forms of organizing professional activities of talented employees could fuel a full-fledged digital transformation of companies and increase its multiplier effect through corporate ecosystems capable of self-organization and self-development. W.B. Arthur (Arthur 2009) saw this as a process of system sophistication that begins with the fact that new technology in the form of technological complexes generates unceasing waves of perturbation, causing new perturbations both in technology and in all areas of human activity.

Nowadays, such technological shifts are visible in society only because of recent economic crisis developments that started in 2020. Under these conditions, large self-sustaining companies' interest in improving their work's environmental, social, and governance (ESG) aspects has become even more justified.

Born of socially responsible investing, environmental, social, and governance (ESG) investing went mainstream in the 2010s as global institutional investors gained a better understanding of the material impact of ESG-related risks on the assets they owned as well as the opportunities provided by new green investable projects. Increased public awareness of key ESG issues such as climate change, diversity, human rights, and the need for greater accountability and transparency are pushing the corporate world into a new era. Milton Friedman's 'shareholder primacy' is gradually making way for 'stakeholder capitalism'. This concept means that companies are beginning to focus on seeking long-term value creation by considering the needs of all their stakeholders and society.

To act as responsible owners and, ultimately, to benefit from strong investment returns, investors need to understand whether companies are efficiently managing the environmental and social impacts of their operations. Very soon, sustainability principles and an ESG approach will be as crucial to the business as financial reporting due to the demand of consumers, shareholders, and regulators. Many companies have made the first steps to develop a circular economy and support responsible consump-

¹¹ Schwab K. 2016. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. *World Economic Forum*, 14 January. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> (accessed 31.10.2022); Schwab K. 2020. COVID-19's Legacy: This is how to get the Great Reset right. *World Economic Forum*, 14 July. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/covid19-this-is-how-to-get-the-great-reset-right> (accessed 31.10.2022).

tion. If earlier it was more of a business venture, now it is becoming one of the competitive advantages and an essential factor for attracting investment. In this context, the ESG approach should be addressed as systematically as business digitalization or strategic development of diversity, equity, and inclusion (DEI).

Considering that almost everyone has faced a shortage of qualified staff, a drop in the number of responses to vacancies, and changing employee expectations, businesses will have to seriously work on their employee value proposition (EVP) to strengthen non-material motivation and opportunities for staff development. Here the most crucial role belongs to ESG issues. Today it is vital to have a mission, take on social, environmental, or other obligations and tell what you are doing to make the world around us better.

Evolution of PPP in a changing economy

In theoretical terms, fundamental changes occur when the system becomes dynamic in economic system structuring. Nowadays it is changing due to the dialectical interaction of the economic system and society. Talented workers go through changes of priorities in their professional activity: economic motives are being complemented or replaced with social ones. These individual preferences go beyond companies' limits into the economy and society in the process of upward causation.

Another problem that has so far remained outside the focus of the modern state is achieving social integrity and resolving problems caused by the societal crisis.¹² The fundamental character of the problem of interaction dialectic violation between the

¹² Societal ideas were first formulated by A.G. Keller, who interpreted societal systems as forms of social formations that perform economic, political, social, and spiritual functions. Later, the problems of societal systems and the specifics of their manifestations were studied by T. Parsons, R. Bales, Y. Habermas, G. Lyubarsky, V. Popov, and many others. The author's judgments are based on a systematic approach to understanding the patterns of changes in society and its societal manifestations.

Based on this, we assume that a societal system integrates its object, subject, and process components, which stand as system elements. The subject component is represented by representatives of society (people), the object component implements social exchange between them, and the process component makes interactions between subjects and objects of social exchange stable and recurring.

The quality of the process components determines the structural characteristics of society, which transform the social system into societal integrity. A societal system's integrity (stability, sustainability) depends on the quality of structural connections of all its components. They become permanently reproducible only if social exchange mediates interrelationships between dialectical pairs, whose participants are both the cause and effect of their relations. If dialectically interacting pairs realize all horizontal and vertical interactions in society, then it is impossible to destroy the structure of the societal system, and as such, it has structural integrity – societal integrity. In this case, there is unity (consistency, agreement, dialectical interrelations) between the subject and the society as a manifestation of their societal unity.

Consequently, a societal crisis means the rupture of structural ties and destruction of the dialectical interaction of the object and/or subject and/or process components. A unique role belongs to the subjective component of the societal system, as an individual brings results of his/her integration into social relations and acquires a unique quality due to adherence to social or antisocial norms of behavior, loyalty, or aggressiveness. It should be emphasized that a society representative simultaneously acts as a subject component of the economic system, a participant in the technological progress, educational process, mechanism of socialization, etc.

For more details, see: (Keller 1920); (Parsons 1949); (Bales, Parsons 1956); (Habermas 1989); (Lubarskiy 2004); (Popov 2018).

society and economy became apparent in connection with challenges that grew with the spread of the COVID-19 pandemic. A logical explanation here could be the following. Initially, humanity needed to provide material conditions for people's lives, and that predetermined priority of the economy compared with other structures and systems. The state, as a structure-forming agent, was supposed to ensure the stability of economic systems with all possible means at its disposal (including fiscal ones). In this context, it would be appropriate to quote the following words of the prominent Russian philosopher N. Berdiaev: 'The state exists not to turn earthly life into heaven, but to prevent it from finally turning into hell' (Tanzi 2011). Hence, in the post-crisis future political capacity of the state to restore social integrity as a basis for accelerating technological and economic progress will depend on how quickly and far the state moves away from the bottom line that the most disadvantaged part of the population approached during the pandemic.

According to M. Sandbu (Sandbu 2020), '...things will never be the same. However, how they will change is wide open, and policy choices made over the next few years will make a big difference in whether the post-COVID-19 world favors broadly shared prosperity more than the status quo ante... At rare moments, however, leaders' decisions help reset the course of their societies for a long time. This is such a moment'. Success or failure in building post-crisis reality will be determined by structural interactions between the state and self-sustaining companies in a specific socio-economic system.

Downward and upward causation processes with the participation of self-sustaining companies strengthen the static economic system, but only to certain limits. As for the transformation of the static system into a dynamic one, such a dialectical leap is also mediated by such companies. It starts with the destruction of the static system structure, as levels-causes and levels-consequences arranged in the form of upward vertical structures reverse their motion vector towards downward organizational interconnections. This is precisely how the law of the negation of the negation¹³ works: structural levels-consequences are destructed first, and then structural levels-causes are dismantled as well. As a result, the system integrity loses its structure and self-organization mechanism. It is time for a dialectical leap of the static economic system into an undetermined future economic reality. Moreover, here comes the turn of self-sustaining companies that play the role of structure-forming elements in this system. Such companies objectify themselves in the Schumpeterian function of 'creative destruction' by mediating upward and downward causation mechanisms. The most important aspect of this companies-driven creative transformation of internal and

¹³ The law of double negation is one of the primary laws of dialectics. It expresses continuity, spiral development, the connection of the new with the old, a kind of repetition at the highest stage of development of some properties of several lower stages, and justifies the progressive nature of development.

external networking interactions is their role as agents of post-crisis reality structuring both in terms of the objective and subjective components, as well as the process component of these organizational transformations. From the theoretical perspective, these companies should construct new organizational ties that will be adequate for the dynamic post-crisis reality.

We formulate methodological approaches to interpreting self-sustaining companies' special role in structuring the post-crisis reality using a theoretical heritage of representatives of the general systems theory (Haken 1977), synergetics (Von Bertalanffy 1968), tectology (Bogdanov 1922), catastrophe theory (Arnold 1986; Guckenheimer 1973; Zeeman 1977; Thom et al. 1969, 1974), the modern theory of complexity economics (Arthur 1999; Arthur et al. 1997; Anderson et al. 1988; Hausmann et al. 1996), et al. Besides, many our thoughts have been inspired by the geniuses of the past and present who anticipated the distant future (Hegel 1892; Marx, Engels 1955-1974; Bogdanov 1922; Keynes 1936; Schumpeter 1949; North 1981, 1996), and many other prominent researchers.

For an in-depth understanding of this phenomenon, we use dialectical logic in interpreting the organizational potential of self-sustaining companies and mechanisms for its implementation at the stage of the leap of the existing economic systems from statics to dynamics of the post-crisis reality (Pilipenko A et al., 2021b). In other words, all networking interactions with the participation of such companies can be interpreted from the interaction of integration (cooperation, association, inclusion) and disintegration (differentiation, separation, diversity), regulated by dialectical laws.

The system approach and dialectical logic will be helpful in understanding the significance of the organizational transformations in the system, which transform its integrity and predetermine its statics or dynamics. The methodological principle of dialectic interrelation and interaction of elements in any human-made system, be it economic or social, becomes essential in this case. Strengthening internal networking interactions between elements and the system makes the system coherent. In other words, the formation of structural (stable, long-repeated, network) interactions in the system, their growing diversity, constant recurrence, and permanence predetermine the system integrity. This system feature appears in its structural determinacy and specific peculiarities permanently (cyclically) reconstituted (resumed) through stable direct and reverse interconnections organized by the causality principle.

Ultimately such an explanation of the integrity feature leads us to the idea that the system persists in its specific configuration because of its ability to self-organize. The self-organization principle ensures the system's integrity and mediates its sophistication through multiplication and repetition of causal relationships between dialectically interconnected elements. At the same time, the persistence and stability of the system are always relative since they rely on constantly changing structural interconnections. Nevertheless, a coherent system can self-organize in the course of preservation and multiplication of its elements which mediate the recursion mechanism of its internal interactions.

The stability of an integral system is provided by the endless repetition of interconnections forming its structure that mediates the process of its self-organization. In this context, self-organization mediates the processes of system sophistication by increasing the number of its elements and multiplying interconnections among them. A unique role belongs to system elements that organize numerous connections that pre-determine the system structure and, thereby, mediate the work of the self-organization mechanism.

It follows thence that independent companies are their structure-forming elements, taking the modern economy and society as integral systems capable of self-organization. The quality of network connections and stability of the whole system depends on these elements since they mediate the system's self-organization mechanism. Thus, if one understands patterns of the network connections organization by self-sustaining companies as well as factors predetermining radical change, it will be possible to minimize the uncertainty of the future system reality in the economy and society after the crisis.

To define patterns of organizational change in an integrated system with an internal self-organization mechanism, it is necessary to get an in-depth understanding of the theoretical side of the issue. Taking an economic system as an example, it is gradually forming as integrity along with optimization of division and labor cooperation as interrelated aspects of a single process of joint economic activity. At any given moment, these forms of economic activity organization are mutually dependent on each other in such a way that they could be called the abscissa and ordinate of the economic curve describing the systemic integrity. Dialectics of such a quality of interconnections predetermines the stability of networking interactions performed by independent companies. In these conditions, economic exchange represents an internal moment of the organization of companies' economic activity and is characterized by stability and conservatism concerning changes in its forms. It is these properties of exchange that provide for structural connections in the system. In practice, self-sustaining companies mediate networking interactions described above.

Differentiation of economic activity presumes a positive selection of its specialized types, increasing their diversity. Integration, using various types of specialized labor, implements their negative selection, generates connections between them and coordinates forms of their manifestation. That is why the integration results are significantly inferior in scale to various differentiated types of companies' business activities.

Bogdanov (Bogdanov 1922) compared processes of differentiation and integration to a universal regulatory mechanism in all spheres of human activity. This mechanism, called here self-organization, is mediated by self-sustaining companies, which, by establishing their network connections, determine the quality of the economic system integrity. By complicating its forms, the differentiation of human activity (positive selection) increases the heterogeneity of being and delivers ever-increasing material for it. As for its integration (negative selection), it orders the latter by simplifying this material, eliminating from it all fragile, discordant, contradictory, and introducing homo-

geneity and consistency in its connections. Complementing each other, both processes spontaneously organize the world.

Applying these conclusions to system integrities and self-sustaining companies as their elements, we may claim that these companies realize the self-organization mechanism by establishing numerous networking interactions in this framework. These companies turn part of these networking interactions into structural ones due to their constant repetition, stability, and immutability. Such quality of networking interactions can arise only within the framework of dialectical pairs. However, as soon as a company mediates dialectical interconnections and launches the system self-organization mechanism, they become exposed to dialectical laws of the unity and struggle of opposites, transition from quantity change into quality change and the negation of the negation. Dialectical laws of self-movement of system integrity in the economy are implemented through the exchange of economic activity and its results.

It is necessary to acknowledge from the systems theories perspective that the progress of a dynamic economy in comparison with its precedent static condition is determined by its expansion possibilities. Applied to the modern economy, the issue at hand is rebuilding its dialectical interaction with society within the integrity of the socio-economic system. Self-sustaining companies mediate the expansion of possibilities of the system that integrates both the economy and society. This is what largely predetermines significant opportunities for the progress of a new, more sophisticated dynamic economy. Besides, the growing diversity of organizational solutions to be applied by companies in the conditions of self-development of system integrity will be, to a considerable degree, predetermined by a new technological base stemming from the Fourth Industrial Revolution. A logical consequence of the expansion of business processes, digitalization, and automation is the problem of attracting a workforce with specific experience and expertise significantly different from those that were enough for running a static economy. The interdependence of the Fourth Industrial Revolution with the workforce necessary for developing its results highlights the problems of substituting capital-centric principles with human-centrism in organizing networking interactions within companies and the system.

The state, a central element of the system, plays a conservative part, as it limits the diversity of companies' structural ties to sustain the static system. Institutionalizing all domestic networking ties is the essence of structuring interactions between the state and economic agents. The braking started even before the COVID-19 pandemic: a slowdown in major countries' economic growth, deepening of polarization in societies, middle-class squeeze, deterioration of healthcare quality and the education system as public goods, aggravation of corruption at the public level.

The pandemic enhanced these negative trends, triggering various crises, from economic, societal, healthcare, and education to humanitarian and environmental catastrophes. In this situation, almost all countries mainly used the most counterproductive instruments to fight the virus – the economic lockdown and social distancing, which crippled structural ties in the economy and society. Such state behavior showed ineffectiveness.

ficiency as a central element of the economic and social systems responsible for their integrity. This behavior became evident in the deliberate blocking of structural interactions. The use of selected budget and taxation practices and policies aimed at reviving the economy during continuing waves of coronavirus came up short and resulted in the loss of trust of the people in the state.

It can therefore be claimed that in at least part of developed economies, the self-organization potential has run out, and the only condition for progress is ensuring a dialectical leap of the system into post-crisis reality with undefined characteristics. Following the dialectical logic, the importance of independent companies as drivers of horizontal and vertical organizational change in the economic system is evident. It was described above how vertical upward causal connections strengthen the system's stability. However, the 2008-2009 financial crisis showed an instant reorientation of causal connections from upward to downward, which ruined them as a house of cards to the horizontal dialectical level. Although companies' structural ties self-organize in an objective fashion, the breakdown of the dialectical laws of the unity and struggle of opposites, as well as the transition from quantity change into quality change, may be explained only by growing discrepancies between organizational ties built by companies, on the one hand, and institutions ensuring these ties from the side of the state, on the other. If the Federal Reserve had been able to deal swiftly with the threat of growing off-balance activities of transnational commercial banks and foresee a high risk of losses for non-qualified investors who had been buying high-rating compound structured instruments, the upper structural level of the organizational hierarchy of financial instruments exchange could have been saved from collapse. Furthermore, those events were not the first demonstration of state conservatism which more and more restrains organizational opportunities of the companies.

The pandemic aggravated the situation with the inadequacy of the state in performing its main functions that were formed in the past. Rapidly changing technological base paved the way for the companies' quick rebuilding of internal and external interconnections. At the same time, the state underwent no similar transformation: budget parameters projects till 2030 analyzed by countries around the world showed that nothing had changed with the state while almost everything around the state had changed drastically. Therefore, nowadays, one cannot extrapolate past trends to future reality: in the past, there was statics, while in the future, it will almost certainly be dynamics.

In times of crisis, a new objective component of structure-formation processes has started to develop rapidly. Self-sustaining companies are the main participants in these processes. They have increased investments in intangible assets, which objectify new products and services, new processes, and new business-building. These new exchange objects allow such companies to actively form more extensive structural connections about market transactions with them. Latest technologies, which provide various novel configurations of technologically interrelated partners, only accelerate these processes. The Fourth Industrial Revolution has given a new technological base

for corporate structural ties mediated by new objects of exchange and new technology in their combination. These corporate ecosystems and technological platforms are often complex to build and replicate, but they enable self-sustaining companies-partners to create enduring competitive strength, outperform their peers, and develop resilience. Intangible assets are interdependent, and companies achieve more significant synergies by investing in all of them.

New and newest products, services, and processes emerged due to the Fourth Industrial Revolution. Being by and significant intangible assets, they are distinctive in that their most economical return is provided by their mediation of multi-way interactions of the maximum possible number of exchange participants. A new quality of their technological support, including such breakthrough technologies as cloud computing, big data, IoT, and AI, allows them to develop their emergent characteristics and launch the mechanism of networking interactions multiplication. This is how the process of dialectical ties formation in business and market exchange with the participation of self-sustaining companies works. They mediate the mechanism of upward causality to provide conditions for the functioning of a dynamic economic system.

Modern corporate ecosystems are capable of self-organizing and self-developing. They may serve as a model of a qualitative transformation of intangibles in the form of new products, services, processes, and new businesses with the newest breakthrough technologies. According to experts' estimates, out of the global business's total \$190 tn revenue, around 30% will be generated by ecosystems by 2025 (Siebel 2019).

The ecosystem may be presented as a customer-centric business model embracing two or more groups of products, services, and information for customer satisfaction.¹⁴ The key idea at its foundation is to collect services at a single technological platform that could satisfy various customer demands. As a rule, the leading providers of such services are significant players – independent companies concentrating ideas, talents, and other resources within their existing ecosystems and providing them with platform infrastructure. A full-fledged technological platform unites breakthrough technologies of cloud computing, big data, IoT, and AI based on a model-controlled architecture¹⁵.

As almost all services are interconnected, customer acquisition costs (CAC) decrease with each consequent service of the ecosystem, while company profits and lifetime value (LTV) per customer increase. Corporate ecosystems mediate the digital transformation of companies' external environment and customer interaction, allowing their participants to spend less on marketing and earn more per client by providing

¹⁴ Chung V., Dietz M., Rab I., et al. 2020. Ecosystem 2.0: Climbing to the Next Level. *McKinsey Quarterly*, 11 September. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/ecosystem-2-point-0-climbing-to-the-next-level> (accessed 31.10.2022).

¹⁵ Close K., Gourévitch A., Schuurung M. et al. 2020. Digital Acceleration is Just a Dream without a New Approach to Tech. *Boston Consulting Group*, 28 July. URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/how-to-successfully-accelerate-digital-transformation> (accessed 31.10.2022).

a broader spectrum of services instead of increasing prices. In this case, we witness win-win relations (mutually profitable cooperation) of partners within an ecosystem by consolidating all services on a single technological platform. In perspective, the pace and depth of technological progress will depend on the quality of self-sustaining companies' digital transformation. This transformation, in turn, depends on companies' capability to provide conditions for limitless expansion of the intellectual potential of their talented employees.

Intangibles are not equal in their impact on the pace and direction of networking interactions structured by independent companies. Out of three components of the mechanism of their self-movement – objective, subjective, and process – it is the subjective component that plays a unique role in transforming the digital environment in business. All intangible assets known today and the four newest instruments (cloud computing, big data, IoT, AI) of their integration on a corporate technological platform may deepen and expand only with the participation of creative personalities and adequate integration of their professional activities within a company. In this case, intellectual endowments of a personality will make perspectives of implementation of the Fourth Industrial Revolution genuinely endless.¹⁶

Therefore, human and relational capital, as one of the four groups of modern intangibles, plays a crucial role in recent technological progress, the digital transformation of independent companies, and the formation of a dynamic economy as a whole. In other words, human capital and optimal forms of professional activities organization for talented employees may contribute to the realization of a full-fledged digital transformation of companies and expand its multiplying effect with the help of corporate ecosystems capable of self-organization and self-development. W.B. Arthur (Arthur 2009) wrote about system sophistication that starts from the point where new technology in the form of technological complexes generates incessant waves of disturbance, provoking new disturbances both in technology and all spheres of human activities.

Therefore, if a self-sustaining company mediates economic system self-movement by transforming Fourth Industrial Revolution opportunities into new organizational solutions, its progress will depend on how successfully CEOs unite employees with various talents in a corporate team.

It is pretty telling that companies adjust their internal self-organization in connection with the conditions of talent attraction and socialization. Companies associate their accelerated digital transformation and future success in an uncertain reality with such talents. CEOs face the need to rebuild internal structures considering principles of inclusion for intellectually autonomous personalities, different not only in their pro-

¹⁶ Schwab K. 2016. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. *World Economic Forum*, 14 January. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> (accessed 31.10.2022); Schwab K., Malleret T. 2020. *COVID-19: The Great Reset*. Forum Publishing, 2020. URL: <http://reparti.free.fr/schwab2020.pdf> (accessed 31.10.2022).

fessional capabilities but also in individual preferences shaped by their socialization. Significant changes in organizational structures of self-sustaining companies are coming because the socialization of talented individuals is impacted by their personified assessments of the realization of the equity principle. With the integration of this principle into corporate strategies, companies are forced to reorganize internal teams with a focus on human-centrism (Fig. 2)¹⁷.

DEI leaders have evolved programs beyond simple segmentation. They integrate DEI into their processes and initiatives by treating DEI as a capability to develop

3 steps for companies to ensure a step change in DEI:

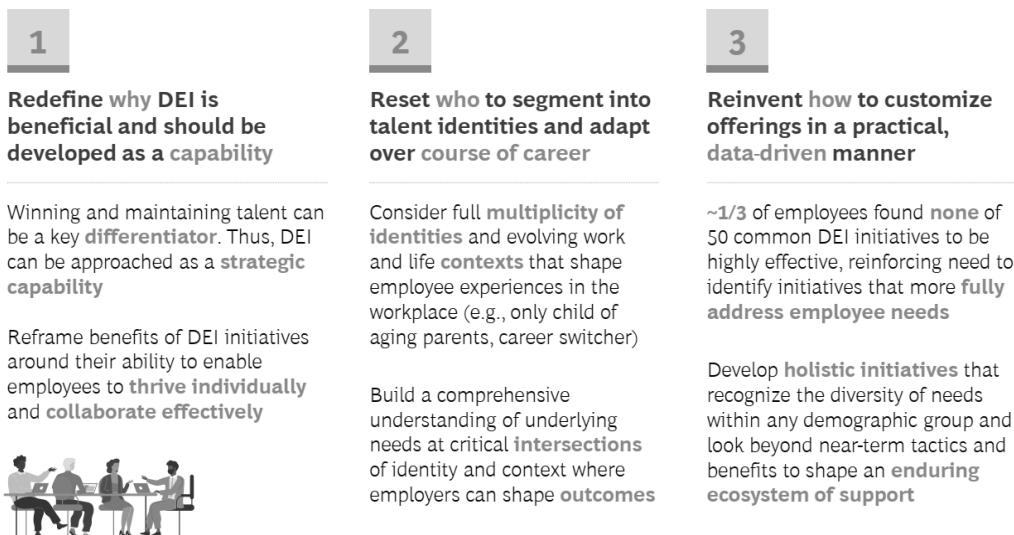


Fig. 2. Investing in DEI principles to support employees' diverse inclusion in the intra-firm team organization.

Source: BCG Executive Perspectives. (July 2021).

John Rawls called social justice 'the first virtue of social institutions which takes shape in the institutionalization of the game's rules in the system formation processes (Rawls 1971). Aristotle called justice the highest social good since, in his opinion, with the creation of conditions for a just social organization, the solidarity of the citizens would come itself as its objective consequence. In this context, justice is not merely a question of how to treat individuals, but also a social phenomenon serving as the foundation of any society.

¹⁷ Novacek G., Lee J., Krentz M. 2021. It is Time to Reimagine Diversity, Equity, and Inclusion. *Boston Consulting Group*. URL: <https://web-assets.bcg.com/0b/c4/c45a07e54f48ae0dc784667a66dd/bcg-its-time-to-reimagine-diversity-equity-and-inclusion-may-2021-r.pdf> (accessed 31.10.2022).

Infrastructure projects of public significance as a vital contribution to a more inclusive societal environment

With the enormous significance of the instability problem and the factors that generate it, it is necessary to form high-impact alliances to address sustainability challenges. The state should be the main inspiring force of such cooperation, where it is necessary to ensure the coordination of interests of all stakeholders. The organization of high-impact alliances based on PPP has excellent potential. At the same time, full-scale use of this potential is possible only if interaction dialectics between private business and the state constitute a form of implementation of a high-impact alliance focused on stabilizing the economy and society and restoring the environment.

There are three primary ways of engaging public and private actors in a collective action to support sustainability targets: *public-private sustainability partnerships, public-private ecosystems, and PPP-led sustainability alliances*.

Public-private sustainability partnerships are contractual relationships typically established along participants' value chains to deliver on sustainability goals in realizing capital-intensive projects as public goods. This type of collaboration tends to be a one-to-many relationship; that is, a public sector coordinates with a set of sustainability partners. Various forms of partnership enable partners to develop their separate ecosystems.

Sustainability of public-private ecosystems. Business ecosystems are a form of collective action wherein a dynamic group of independent businesses creates products or services that constitute a coherent solution to a marketplace or consumer need with the goal of public goods production in publicly significant areas of the economy. Monetary value exchange is explicitly built into the partners' business ecosystem design to align the participants' incentives. While there may be such a controlling and/or coordinating force as the public sector, business ecosystems are rarely hierarchical.

PPP-led sustainability alliances. These alliances are a form of multi-stakeholder collective action that focuses on setting industry standards of public goods and increasing data transparency across value chains, influencing regulation and shaping customer preferences, or supporting innovation through joint R&D and catalyzing capital. What distinguishes PPP-led sustainability alliances from other forms of sustainability alliances is that public-private business partners and their priorities are the driving force behind the alliance, shaping the collective agenda to enable businesses to implement more sustainable practices in an economically viable way.

Several arguments prove that sustainable infrastructure is critical to rebuilding post-crisis economies and shaping a more inclusive societal environment. The pandemic has shown that access to sustainable infrastructure is far from equitable; investing in sustainable and resilient infrastructure is a critical factor in post-crisis rebuilding of economies and healthcare as well as creating jobs; there are good examples of how to initiate an infrastructure project through the lens of lowering carbon foot-

print and integrating ESG principles¹⁸. An example could be the reconstruction of the LaGuardia Airport Terminal B in New York¹⁹.

After economic and social lockdowns have eroded the structural integrity of socio-economic systems, only publicly significant infrastructure can provide shared use for rebuilding a web of collective interdependence, sharing spaces, equity of access, and common ground within communities. A developed system of public infrastructure refers to vital physical resources, both public and private, shared by communities in facilitating all aspects of our daily lives: transportation (roads, tunnels, rail lines, airports, bridges); education (schools, universities); health (hospitals, research, and testing laboratories, mobile health facilities); civic life (justice centers, government facilities) as well as all of the technology and its related grid that allows us to live, learn, work and commute every day. In this sense, we discuss infrastructure as a core of the post-crisis inclusive societal environment (Fig. 3).

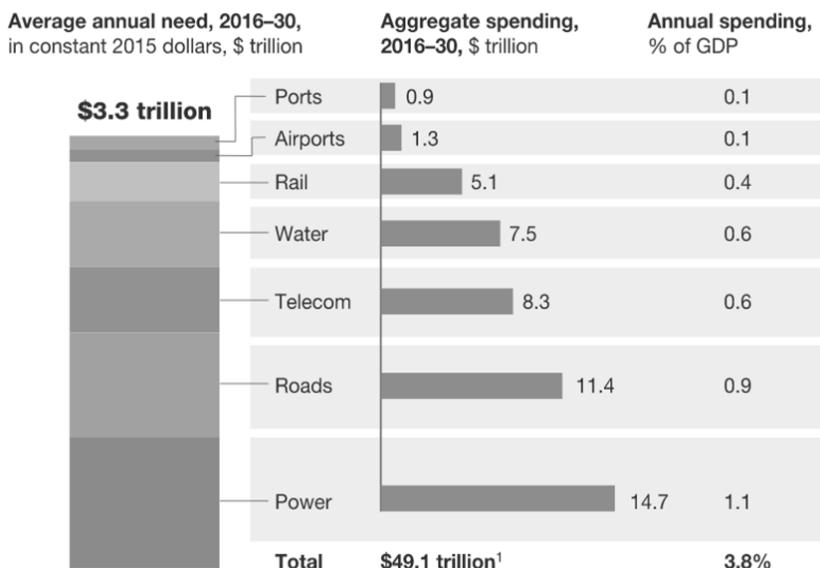


Figure 3. The dynamics of the global need to invest in economic infrastructure from 2016 to 2030

Source: McKinsey Global Institute. *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*. 2013. McKinsey & Company.

Note: The estimate of total demand is lower than the \$57 trn projection in previous MGI research. It has been adjusted for the following reasons: the projection covers 15 years (2016–2030)

¹⁸ Deau T. 2020. Why Sustainable Infrastructure is Vital to Rebuilding the Post-COVID Economy. WEF, 8 September. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/sustainable-infrastructure-post-pandemic-rebuilding-economy-great-reset-meridiam-laguardia-terminal-b-project> (accessed 31.10.2022).

¹⁹ The project includes a mix of sustainable strategies, including energy efficiency, water conservation, site selection, material selection, and waste reduction. For more details, see <https://www.laguardiab.com/sustainability> (accessed 31.10.2022).

rather than 18 years (2013-2030); water numbers have been reduced by 40%, as Global Water Intelligence adjusted its water capital-expenditure definition to exclude equipment spending; base-year prices have been revised from 2010 to 2015, and GDP growth forecasts have been revised downward by IHS.

This approach includes, among other things, moving beyond essential compliance with core labor and human rights standards to increase inclusivity, diversity, and opportunity for communities and prioritize local recruitment; using these project platforms to drive local economic development and capacity building, and more broadly improve the quality of life in the surrounding community and region. Uncertainty surrounding the COVID-19 pandemic, its associated health risks, and the following economic crisis caused many individuals, households, and businesses to opt out of routine activities – even if no formal restrictions were in place. Eliminating that uncertainty is essential to fuel further growth, as well as to return the trust of the households. In this case, it is successful infrastructure development that predetermines progress in many ways²⁰.

Available data suggest that PPP spending accounts only for about 3% of global infrastructure spending and 8% of private infrastructure spending. Hence, yearly global infrastructure spending is about \$3 tn, which is around 5% of the world GDP. Around 75% of PPP spending (\$45-75 bn per year) is in the transport sector²¹. Another 20% of PPP spending is for government services (\$12-20 bn per year), while the remainder (\$3-5 bn per year) goes to the electricity, telecoms, water, and waste sectors²².

Despite glaring gaps and the generally understood importance of shoring up backbone systems, infrastructure investment has declined as a share of GDP in 11 G20 economies since the global financial crisis of 2008-2009. The G20 European Union economies, the United States, Russia, and Mexico, are among these countries. By contrast, Canada, Turkey, and South Africa have increased investments. If the current trajectory of underinvestment continues, the global figures will fall at least by roughly 11%, or \$350 billion a year²³. The size of the gap will triple if the calculations include the additional investment required to meet the new UN Sustainable Development Goals. Thus, sending finance flows for projects of urgent importance appears to be critical.

²⁰ *Prioritizing health: A prescription for prosperity*. 2020. Executive summary, 8 July. McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/prioritizing-health-a-prescription-for-prosperity> (accessed 31.10.2022).

²¹ According to EIB and PPIAF, investment in transport PPPs over the last 25 years has been considerable, adding €203 bn in Europe and \$535 bn in developing countries. For more details, see the private participation in infrastructure (PPI) database. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (accessed 31.10.2022); EIB open data. URL: <https://www.eib.org/en/info-centre/eib-open-data.htm> (accessed 31.10.2022).

²² Engel E., Fischer R., Galetovich A. 2014. Risk, and public-private partnerships. *CESifo DICE Report*. 12(3), P. 3-7. URL: <https://www.ifo.de/DocDL/dicerereport314-forum1.pdf> (accessed 31.10.2022).

²³ For more details, see The private participation in infrastructure (PPI) database. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (accessed 31.10.2022).

A vast share of infrastructure will likely continue to receive funding from the public and corporate sectors. Significant efforts have been made to connect institutional investors with projects that need their capital and expand the role of public-private partnerships. Even in the face of fiscal concerns, there is substantial potential for increasing public infrastructure investment. Governments could increase funding by raising user charges, capturing property value, or selling existing assets with a subsequent investment of the proceeds into new infrastructure. In addition, public accounting standards could be in line with corporate accounting so that infrastructure assets depreciate over their life cycle instead of being immediately added to deficits during construction. This change could gradually change pro-cyclical public investment behavior.

Corporate finance makes up around three-quarters of private finance. Unleashing investment in privatized sectors requires regulatory certainty and the ability to set prices that give an acceptable risk-adjusted return and introduce enablers like spectrum or land access, permits, and approvals. Beyond ramping up financing, there is even more significant potential in making infrastructure spending more efficient. Improving project selection, delivery, and management of existing assets could save up to 40 percent of funds. Every location needs expertise in building and establishing correct organizational structures for developing critical skills and sharing best practices. This effort could produce considerable dividends, as infrastructure influences the quality of life everywhere and paves the way for productivity growth and competitiveness.

PPP and formalization of the state's efforts to build a more inclusive societal environment

The partnership between the state and private business is promising from the point of view of eliminating the fundamental cause of the current societal crisis, as it bases on coinciding interests, preferences, and partners' values. In addition, PPP refers, as a rule, to long-term, capital-intensive, and publicly significant projects. This means that implementing PPP projects in public goods implies a significant number of stakeholders who, through their actions, transmit consent (disagreement) with each other's actions, including the state. With a post-crisis agenda, there is a strong case for PPPs to get a bolder role in addressing society's major issues²⁴.

As said above, it is hard to overestimate the economic effect of PPP. Before the COVID-19 pandemic, the existing infrastructural capacities in various countries were not enough to meet the demand. The decrease in PPP investments during the pandemic only aggravated the situation. In the late 2010s, the world invested around \$2.5

²⁴ Reeves M., Kell G., Hassan F. 2018. The Case for Corporate Statesmanship. *Boston Consulting Group*, 1 March. URL: <https://www.bcg.com/publications/2018/case-corporate-statesmanship> (accessed 31.10.2022).

tn a year on transportation, power, water, and telecommunications systems. Nevertheless, it was not enough, and needs were only growing steeper. A study by the McKinsey Global Institute showed a need for the world to invest an average of \$3.3 tn annually to support currently expected growth rates (Fig. 3). The partnership between the state and private business is promising from the point of view of eliminating the fundamental cause of the current societal crisis since it is built on the coinciding interests, preferences, and values of partners. According to Boston Consulting Group experts, three things must be priorities for governments worldwide (Fig. 4).

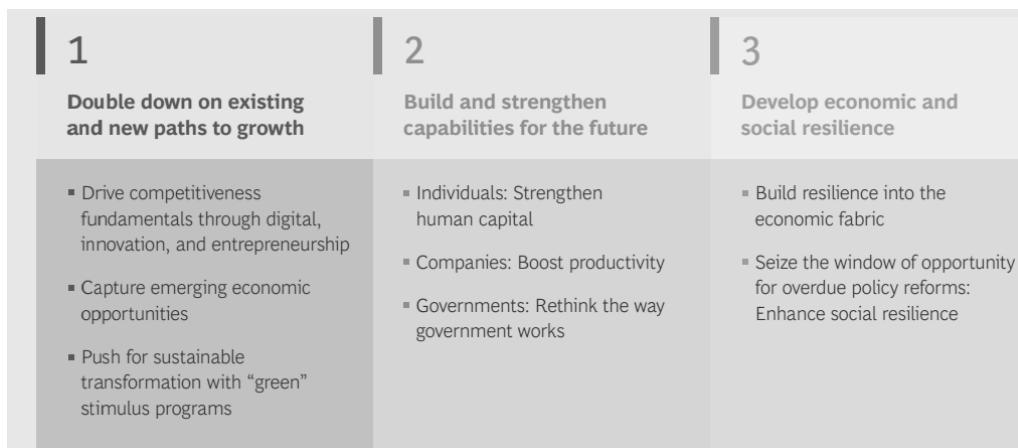


Figure 4. Key priorities of institutional support of PPP by the state will allow for overcoming the societal crisis's consequences.

Source: Schwaerzler C., Henderon G., Patel J., et al. 2020. *Beyond the curve: How governments can galvanize their nations for the rebound*. Boston Consulting Group, May. URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/three-government-priorities-for-rebuilding-post-covid> (accessed 31.10.2022)

Alongside positive effects for citizens, the institutionalization of PPP in publicly significant spheres can demonstrate to a private business that it is increasingly stepping up on sustainability and corporate responsibility. It is because of growing evidence of a positive link with financial performance. This alignment of finance with corporate responsibility could significantly contribute to rebuilding societal integrity regarding environmental stewardship, workplace conditions, and good governance. In essence, corporate responsibility is a long-term maximization of self-interest in which private investors ensure they do not damage themselves by undermining their environments.

In other words, an adequate institutionalization of PPP forms by the state allows for expansion of the sphere of coincidence of interests of companies (and their employees), society, and the state. This is how state should implement its policy aimed at minimizing the negative consequences of the societal crisis. Corporate responsibility is fundamentally about individual values and actions in ways that are compatible with

a common interest. In other words, it means ‘doing well by doing good’ within an existing policy of fighting the social crisis caused by pandemic shock (Fig. 5).

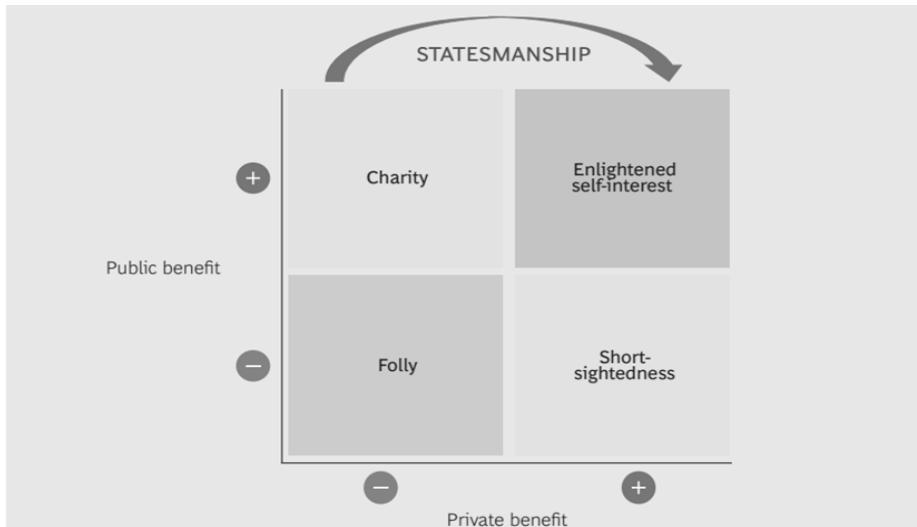


Figure 5. Fighting the societal crisis as the institutionalization of coinciding interests of the state and private business in initiating PPP projects

Source: Brimmer A., Chin V., Hayden P., et al. 2020. *Beyond the Curve. How to Restart in the Wake of COVID-19. The Boston Consulting Group's Henderson Institute, April.* URL: <https://www.bcg.com/publications/2020/restarting-the-economy-post-covid-19> (accessed 31.10.2022)

The PPP specifics are due to the dialectic of interaction between the state and private business, and the variety of operations with public goods depends on the functions and fiscal capabilities of the state in society. There are several reasons for that. Firstly the state combines subjective and objective principles; secondly, it institutionalizes activities of both market agents and business entities acting on behalf of the state; thirdly, it de-facto redistributes to its budget a significant part of the national income created by society; fourthly, it follows its norms of behaviour contrary to the implementation of the function of maximizing public utility; fifthly, it introduces conflict into its relations with the society and citizens as a result of inadequate aggregation of individual values in public choice; sixthly, the state is the object of all social discontent provoked by its inability to deal efficiently with the crises. Still, and despite all these circumstances, it is the state that sets the conditions for the implementation of PPP projects.

In light of this role of the state, it is necessary to focus on elaborating political solutions for dealing with the societal crisis. First, one needs to take into account specifics of formal institutions that mediate interaction dialectic of mechanisms of the realization of publicly significant norms of behavior, on the one hand, and penalties for not following these norms, on the other. Second, the state needs to recognize the phenomenon of societal integrity as a key one in all conditions, including such ex-

traordinary situations as pandemics. Besides, all decisions will have a delayed impact since, initially, the state should recognize the necessity to review its role in institutionalizing societal structural ties. To reach the target effect, a focus should be made on constructive (not destructive) opportunities of formal institutions. Before all, it is about adequately assessing citizens' values as family members, society members, employees, social activists, voters, etc. The state should understand the reasons for different perceptions of these values by citizens, society, and the state itself, as well as make an expert assessment of the complex of state actions and specific features of formal institutions that will expand the sphere of coincidence of individual and public preferences. Any mistake in this way could potentially lead to severe social and economic damage. State-formed formal institutions should undergo tests in one publicly important sphere, and only in case of success, with the restoration of citizens' trust in their government's policies, would it be appropriate to implement them on a broader scale, aiming at resolving the societal crisis.

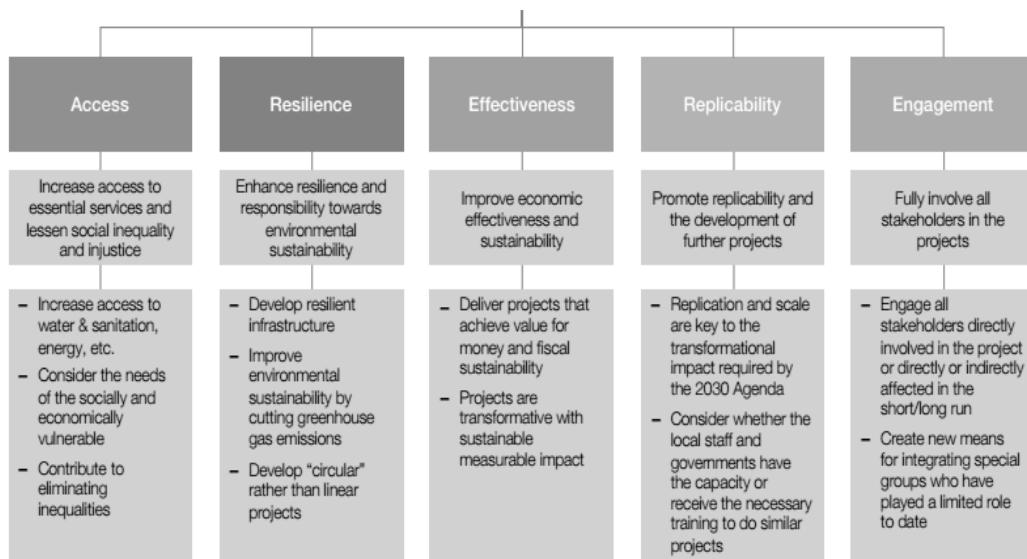


Table 1. UN-5 People-first Outcomes

Source: UN, World Economic Forum's Global Future Council

The crisis refocused on structural and economic issues, which touch upon personal and political spheres. Many of them could have been addressed a long time ago as well as the tools and techniques. Nevertheless, the crisis has become the right time to look forward and begin the hard work of rebuilding national economies and societies. Resolving the societal crisis in many ways conforms to the realization of the UN people-first model that is meant to be consistent with the Sustainable Development Goals (SDGs). Thus, PPPs should be 'fit for purpose' and meet the needs of 'people-first'. In this case, the UN people-first model stipulates five desirable outcomes (UN-5) that can be applied to infrastructure PPP projects (Table 1).

Results and discussion

A robust economic recovery fuelled by restored societal integrity will benefit everyone if it relies on improved social security networks and adequate forms of PPP organization (Pranov, Rassokhina, 2019). Besides, it is necessary to be aware of severe financial difficulties that only broad-based fiscal partnerships can solve. This includes public-private health care investment, infrastructure, and climate change²⁵. This task is not easy to fulfill. Policymakers should choose how to invest for the future in a fiscally prudent way, adopt well-planned discretionary policies to stimulate demand, and enhance social security nets and unemployment benefits²⁶. For that goal, we presented an experimental model of the institutional matrix (Vaslavskiy 2021), which could be a form of application of pre-set parameters of a planned PPP project.

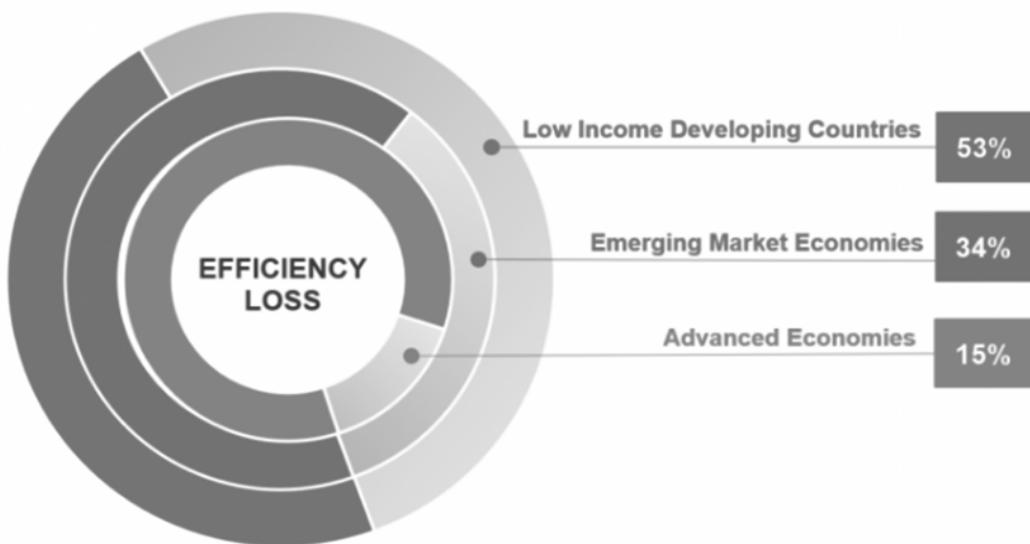


Figure 6. Countries waste anywhere from 30 to 50% of the money spent on infrastructure.
Source: Baum A., Mogues T., Verdier G. 2020. *Getting the most from public investment*. Schwartz G., Fouad M., Hansen T.S., et al., eds. 2020. *Well spent. How strong infrastructure governance can end waste in public investment*. International Monetary Fund, 3 September. DOI: 10.5089/9781513511818.071.

²⁵ Monteiro R., Sakrak O.A. 2020. What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships? *Public Financial Management Blog, IMF*, 30 April. URL: <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/04/what-is-the-covid-19-crisis-impact-on-public-private-partnerships-.html> (accessed 31.10.2022).

²⁶ Gaspar V., Lam W.R., Raissi M. 2020. Fiscal Policies for the Recovery from COVID-19. *Public Financial Management Blog, IMF*, 6 May. URL: <https://blogs.imf.org/2020/05/06/fiscal-policies-for-the-recovery-from-covid-19> (accessed 31.10.2022).

Solid infrastructure that stimulates and supports economic and human development is key to a growing economy, creating wealth, and reducing inequalities (Schwartz, Fouad, Hansen et al. 2020).

With the pandemic and its economic fallout, creating good infrastructure through strong infrastructure governance is more important than ever and key to supporting economic recovery. It becomes evident that most countries will find it challenging to meet critical public investment needs. Various options – raising revenues, borrowing more, cutting unproductive spending, or getting more private-sector participation – can help increase infrastructure spending. Nevertheless, all the alternatives have limitations and are insufficient on their own.

Losses in public investment are often systemic. Inefficiencies entail losing over one-third of the resources spent on creating and maintaining public infrastructure (Fig. 6).

These inefficiencies are the product of poor infrastructure governance, defined as institutions and frameworks for planning, allocating, and implementing infrastructure investment spending. Estimates suggest that, on average, better infrastructure governance could make up more than half of the observed efficiency losses (Baum, Mogues, Verdier 2020).

In the wake of the pandemic, lockdowns, and crisis, more infrastructure investment and strong infrastructure governance are likely to become even more important²⁷, because with economic growth turning negative, public investment will have to be part of stimulating weak aggregate demand. Public investment can increase demand in the short term and productivity in the long term, sometimes even with limited increases in indebtedness, if spending is done efficiently²⁸.

Many advanced economies have aging infrastructures and urgent spending needs for their upkeep and modernization. For example, in the United States, the American Society of Civil Engineers estimates cumulative spending needs at more than \$10 tn through 2040 to maintain, repair, or rebuild existing infrastructure²⁹. In Europe, the European Commission presented an Investment Plan to unlock more than €315 bn for

²⁷ *The Great Lockdown*. 2020. World Economic Outlook, April. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> (accessed 31.10.2022); IMF (2020) *Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. 2020. Fiscal Monitor, April 2020. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/ FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278> (accessed 31.10.2022).

²⁸ *Legacies, Clouds, Uncertainties*. 2014. World Economic Outlook, October. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Legacies-Clouds-Uncertainties> (accessed 11 August 2022); IMF (2015) *Making Public Investment More Efficient*. 2015. IMF Policy Paper, June. IMF. URL: <https://www.imf.org/external/np/ pp/eng/2015/061115.pdf> (accessed 31.10.2022).

²⁹ American Society of Civil Engineers. 2021. *Failure to act. A report by ASCE and EBP*, March. URL: https://infrastructurereportcard.org/wp-content/uploads/2021/03/FTA_Econ_Impacts_Status_Quo.pdf (accessed 31.10.2022).

investment spending³⁰. The IMF called for a spending push to help support both short-term demand shortfalls and longer-term development needs³¹.

Under the Japanese presidency in 2019, the G20 presented a set of quality infrastructure investment (QII) principles, building upon earlier principles established by the G7 under the Japanese presidency in 2016 and endorsed by the G20 under the Chinese presidency in the same year³².

Numerous experts claim that the state should thoroughly prepare PPP projects in any field, especially in infrastructure. Otherwise, they will not be effective. Moreover, it will be successful only if good preparation attracts private investment to implement capital-intensive long-term projects. At the same time, following the pandemic and subsequent crisis, many governments could not provide total budget financing, putting at risk the realization of various infrastructure projects with significant potential middle- and long-term economic effects. Generally, nowadays, governments associate the post-crisis future with bringing forward rather than postponing or canceling projects to support employment and economic growth. Nevertheless, then, it is necessary to eliminate the negative impact that the current economic crisis has been bringing on the PPPs, namely (1) additional costs for all PPP projects, particularly those that are operational, primarily due to disinfection of equipment and facilities, and workforce shortages; (2) decreasing revenue of user-funded PPP projects, particularly transportation and energy projects, due to reduced demand; (3) specific challenges to projects that are in the construction phase, such as construction delays and supply chain disruption.

Estimates confirm substantial scope for improving public investment efficiency in most countries³³. Figure 7 shows estimations of investment efficiency for up to 164 countries (using various efficiency score estimation methods) as well as results. The estimated median efficiency gap is significant because public investment process entails losing over one-third of resources. The gap ranges between 33% for data envelopment analysis estimation and 43% for stochastic frontier analysis (adjusted for skewness), with wide variation across countries around this overall range. Efficiency varies widely across income groups and regions. In general, the gap shrinks as income rises. For

³⁰ Investment plan. 2016. EC, 18 January. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/investment-plan-results-so-far_en (accessed 31.10.2022).

³¹ Legacies, Clouds, Uncertainties. 2014. World Economic Outlook, October. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Legacies-Clouds-Uncertainties> (accessed 31.10.2022); Boone L. 2019. Growth is Taking a Dangerous Downward Turn. OECD Ecoscope, 19 September. URL: <https://oecddecoscope.blog/2019/09/19/growth-is-taking-a-dangerous-downward-turn> (accessed 31.10.2022).

³² G20 principles for quality infrastructure investment. G20 Osaka Leaders' Declaration, 29 June. URL: https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf (accessed 31.10.2022); MoFA, Japan. G7 Ise-Shima Principles for Promoting Quality Infrastructure Investment. G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, 27 May. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000160272.pdf> (accessed 31.10.2022).

³³ Baum A., Mogues T., Verdier G. 2020. Getting the Most from Public Investment. Schwartz G., Fouad M., Hansen T.S., et al., eds. 2020. *Well spent. How strong infrastructure governance can end waste in public investment*. International Monetary Fund, 3 September. DOI: 10.5089/9781513511818.071.

example, as Figure 7 demonstrates, panel 1 (data envelopment analysis, non-adjusted efficiency scores), on average, low-income developing countries face an efficiency gap of 53%, while emerging markets have a gap of 34%, and advanced economies – a gap of 15%. The gap between top and bottom performers shortens as income rises.

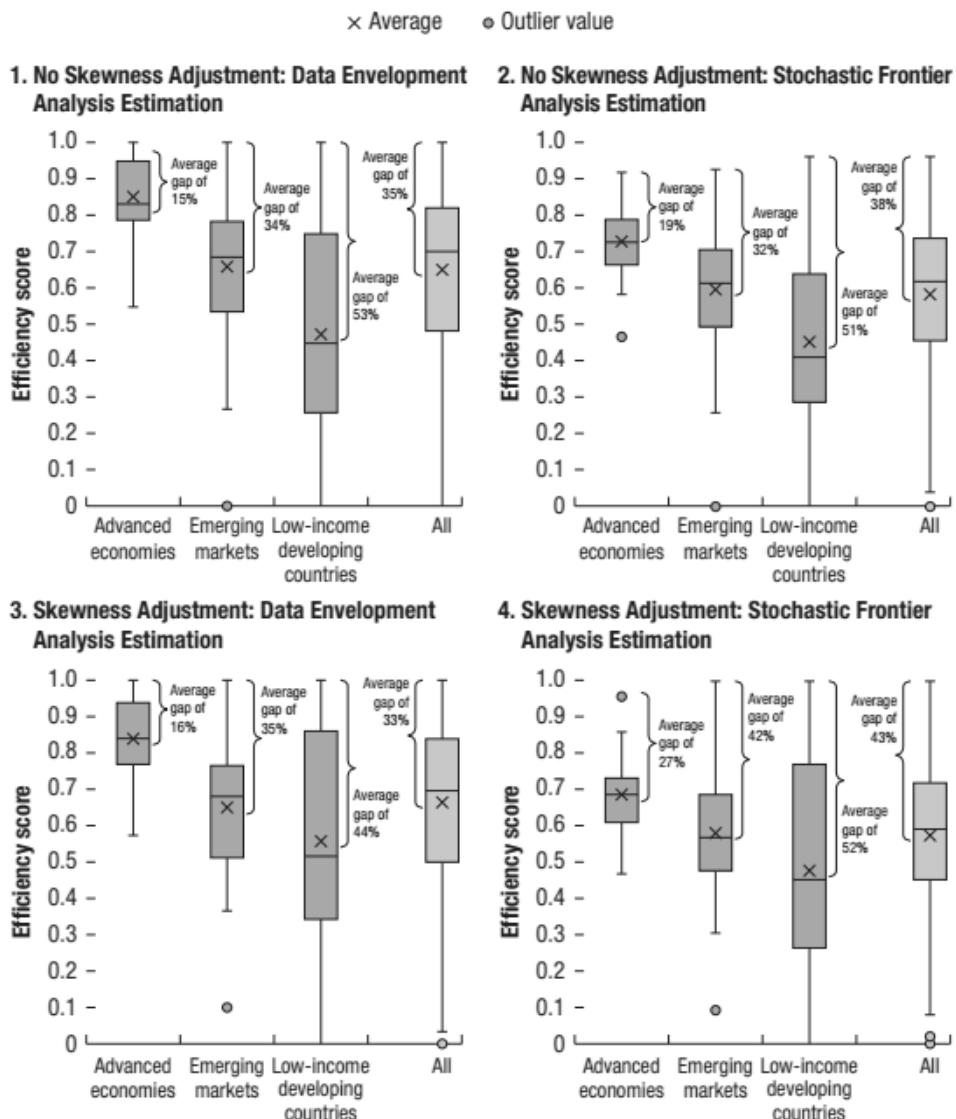


Figure 7. Public capital and infrastructure performance: hybrid public investment efficiency score by income level.

Source: Baum A., Mogues T., Verdier G. 2020. *Getting the most from public investment*. Schwartz G., Fouad M., Hansen T.S., et al., eds. 2020. *Well spent. How strong infrastructure governance can end waste in public investment*. International Monetary Fund, 3 September. DOI: 10.5089/9781513511818.071

Note: Each box shows the median and the 25th and 75th percentiles, and the whiskers show the nonlinear maximum and minimum values. Scores range between 0 and 1. The average efficiency gap equates to the mean percentage difference between the highest and the average efficiency scores. The four panels reflect different combinations of two aspects in the efficiency score derivation methodology.

Therefore, inefficiencies in public investment spending are substantial. Better infrastructure governance would raise public investment spending efficiency and improve infrastructure outcomes. Adopting public investment practices of best performers could help other countries to close about half of their efficiency gap. In this situation, it becomes evident that other conditions being equal, good use of formal institutions by the state could deliver a considerable economic effect. The following steps seem necessary in this light: state-led professional institutionalization of conditions; eliminating corruption at the top level of the government; decreasing the share of shadow economy; reducing socio-economic inequality; understanding value orientations of people which found themselves in a difficult economic and quality of life situation because of state's tackling such challenges as a pandemic.

In other words, in crisis conditions, the state should direct formal institutions, especially during the realization of capital-intensive infrastructure PPPs of public significance, to form an adequate, more inclusive societal environment, and reduce the share of informal institutions causing irrational antisocial behavior of economic agents. Only such an approach will allow the state to regain the people's trust and efficiently coordinate joint efforts to restart the economy post-crisis.

* * *

Theoretical exploration of system-formation logic within self-sustaining companies is essential for defining drivers of the post-crisis reality. A society based on human-centrism can extrapolate this foundation on structural ties in the economy and technology. Self-sustaining companies play an intermediary role in building human-centric organizations in the society, economic and technological spheres. It becomes possible as such companies are dialectically sophisticated elements generated by pre-crisis socio-economic systems. They have the potential to structure a new post-crisis reality using their mechanism of self-movement and self-development. Inside a company, it is a downward causation mechanism that launches processes of self-organization of dialectically sophisticated companies (internal structures). Outside it is an upward causation mechanism realizing the company's self-development. While transforming inside, private companies develop an ability to 'creatively destruct' the outside environment by integrating into the society, economy, and technological sphere to implement their mechanism of self-movement.

Self-sustaining companies cement their place in a new dynamic reality because to them investing in intangibles are a means of their expansion as they generate a vast number of networking interactions. Companies that have invested across all categories

of intangibles are further ahead in their digitization journey, less likely to be disrupted because they are highly innovative, and highly likely to be able to attract and retain top talent. All of this can create value and, importantly, the value that can endure a deep market and economic disruption. Besides, investments in different intangibles interact with a high correlation, creating synergies. Thus, independent companies turn dynamic, getting an expansion and new self-development opportunities driven by ecosystems expansion, new technological platforms formation, and strategies amplification with ESG agenda actively used.

Meanwhile, the process of companies' expansion takes place through objective, subjective, and process components of the system-formation both at the micro- and macro level of the economy and society. In this context, the subjective component has a priority since it mediates the technological progress and dynamic characteristics of the economic and social spheres. The fundamental character of this problem is predetermined by its complexity and dialectic interrelation of two mechanisms of human self-organization: education as a basis for diversity and socialization as a basis for inclusivity, engagement, and integration. Together, these phenomena pave the way for equity as the quality of the social environment and their combination represents a fundamental challenge that has not been solved in any country in the world. A society that will head this race for a constructive personality, able to solve the most comprehensive problems autonomously, will become an undisputed leader of future progress.

The subjective aspect of organizational change within a firm, including the institutionalization of individuals and collective behavior, becomes essential in understanding the strategic actions of companies in an uncertain post-crisis reality. Self-sustaining companies go through economic crises more quickly if they adapt their teams' organizational structure. Moreover, from a long-term perspective, they show better results not only during post-crisis recovery but also afterward. Precisely in this sense, these companies stand as drivers of organizational change in the economy and society, as they understand the significance of DEI, ensure their structural stability and adapt individual habits and behavior of their employees through causality mechanisms.

Nowadays, the successful companies will be the ones that through their own experience in crisis conditions have come to need to organize their teams on the principles of human-centrism with the attraction of highly-qualified humans resources to obtain a new quality of professional alliances. These alliances, 'superteams', consist of diverse specialized groups of people and groups of specialized computers. Now it is pretty challenging to forecast perspectives of such fundamental transformations, but the value of a person that is capable of self-development and possesses an expansive and, from the theoretical point of view – even priceless – intellectual capital, is beyond doubt. (Malone 2018).

We assume that companies and their CEOs should provide adequate socialization of educated personalities at the level of their corporate structures. In this context, we highlight the main problem areas linked to the optimization of DEI principles at the level of companies. Reaching considerable progress on this path is a matter of com-

hending CEOs' fundamental principles of inter-company organization. They tend to reject leadership as a manifestation of diversity and have a negative attitude towards such inclusion characteristics as equality and openness. From the theoretical point of view, it is about mediating the downward causality mechanism considering critical principles of employees' adequate socialization.

Thus, the solution to the societal and economic crises caused by the pandemic and its consequences largely depends on state efficiency. This efficiency, in turn, directly depends on restoring interaction and mutual trust between the state and society. State-created formal institutions, adapted to the new reality of the societal crisis, become essential. In the post-crisis reality, they should be tasked with creating a more inclusive societal environment. This, among other things, means substituting redistributive fiscal functions of the state with its professional (expert) mission to adequately assess value preferences that dominate in the society and to search for relevant institutional opportunities of their relatively full consideration in the aggregation of public choice. Private business gets a priority status in this case as it represents the interests of numerous stakeholders. In this light, PPP stands as a good platform for testing formal institutions allowing the state to assess the preferences and values of private investors and increase their congruence with public policy.

The latter is most feasible on the example of the accelerated development of PPPs in those areas of state activity that have been most affected by the COVID-19 pandemic. It is about the sphere of public goods which until the pandemic were a priority area of partnership between the state and private business. Now the state has to consider budgetary constraints and make informed choices among possible forms of 'alliances' with private investors. In this case, traditional goals of minimizing transaction costs and increasing the efficiency of transactions with public goods, as well as time parameters for obtaining socially significant results, should be taken into account.

Primary forms of PPPs allow the state and private business to optimize risk-sharing and the burden of expenses as capabilities of the public segment expand in creating optimal 'rules of the game', conditions, and efficient incentives to maximize the potential of the national economy. As the state often cannot provide full-budget financing, PPPs' success during economic recovery largely depends on how the technology of attracting private investment to capital-intensive long-term projects works. Investments in infrastructure quickly result in economies recovering from the crisis through immediate job creation in construction and industry, while employment growth helps support consumer demand. Nevertheless, most importantly, a short-term increase in demand is followed by long-term multiplier effects.

These goals require a trust-driven recovery environment that is a collaborative, partner, and stakeholder friendly. National governments should review infrastructure PPP projects in sectors most affected by the crisis: airports, ports, roads, public transport, and energy – to understand demand- and supply-side impacts. Main problems that require immediate solution include (1) obtaining an adequate assessment by governments of the efficiency of contractual provisions on PPP projects, (2) expert

consideration of restructuring and coordination of contract financing sources, and (3) review of contracts and problem assets management tools. This requires a dialogue between the governments, their private partners, and other relevant stakeholders such as financiers and regulators.

A rise in the number of completed PPP projects of public significance will indicate positive dynamics. The absence of such dynamics or the low pace of private investors' attraction in joint projects with the state will mean incompetence of the state and inadequate PPP institutionalization. Overall, it could indicate the state's unwillingness (or inability) to create a more inclusive societal environment. The latter outcome is quite possible as creating a more inclusive societal environment has at its foundation the restoration of societal integrity in a post-crisis reality. It is to achieve by changing focus in the realization of PPP projects. Before the pandemic, paternalism was typical for the state in all spheres, as projects of public importance fully or mostly received financing from state budget funds. Logically, the role of private investors was limited to the status of junior partners. In these conditions, the state tended to neglect the value orientations of its partners as insignificant. In many ways, this explains the low pace of PPP development in different countries.

Creating a more inclusive societal environment and reopening businesses is possible only in case of adequate consideration of value orientations of households and private businesses by the state. Therefore, the state's mission to professionally treat the potential of formal institutions, changing focus from mechanisms of repression to creating a more inclusive societal environment for the work of private business, comes to the forefront. In any case, the state will try to restore its powers in a total pre-crisis volume. Private business, in its turn, will not fix its growth strategy if it does not see prospects of reducing uncertainty as a feature of the post-crisis reality. Furthermore, ultimately, it will mean the societal crisis continuation: the state does not shift from fiscal preferences to value preferences, making it impossible to restore societal integrity.

Therefore, PPP in its various forms allows to gradually substitute the paternalistic approach of the state towards the private business with a partner approach paving the way for creating a more inclusive societal environment for business activity. In this context, we find essential to institutionalize the match of value preferences of private companies, representing numerous stakeholders, on the one hand, and the state that is supposed to provide support, on the other hand. Institutional specification of the relations of the state and private business during the realization of publicly significant PPP projects allows for assessing the adequacy of formal institutions. We could either witness the domination of repression mechanism for the opportunistic behavior of partners, or adequate socialization of citizens as representatives of companies treating socially recognized norms of behavior as indisputable. A definitive preference for partnership against opportunism in the state and private business behavior is the key to success in solving the problem of societal crisis and creating a more inclusive societal environment.

Eventually, it is possible to achieve a multiplicative macroeconomic effect: each \$100 bn of spending on infrastructural PPP projects gives around 1 million full-time jobs. Each dollar invested in transport infrastructure contributes 1,5-2 dollars to the country's economic growth, including trade growth, development of business processes in provinces, and a rise in population mobility³⁴. The state, in its turn, may vary forms of PPP concerning the coincidence of preferences of private investors and the state itself.

About the author:

Yan I. Vaslavskiy – Ph.D. in Political Science, Associate Professor MGIMO University. 119454, Moscow, Vernadsky Avenue, 76, room 3024. E-mail: vaslavsky@yandex.ru

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

УДК: 334.7, 338.24
Поступила в редакцию: 15.06.2022
Принята к публикации: 20.10.2022

Государственно-частное партнёрство: высокоэффективный альянс для достижения целей устойчивого развития

Я.И. Ваславский
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-27-63](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-27-63)

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В условиях экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19 и многочисленными санкциями, введенными против Российской Федерации, эффективная организация государственно-частного партнерства (ГЧП) стала особенно актуальной. Важность этого вопроса обусловлена тем, что российская экономика попала в перекрестье, как минимум, двух фундаментальных системных трансформаций.

³⁴ *Investitsii v infrastrukturru: Rynok proektorov v krizis.* 2020. An analytical review. InfraOne. URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/ry nok_proektorov_v_krizis_infraone_research.pdf (accessed 31.10.2022).

С одной стороны, все экономические системы стран мира в той или иной степени достигли пределов развития статичной экономики. С другой стороны, наиболее пострадавшие от санкций против России компании представляют собою структуры с передовыми практиками в сфере организации и участия в технологических платформах и корпоративных экосистемах с использованием стратегий B2C и B2B. В связи с этим, осуществление качественной трансформации экономики для выхода из социального кризиса является универсальной задачей, которая стоит не только перед Россией. В этих условиях на повестку дня выходит превращение статичной экономической системы страны в динамичную. Трансформация такого рода обычно начинается с создания новых структурных связей устойчивыми крупными компаниями, которые должны соответствовать динамично меняющейся реальности. Переход к динамичной модели будет означать открытие новых перспектив развития и огромного потенциала к расширению. Основами этой новой модели станут принципы человекоцентризма и повышения значимости талантливых, интеллектуально автономных личностей в корпоративных и других структурах.

В статье излагается междисциплинарная точка зрения на инновационные знания и практики в области оценки эффективности, связанные с окружающей средой, управлением природными ресурсами, изменением климата и развитием. В последние годы экспертиза стала играть всё более важную роль в определении значимости и ценности мероприятий по развитию с точки зрения их актуальности, влияния, эффективности, результативности и устойчивости.

Авторы стремятся доказать, что после экономического кризиса, вызванного пандемией, и в условиях западных санкций, государственно-частное партнёрство может выполнять для России фундаментальную задачу, гораздо более важную, чем участие в производстве общественных благ за бюджетные средства. ГЧП могло бы помочь стране перейти от статичной экономики к динамичной.

Такая трансформация и соответствующие преобразования в корпоративных и социальных структурах, основанные на принципах человекоцентризма, могут дать мультиплексивный эффект в экономике, качестве жизни, государственной политике, управлении и других сферах.

Ключевые слова: экономический кризис; социальный кризис; государственная политика; PPP; государственно-частное партнерство; устойчивое развитие; социально-экономическое развитие; развитие инфраструктуры; ESG (экологическое, социальное и корпоративное управление)

Информация об авторе:

Ян Ильич Ваславский – кандидат политических наук, доцент МГИМО МИД России. 119454, г. Москва, проспект Вернадского, д.76, каб. 3024. E-mail: vaslavsky@yandex.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

References:

- Anderson P.W., Arrow K. 1988. *The Economy as an Evolving Complex System*. New York: Avalon Publishing.
- Arnold V.I. 1986. *Catastrophe Theory*. Berlin: Springer-Verlag. DOI: 10.1007/978-3-642-96937-9.

- Arthur W.B. 1999. The End of Certainty in Economics. In: Aerts D., Broekaert J., Mathijss E. (eds). *Einstein Meets Magritte: An Interdisciplinary Reflection*. *Einstein Meets Magritte: An Interdisciplinary Reflection on Science, Nature, Art, Human Action and Society*. Dordrecht, Springer. Vol. 1. DOI: 10.1007/978-94-011-4704-0_14.
- Arthur W.B. 2009. *The Nature of Technology: What it is and How it Evolves*. London: Penguin. DOI: 10.1016/j.futures.2010.08.015.
- Arthur W.B., Durlauf S.N., Lane D.A. (eds.) 1997. *The Economy as an Evolving Complex System II*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Bales R., Parsons T. 1956. *Family, Socialization and Interaction Process*. London: Routledge.
- Baum A., Mogues T., Verdier G. 2020. Getting the most from public investment. In: Schwartz G., Fouad M., Hansen T.S. et al., eds. 2020. *Well Spent. How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. International Monetary Fund, 3 September. DOI: 10.5089/9781513511818.071.
- Clark J.B. 1907. *Essentials of Economic Theory*. New York: The MacMillan Company (re-published in 2010 by BiblioLife).
- Corrado C. et al. 2018. Intangible Investment in the US and US before and since the Great Recession and its contribution to productivity growth. *Journal of Infrastructure Policy and Development*. 2(1). P. 11-36. DOI: 10.24294/jipd.v2i1.205.
- Frisch R. 1967. [1933] Propagation problems and impulse problems in dynamic economics. *Economic Essays in Honour of Gustav Cassel*. London: Psychology Press. P. 171–205.
- Guckenheimer J. 1973. Catastrophes and Partial Differential Equations. *Annales de l'Institut Fournier*. 23(2). P. 31-59.
- Habermas J. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity Press.
- Haken S. 1977. *Synergetics. An introduction*. Berlin: Springer-Verlag.
- Haussmann R., Gavin M. 1996. Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: the Policy Challenge for Latin America. *IDB Working Paper*. No. 259. DOI: 10.2139/ssrn.1815944.
- Hegel G.W.F. 1892. *The Science of Logics. In the Logic of Hegel* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Keller A.G. 1920. *Societal Evolution: a Study of Evolutionary Basis of Science of Society*. New York: Macmillan Company.
- Keynes J.M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Khosrow-Pour M. 2012. *Advances in Human and Social Aspects of Technology*. IGI Global.
- Malone T.W. 2018. *Superminds. The Surprising Power of People and Computers Thinking together*. New York: Little, Brown Spark.
- Mokyr J. 2005. The Intellectual Origins of Modern Economic Growth. *The Journal of Economic Theory*. 65(2). P. 285-351. DOI: 10.1017/S0022050705000112.
- North D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York and London: W.W. Norton & Co. DOI: 10.1177%2F003232928201100416.
- North D. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139174633.
- Parsons T. 1949. *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*. Glencoe: The Free Press.
- Pilipenko O., Pilipenko Z., Pilipenko A. 2021a. Theory of Shocks, COVID-19, and Normative Fundamentals for Policy Responses. *The Advances in Finance, Accounting, and Economics (AFAE) Book Series*. Hershey, IGI Global.

- Pilipenko A., Pilipenko Z., Pilipenko O. 2021b. Rebuilding a Stronger Business in the Uncertain Post-COVID-19 Future: Factor of Intellectually Autonomous and Adequately Socialized Employees. In M. Ziolo (ed.) *Adapting and mitigating environmental, social, and governance risk in business*. IGI Global. P. 178-207. DOI: 10.4018/978-1-7998-6788-3.ch009.
- Pranov B.M., Rassokhina T.V. 2019. Methodological Approaches to the Adaptation of the System of Global Indicators of Achieving the Goals in the Field of Sustainable Development in the Russian Federation. *Modern Economy Success*. №1. P. 146–152.
- Rawls J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Robinson J. 1962. *Essays in the Theory of Economic Growth*. London: Palgrave McMillan.
- Sandbu M. 2020. *The Economics of Belonging. A Radical Plan to Win back the Left behind and Achieve Prosperity for All*. Princeton: Princeton University Press. DOI: 10.2307/j.ctv1zm-2v4p.
- Schumpeter J.A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Brothers (republished by Routledge in 1994).
- Schumpeter J.A. 1949. *The Theory of Economic Development: an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Siebel T. 2019. *Digital Transformation: Survive and Thrive in an Era of Mass Extinction*. New York: Rosetta Books.
- Slutzky E. 1937. The Summation of Random Causes as the Source of Cyclic Processes. *Econometrica*. 5(2). P. 105-146.
- Tanzi V. 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511973154.
- Thom R. 1969. Topological Models in Biology. *Topology*. №8. P. 313-336.
- Thom R. 1974. Catastrophe Theory: its Present State and Future Perspectives. *Dynamical Systems – Warwic*. №468. P. 366-372.
- Von Bertalanffy L. 1968. *General System Theory: Foundation, Development, Applications*. Edmonton: University of Alberta.
- Zeeman E.C. 1977. *Catastrophe Theory: Selected papers 1972-1977*. Boston, Addison Wesley Publishing.
- Bogdanov A. 1922. *TektoLOGIYA – Vseobschaya organizatsionnaya nauka*. [Tectology: a universal organizational science]. Berlin, Saint-Petersburg (republished by: Moscow: Ekonomika in 1989).
- Lubarskiy G. Teoriya dinamiki slozhnoi sotsialnoi sistemy (I) [Theory of a Complex Social System's Dynamics]. *Polis*. №2. P. 41-50. DOI: 10.17976/jpps/2004.02.05
- Marx K., Engels F. 1955-1974. *Sobranie sochinений (2nd ed.)* [Collected Works]. Moscow: Politicheskaya Literatura.
- Popov V. *Antroposotsialnyi universum: mnogomernaya evolutsiya* [The Anthroposocietal Universe: Multidimensional Evolution]. Rostov-na-Donu: Fond Obrazovaniya I Nauki.
- Vaslavskiy Y. 2021. Gosudarstvo i obschestvennyi vybor: kontury postkoronavirusnoy realnosti [State and the Public Choice: the Framework of Post-Coronavirus Reality]. *Politicheskaya Nauka*. №2. P. 63-65. DOI: 10.31249/poln/2021.02.02.



Developing Local Content Policy in Pursuit of Sustainable Development Goals

Aaron Yaw Ahali

Henley Business School, University of Reading

Abstract. The Sustainable Development Goals (SDGs) constitute a set of ambitious steps adopted to transform our world. They comprehensively outline action plans for social inclusion, environmental sustainability, and economic development. Achieving the SDGs by 2030 requires an unusual combination of action and partnership between various governmental and non-governmental organizations, development partners, the private sector, and civil society. While decision-makers are responsible for prioritizing and implementing strategies to ensure the various strategies embedded in the SDGs come to fruition, the private sector and civil society also play leading roles in implementing national plans. Local content policies (LCPs) are strategic policy frameworks focusing on diversification and technologically-led transformation in resource-rich economies. They are generally expressed through laws compelling stakeholders to procure services, create jobs within the host nation, and transfer technology. This paper stipulates that LCPs must be linked to the SDGs as this will help resource-rich countries fully benefit from their natural resources.

Keywords: Local content policies, Sustainable Development Goals, oil and gas development

If well managed, oil and gas resources found in commercial quantities can play a significant role in the development of communities. The upstream activities include exploration and production of fossil fuels (i.e., crude oil and natural gas) which are transported to refineries and processing plants where other by-products, such as feedstocks, are produced from the raw material. Electricity generation and fuels for the residential, commercial, transportation, industrial, and agricultural sectors emerge from oil and gas production.

Despite a clarion call for a cleaner energy transition globally (i.e., renewable energy resources), the use of oil and gas will continue to play a leading role in the world's

UDC: 339.9

Received: March 10, 2022

Accepted: October 15, 2022

energy mix. According to the International Energy Agency¹, global energy demand is expected to increase to 37% by 2040, and more than 50% of energy consumers will still use oil and gas resources. There is no doubt that the COVID-19 pandemic has had some negative consequences for the oil and gas sector. Apart from energy, the oil and gas industry also contributes to the socio-economic development of a country by creating jobs. Revenue is generated at the local and national levels, along with infrastructure. Despite these incentives, there are also negative impacts, as upstream operations, such as drilling and production, are high-carbon processes, and there are safety and social acceptance issues.

Minimizing global CO₂ emissions is difficult in any economy's oil and gas sector. The benefits and feasibility of oil and gas production as an efficient and cheap source of energy supply are persistently threatened by the emergence of innovative technologies using renewable energy resources. Against this backdrop, an array of solutions are being adopted to eliminate the use of oil and gas in the coming decades. However, currently, there are not enough technologically and economically mature innovative technologies to allow this to happen (Gupta 2019).

Ritchie and Roser² suggest that, in 2016, the contentious intentional flaring and release of methane gases during oil and gas production accounted for only 5.8% of the world's greenhouse gas emissions, while other vital sectors such as electricity production for residential use was responsible for 10.9%, iron, and steel processing 7.2%, chemicals and petrochemicals only 3.6%. The transport sector released the highest share of emissions at 11.9%. In essence, whatever methodology or mechanisms are employed to mitigate and minimize emissions while curbing a rise in the world's average temperatures, the remedies may, in the end, emerge from the oil and gas industry. Thus, it is essential to consider prospective innovations and decisively recognize technology's role in pursuing a sustainable future³.

The significance of hydrocarbons cannot be overemphasized as they play a crucial role in all facets of human endeavor. Due to how essential hydrocarbons are to human existence and the world, exploration and production have proliferated, particularly in middle- and low-income countries, as discoveries of commercial quantities, are made. However, without a doubt, the discovery of hydrocarbons and the impact on economic transformation in the countries that discover them varies due to how the commodity accelerates economic transformation. Hydrocarbons continue to play a vital role in the world's energy mix, and the world's energy market is proliferating, experiencing

¹ World energy investment outlook: Paris. 2015. *International Energy Agency*. URL: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2015> (accessed 30.10.2022).

² Ritchie H., Roser M. 2020. CO₂ and greenhouse gas emissions. *Our world in data*. URL: <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions> (accessed 30.10.2022).

³ Verbeek G. 2020. Engineering for a greener oil and gas industry. *JPT*. URL: <https://jpt.spe.org/engineering-greener-oil-and-gas-industry> (accessed 30.10.2022).

ing a significant transformation over the last decade. Technological advancement; an increase in the world's primary energy demand; modification to traditional means of supplying and distributing energy; geopolitical inconstancy; environmental pollution; climate change; a sharp dip in the oil price since 2014; the eruption of the COVID-19 pandemic; and a rise in demand for the unbiased allocation of revenues accrued from hydrocarbon production, among other things, are changing both how hydrocarbons are produced and national oil companies' policies that allow economies to benefit from natural resources.

It is against this backdrop that local content policies (LCPs) have been adopted as a catalytic tool to stimulate broad-based economic development, which is required to reduce poverty while ensuring that the application of the United Nations (UN) Sustainable Development Goals (SDGs) result in radical shifts in domestic national energy policies. The SDGs were created to stimulate and measure progress while enhancing the quality of life for humanity. Agenda 2030 is a policy plan led by the UN and adopted by all 193 member countries, which identifies 17 goals that provide an outline roadmap for more significant social equity, environmental sustainability, and comprehensive economic development. The SDGs comprise 169 targets and 232 indicators which measure the 17 overarching goals, making a robust tool for measuring and reporting progress. The SDGs offer oil and gas companies significant opportunities to arrange their operations to ensure they are linked to host government objectives for sustainable development.

These global initiatives mean host governments address sustainability by establishing sustainable development management standards and policies in the oil and gas industry⁴. This objective is reinforced as the oil and gas industry is compelled to commit to the development goals of the Paris Agreement⁵ and the United Nations Framework Convention on Climate Change⁶, which aim to minimize the pressure on the climate, environmental challenges, and other sustainability difficulties that impact the health and well-being of society⁷. In addition, oil and gas companies and their stakeholders are fully encouraged to submit voluntary reports as one of their main objectives, thus strengthening and complying with sustainable development policies.

This aim of this paper is to show that LCPs must be linked to the SDGs as this will help resource-rich countries fully benefit from their natural resources.

⁴ Schneider J., Ghettas S., Merdaci N., Brown M., Martyniuk J., Alshehri W. and Trojan A. 2013. *Towards sustainability in the oil and gas sector: benchmarking of environmental, health, and safety efforts*. URL: <https://scholarworks.rit.edu/jes/vol3/iss3/6/> (accessed 30.10.2022).

⁵ Chemnick J. 2021. US Officially Rejoins Paris Climate Agreement. *Scientific American*. URL: <https://www.scientificamerican.com/article/u-s-officially-rejoins-paris-climate-agreement/> (accessed 30.10.2022).

⁶ UN. The Paris Agreement. URL: unfccc.int/parisagreement/items/9485.php (accessed 30.10.2022).

⁷ Naceur K.B. 2019. How the oil and gas industry is contributing to sustainability. *JPT*. URL: <https://jpt.spe.org/how-oil-and-gas-industry-contributing-sustainability> (accessed 30.10.2022).

What are local content LCPs the SDGs?

According to Leyland and Eberhard (2018), local content is the composition and effective implementation of strategies that favor and boost local or indigenous industries in resource-rich countries over multinational suppliers of goods and services. Hansen et al. (Hansen et al. 2019) posit that they usually are policies forced upon multinational companies operating in host countries to raise and partner with indigenous suppliers in the economy, pursuing wide-ranging policy objectives such as creating jobs, industrial transformation, and the transfer of technology. Local content initiatives can be extended to the information communication technology (ICT), health, machinery, and equipment sectors, and extractive industries (Hansen et al. 2019). An attainable level of local content is sometimes required under the legal regulations which permit multinational firms to operate in a host nation. Although there is no universally accepted definition of the term in the oil and gas industry, local content or national content are strategies that allow the state to gain value addition from petroleum activities in addition to the direct revenues obtained through sales of hydrocarbons belonging to the state or taxes, service fees, state participation, and dues collected from companies operating within the oil and gas value chain.

Developing countries with natural resources continuously look for strategies to deepen the economic links between the extractive industry and economic transformation. Against this backdrop, countries continuously establish and strengthen local content policies to stimulate development while creating value for the host country (Ramdo 2015). LCPs are critical policy interventions for that purpose. LCPs could prove catalytic for developing countries since there appear to be mixed results for natural resource extraction and economic development.

Local content in the context of this study encompasses “local procurement, the employment of indigenous people within the host country both at the national and local levels and services (value addition) from local or national firms” (Butler 2019). Butler asserts that local content, as a policy framework, can equip communities in resource-rich countries politically, economically, and socially, broadly increasing their stake in the supply chain.

LCPs are a series of policies geared towards creating value-added outcomes for citizens. They are a vital policy tool that compels multinational oil companies (MNOCS) to assist the host country’s economy instead of simply pursuing profits in the host country (Ngoasong 2014). As most MNOCS are profit-oriented, LCPs are the most efficient way to enhance the economic well-being of society (Tordo, Tracy, Arfaa 2011). Thus, linking local content to the SDGs can generate value for the host government and stakeholders. In this light, several oil-producing economies have implemented LCPs to generate more significant profit from oil and gas discoveries.

It is essential to mention that, in the past, local firms lost out on innovative creation, that is, access to research, development, and skills enhancement. Local firms were

often left to only provide service delivery without gaining any value-added content. For this reason, LCPs have become a critical bridge allowing local firms to gain from their natural resources. One positive aspect of this is creating a multilateral trading system whereby trade flows are practical and accessible, one of the main principles of the World Trade Organization (WTO).

Agenda 21 is a policy plan established to forge global cooperation for sustainable development to enhance human lives while protecting the environment. In 2000, 178 nations agreed and endorsed the Millennium Development Goals (MDGs) (Hansson, Pargman, Pargman 2021). The MDGs had eight specific objectives, with the main aim of eradicating poverty and hunger by 2015. All parties accepted the SDGs and the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015. The principal aim, agreed upon by all UN-affiliated countries, is to build a 15-year plan, on which some progress has been made; however, some of the stipulated objectives are being met only slowly (Bjørner 2021). The SDGs have been restored to some extent due to the UN's consistent commitment to technological advancement in its Agenda 2030 plans. One of the critical conditions of this commitment is that development meets the needs of the current generation while ensuring that future generations are not compromised in their ability to meet their own needs. The SDGs expatiate on and combine three core areas of sustainability: the environment, society, and the economy, expanding on an array of acknowledged directions such as social and regulatory effects of industry, poverty reduction, biodiversity, etc.

The SDGs seek to advance the socio-economic development aspirations of rich and developing countries. They are ambitious, cooperative, and precise, with a clear message that every country must try to achieve these goals. The 17 SDGs are framed in a way that seeks to: eradicate poverty in its entirety⁸; address issues about how to exterminate hunger, achieve food security, foster food and enhance sustainable farming practices; ensure good quality of life and success for everyone at all ages; provide all-inclusive and impartial training and enhance long-lasting opportunities for everyone⁹; ensure access to clean of water for all; ensure cheap and affordable energy for all; maintain urban communities and human settlements; guarantee manageable utilization and creation patterns (Walker 2021); take critical action to secure and protect the environment; guarantee, restore, and advance the use of natural frameworks to fight desertification and land degradation and end biodiversity disaster. The SDGs from 2016 to 2030 (adopted by the United Nations General Assembly in September 2015) are part of the UN's global plan Transforming Our World: The 2030 Agenda for

⁸ Ritchie H., Roser M. 2018. Plastic pollution. *Our world in data*. URL: <https://ourworldindata.org/plastic-pollution> (accessed 30.10.2022); SDG Tracker 2021. Goal 1: No poverty - SDG tracker. *Our world in data*. URL: <https://sdg-tracker.org/no-poverty> (accessed 30.10.2022).

⁹ UN. Sustainable Development Goals Report 2016. URL: <https://www.worldcat.org/title/sustainable-development-goals-report-2016/oclc/959869696> (accessed 30.10.2022).

Sustainable Development, a program outlining the policies, values, and obligations that should eventually lead to a more justifiable and sustainable future (Morton et al. 2017).

The oil and gas industry plays a significant role in the world's energy mix. It currently contributes approximately 55% of the global energy supply, and a rising population means it will continue to be an essential commodity, particularly for developing economies. Access to a cheap, reliable, and sustainable supply of oil and gas is key to economic change, job creation, poverty reduction, and global health.

According to IBIS World¹⁰, oil and gas contribute US\$3.2 trillion to the world economy. The UN (2018) suggests¹¹ that the oil and gas sector contributes considerable tax and other revenues to host governments and directly employs 4.5 million people. The fuels, by-products, and services that emerge from the sector support the running of day-to-day society while powering other industries, generating energy for heat and electricity, and producing fuel for transport. Refined oil is used in manufacturing products, materials, and chemicals, including plastics, medical equipment, clothing, and personal care products. Furthermore, the oil and gas industry is technologically driven. It requires modern technologies and products from investment in research and development and encourages local content and entrepreneurship with the associated capacity-building benefits. The energy, products, and services can help lift billions out of poverty, but progress must be made to support the aims of the Paris Agreement and 2030 Agenda.

If carefully designed and well implemented, the exploration and production of hydrocarbons can positively affect all SDGs as it contributes to the economy while mitigating the negative corollaries of hydrocarbon discovery. Baseline expansions and steps to mitigate the adverse effects of hydrocarbons, in essence, local content development, are identified as contributions to the SDGs. Overall, oil and gas development can be a catalyst for economic transformation and a tool for social development as it provides access to cheap energy sources, creates opportunities for decent jobs, encourages business and skills development, and enhances fiscal revenues while adding value to infrastructure. Nonetheless, the development of hydrocarbons has, in the past, contributed to some of the challenges that prevent the full manifestation of the SDGs, such as climate change, environmental pollution, economic and social inequality, civil war, gender-based violence, circumvention of tax, corruption, substantial health problems, and human rights abuses. For decades, the oil and gas industry has progressed as various stakeholders ensure steps are taken to avert, mitigate and manage the effects of hydrocarbon production.

¹⁰ IBIS World 2021. Global Oil & Gas Exploration & Production. URL: <https://www.ibisworld.com/global/market-size/global-oil-gas-exploration-production/> (accessed 30.10.2022).

¹¹ UN. Meetings Coverage and Press Releases. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/dsgsm1202.doc.htm> (accessed 30.10.2022).

Driving LCP implementation in light of the SDGs

The main stakeholders, which include multinational oil and gas companies and host countries, must show that they undertake their activities in a manner that maintains the socio-economic value of projects to attract investors and financiers. Given the current COVID-19 pandemic, these requirements have become more pronounced as many low- and middle-income economies endowed with commercial levels of oil and gas face unprecedented development difficulties.

The 2030 Agenda for Sustainable Development and 17 SDGs are geared towards peace and prosperity that works for both human beings and the planet¹². The 17 SDGs, composed of 169 clearly defined targets, can be grouped into three central pillars of sustainability: economic (SDG 1, 2, 3, 8, and 9), social (SDG 4, 5, 10, 11, 16, and 17), and environmental (SDG 6, 7, 12, 13, 14, and 15).

The SDGs are broad and stem from necessities such as economic growth, innovation, and infrastructure creation (Ranjbari et al. 2019). Achieving the 2030 Agenda requires various sectors and disciplines to actively integrate and cooperate (Shula et al. 2020). For resource-rich economies to achieve the SDGs, in light of LCP implementation, there is a need for indigenous firms and multinational firms operating in host countries to work towards the SDGs coherently. Though this could be challenging, LCP implementation needs to be undertaken in light of the SDGs (Singh et al. 2018; van Soest et al. 2019; Weitz et al. 2018).

To a large extent, the implementation of LCPs in the oil and gas industry is aimed at stimulating indigenous participation and the development of national labor, goods, services, technology, and capital. The aims and principles guiding these policies are often defined as an overarching set of policy statements or economic plans. Usually, the strategies and aims are comprehensively incorporated into legislation or contractual agreements for issuing licenses or concessions. Implementing LCPs requires resource-rich developing countries to have an array of policy tools that take the key aims of the SDGs into account: no poverty, zero hunger, quality education, affordable and clean energy, decent work, economic growth, industry, innovation, infrastructure, reduced inequality, sustainable communities, responsible consumption and production, climate action, peace, justice, and strong institutions.

The all-encompassing goal of every business concerning sustainable development must be to carry out its activities responsibly, contribute to society, avert or reduce any risk, and ensure no harm is done. Since LCPs are regulatory policies usually embedded in law, they can leverage economic diversification or become a wheel upon which natural resources stimulate the potential of local economies (Ovadia 2015; Nwapi 2016).

¹² UN 2015. Resolution adopted by the General Assembly on 1 September 2015. General Assembly, United Nations.

To enhance industrialization and long-lasting economic development, LCPs, and the selected SDGs discussed in this study can be used to activate or create productive links between the extractive industry and the economy in general, using domestic goods and services coupled with the recruitment of local indigenous people into the oil and gas industry.

All stakeholders with oversight of oil and gas activities must embark on strategies that align with the SDGs, as a good combination of LCP implementation and SDGs can speed up the development objectives of resource-rich countries. For instance, multinational oil and gas companies must ensure their contributions take account of the entire oil and gas value chain's local, social, political, and economic spheres (exploration, development, production, shutdown, and decommissioning). Local participation and the engagement of stakeholders in formal dialogue can promote positive outcomes. Both multinational and indigenous firms must align their activities in a manner which contributes to the SDGs, specifically the goals that relate to cheap and dependable energy (SDG 7), climate action, and life on land and in the water (SDG 13, 14, and 15), and economic development and innovation (SDG 8, and 9).

A critique of some SDGs

Since sustainable development is a significant impetus for economic development, the SDGs provide reasonable goals and targets for LCP implementation in developing countries. Implementing LCPs through the lens of the SDGs can improve the extractive industry and promote broad-based development and structural transformation in resource-rich economies. This encompasses a significant contribution to SDGs. Thus, the analysis of this study pinpoints some synergies between the SDGs, which can be broadly grouped into three key dimensions, regarding oil and gas activities and humanity's ability to: personally, or collectively realize aspirations of creating wealth and protecting well-being; develop social and physical infrastructures for sustainable economic transformation; and achieve sustainable management of the environment and natural resources.

GOAL 1: No poverty

SDG 1 states that in all its manifestations, extreme poverty must be eradicated by 2030. This means that no individual would be living on less than \$1.25 per day. This goal seeks to minimize this situation for men, women, and children of all ages. Its principal objective is to protect poor and vulnerable individuals while providing access to essential services and support for people affected by extreme climate-related events and other economic, social, and environmental disasters. It seeks to put in place nationally recognized social protection systems for everyone, thereby ensuring that the deprived and vulnerable in society have the same access to economic resources, fundamental basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate technology, and financial services including microfinance.

Apart from the taxes and royalties generated from oil and gas discovery in commercial quantities, LCPs create substantial proceeds through taxes, royalties, and dividends for governments to invest in economic and social development. LCPs in the extractive sector ensure that the industry, through its activities, creates jobs for the community. Quentin and Quirion (Quentin, Quirion 2018) and Stavropoulos and Burger (Stavropoulos, Burger 2020) assert that LCPs create job opportunities in the local community. Multinational oil and gas companies can sub-let some sections of their contracts to local firms. LCPs can play a crucial role in allowing individuals in the local community to be employed and earn salaries that improve the standard of living for society.

GOAL 2: Zero hunger

SDG 2, zero hunger, calls for collective public action to resolve environmental challenges such as biodiversity, and agricultural productivity, coupled with sustainable production systems while confronting the massive challenges posed by the climate. It seeks to eradicate hunger and malnutrition, curtail micronutrient deficiencies among all age groups and improve the socio-economic conditions of farmers and private enterprises. SDG 2 aims to end all forms of malnutrition by 2030 while ensuring that every person, especially children, has access to adequate nutritional food. The UN is taking steps to ensure that it achieves the aims of SDG 2 by, for example, promoting sustainable agricultural practices so that farmers can obtain better crops. Farmers must plant cover crops, practice crop rotation, permaculture, and soil enrichment, encourage natural pest predators, use bio-intensive integrated pest management, and undertake polyculture farming. Hunger and malnutrition are significant barriers to development, as can be seen in resource-rich countries that suffer environmental degradation, drought, and biodiversity loss. Oil spillages compound the process of deforestation and impact the biomass and agricultural productivity of the land. Oil spills directly affect agricultural productivity through the direct impact on arable land that destroys both cultivated and fallow land. The impact of an oil spill on cultivated forest or fallow land is measured using forest biomass, which is the proportion of fallow and forested land affected.

LCP frameworks are adopted and implemented by policymakers to ensure that host nations fully benefit from their oil and gas resources. The implementation of a sustainable LCP framework which takes into account the need to ensure that MNOCs conduct their activities in a manner that does not affect farmland belonging to indigenous locals means resource-rich countries' institutions are strengthened and play a pivotal role in ensuring that laws regarding local content initiatives are strictly adhered to by all stakeholders.

GOAL 4: Inclusive and equitable education and lifelong learning

SDG 4 seeks to transform lives through education, recognizing its significance as a primary driver of development. It ensures inclusive and fair education and promotes lifelong learning opportunities for all. Providing quality education is pivotal to the success of the development. Education leads to progress toward the SDGs and should be part of the strategy to achieve them. The new education agenda encapsulated in SDG 4

is comprehensive, holistic, ambitious, aspirational, and universal, inspired by a vision of education for the public's good.

Every sphere of education – primary, secondary, and tertiary – is a significant determinant of development¹³. It means that by implementing LCPs in conjunction with SDG 4, MNOCs, private enterprises, and decision-makers in the host nation can facilitate the delivery of proper education by creating innovative technologies. In the case of developing countries endowed with natural resources, local communities tend to lack sound educational systems, and therefore drafting LCPs in accordance with the SDGs compels all stakeholders to ensure that local communities benefit from the resources, as modern schools are built and equipped with learning tools and technologies fit for purpose for locals. Adopting a robust LCP means that MNOCs operating in a particular area must ensure that some indigenes are trained to acquire knowledge to develop themselves. Another aspect is providing local firms with technology training so that locals can keep abreast of innovative technologies.

GOAL 7: Affordable and clean energy

SDG 7 ensures access to affordable, reliable, sustainable, and modern energy for everyone, restricting emissions and intensifying decarbonization globally. By 2030, SDG 7 aspires to give 100% access to electricity, which is a critical tool for economic growth as it enhances the quality of life of humankind. However, currently, a billion people still do not have access to a dependable source of electricity, mostly in developing countries endowed with natural resources (Ritchie and Roser, 2019). Through LCPs, host nations, with the training they receive from MNOCs, can train the mechanical and environmental engineers who are key to the development of cheap renewable energy solutions, including wind, solar, wave, and geothermal energy, all of which provide access to electricity in remote regions while alleviating the effects of climate change. For instance, photovoltaic cells transform sunlight into electricity and are a safe, reliable, and affordable energy source. Currently, 20% of the world has access to solar energy, resulting in a reduction in greenhouse gas emissions. This is a key energy source in developed and developing economies rich in natural resources (Amelang, 2018). LCPs allow host nations to gain academic knowledge through training to enhance the production and distribution of household energy through mini-grids and smart grids, which are technologically driven and complex engineering mechanisms.

GOAL 8: Decent work and economic growth

SDG 8 aims to maintain per-capita economic growth while promoting development-oriented policies that support productive activities. It seeks to achieve at least 7% gross domestic product growth per annum in the least developed countries, eliminate forced labor, end modern slavery and human trafficking, and end child labor in all

¹³ Roser M., Ortiz-Ospina E. 2019. Global Extreme Poverty. *Our world in data*. URL: <https://ourworldindata.org/extreme-poverty> (accessed 30.10.2022).

its forms by 2025. The fundamental grounding is that sustained per-capita economic growth in combination with decent work leads to inclusive growth, full and productive employment, and decent work. Sustained growth depends on the ability of domestic financial institutions to encourage financial inclusion and on trade support being available to develop countries. However, economic growth should not be followed at the cost of other SDGs, which means that LCPs should be implemented in a progressive manner that considers economic growth models premised on enhancing global resource efficiency, consumption, and production, detaching economic growth from environmental degradation. For SDG 8 and LCPs to be fully realized, higher growth rates should go along with decent work opportunities for everyone, including young people and individuals with disabilities. This involves ensuring equal pay for work of equal value, protecting labor rights, securing work environments, and eradicating forced labor, slavery, and child labor. It is essential to create decent work opportunities in all areas of employment, encourage entrepreneurship and formalize micro-, small- and medium-sized enterprises.

Policy implications

The formulation and implementation of SDGs in conjunction with LCP development denote a paradigm shift from just providing MNCs a license to operate to a discourse that dominated the literature on the extractive industry from the end of the 1990s to the mid – 2000s. Ensuring equity between the key players in the oil and gas value chain requires a reference point that incorporates a modern system of governance and removes governance instruments that are inadequate or obsolete (given their sectorial and one-dimensional nature), and translates multifaceted commitments into a practicable and manageable set of requirements that can be employed by decision makers involved in the implementation of LCPs and SDGs in oil and gas activities.

In line with the reforms and strategies needed to fulfill the 2030 Agenda, the key players responsible for governing the oil and gas industry must endeavor to move towards a new multi-level, holistic, integrated, and multi-stakeholder governance structure, taking into consideration formal and informal arrangements. This structure must consist of governance institutions coupled with strategies considering the relevant SDGs and their incorporation into oil and gas activities. To a substantial extent, these SDGs can provide a high level of understanding of how activities in the extractive industry should be regulated and how resource rents should be used to boost economic and human development while protecting natural resources and safeguarding the natural environment for current and future generations. Against this backdrop, resource-rich countries must adopt and systemically implement a well-integrated approach that considers the complex inter-linkages and trade-offs among various natural resources, economic sectors, eco-systems, and development priorities and outcomes.

The significance of each SDG and how they connect to LCP implementation depends on various variables stemming from good public policies that govern the entire

oil and gas value chain¹⁴. According to Panwar et al. (Panwar et al. 2014) and Benites-Lazaro and Mello-Théry (Benites-Lazaro, Mello-Théry 2017), resource-rich countries' practices must focus on adherence to regulations, meaning that at the national and local levels there must be relevant laws and policies that regulate oil and gas activities.

More importantly, resource-rich host countries must fully take on the responsibility of creating an environment that fosters and compels accountable, robust institutions and governance mechanisms that enhance plans to achieve SDGs while ensuring effective LCP implementation. Thus, the main actors must ensure they draft, implement, and enforce policies, laws, and rules that govern civil society, including the oil and gas industry (IFC and UNDP, 2017).

To successfully implement SDGs while implementing LCPs in the oil and gas sector, host governments, the private sector, and other development agencies must cooperate and work collaboratively (IFC and UNDP, 2017). This can benefit all stakeholders in the oil and gas value chain as all the actors are compelled to address the challenges of a lack of transparency that can impede SDG and LCP implementation. Thus, adopting a collaborative approach can help attain a consensus, develop good practices, and set high regulatory standards.

* * *

The principal aim of this study is to comprehensively analyze how the SDGs must be considered when adopting LCPs in the oil and gas industry and how they correlate with the targets of SDGs 1, 2, 4, 7, and 8. The major contribution of this study is its deduction that, with robust institutions, the SDGs and LCPs can be used to develop and implement concepts in the oil and gas industry, bearing in mind the role of resource-rich host countries, the private sector and various other stakeholders play in attaining the goals of the 2030 Agenda.

About the author:

Aaron Yaw Ahali – Post-Doctoral Fellow in Leadership at Henley Business School. Greenlands Henley-on-Thames Oxfordshire RG9 3AU, United Kingdom. E-mail: a.y.o.ahali@pgr.reading.ac.uk

¹⁴ International Finance Corporation (IFC) and United Nations Development Programme (UNDP) (2017) Mapping the oil and gas industry to the SDGs: An Atlas. UNDP.

УДК: 339.9
Поступила в редакцию: 10.04.2021
Принята к публикации: 15.10.2022

Формирование политики в отношении местного содержания в контексте Целей устойчивого развития

Аарон Яв Ахали

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-64-78](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-64-78)

Бизнес-школа Хенли, Университет Рединга

Цели в области устойчивого развития (ЦУР) представляют собой набор амбициозных задач по преобразованию всего мира. Они предполагают меры по содействию социальной интеграции, экологической устойчивости и экономическому развитию. Достижение ЦУР к 2030 году требует объединения усилий и сотрудничества между различными правительственными и неправительственными организациями, частным сектором и гражданским обществом. В то время как государственные акторы несут основную ответственность за определение приоритетов и реализацию стратегий, заложенных в ЦУР, частный сектор и гражданское общество также играют не менее важную роль в реализации национальных планов. Политика в отношении местного содержания (local content policy) представляет собой основу политики, ориентированную на диверсификацию и технологическую трансформацию в странах богатых природными ресурсами. Как правило, такая политика выражается в законах, обязывающих заинтересованные стороны приобретать услуги, создавать рабочие места и передавать технологии в принимающих странах. В статье обосновывается, что политика в отношении местного содержания должна быть увязана с ЦУР, поскольку это поможет ресурсно обеспеченным странам в полной мере использовать свои природные ресурсы.

Ключевые слова: политика в отношении местного содержания, Цели устойчивого развития, нефтегазовое развитие

Информация об авторе:

Аарон Яв Ахали – постдок, Бизнес-школа Хенли, Университет Рединга Greenlands Henley-on-Thames Oxfordshire RG9 3AU, United Kingdom. E-mail: a.y.o.ahali@pgr.reading.ac.uk

References:

- Benites-Lazaro, Mello-Théry. 2017. CSR as a legitimatizing Tool in Carbon Market: Evidence from Latin America's Clean Development Mechanism. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 149. P. 218–226. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.02.095
- Bjørner T. 2021. How Can a Severe Game be Designed to Provide Engagement with and Awareness of the Plastic Crisis as Part of the UN's SDGs? *Proceedings of the Conference on Information Technology for Social Good (GoodIT '21)*. New York, NY: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/3462203.3475887

- Blesh J., Hoey L., Jones A.D., Friedmann H., Perfecto, I. 2019. Development Pathways toward "Zero Hunger". *World Development*. Vol. 118. P. 1–14. DOI: 10.1016/j.worlddev.2019.02.004
- Butler P. 2019. Global Governance via Local Procurement? Interrogating the Promotion of Local Procurement as a Corporate Social Responsibility Strategy". N. Andrews and A. Grant (eds). *Corporate Social Responsibility and Canada's Role in Africa's Extractive Sectors*. University of Toronto Press. P. 149-175.
- Erickson P.J. 2008. Conceptualizing Food Systems for Global Environmental Change Research. *Global Environmental Change*. Vol. 18. P. 234-245.
- Gupta S.C. 2019. *Promising Pathways to Lower Atmospheric Carbon without Sacrificing the Petroleum Advantage*. Presented at the SPE Annual Technical Conference and Exhibition, One Petro. DOI: 10.2118/196109-MS
- Hansen U.E., Nygaard I., Morris M., Robbins G. 2020. The Effects of Local Content Requirements in Auction Schemes for Renewable Energy in Developing Countries: A literature review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Elsevier. 1(2). May–August. 109843. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.109843>
- Hansson L.A., Cerratto-Pargman T., Pargman D. 2021. *A Decade of Sustainable HCI: Connecting SHCI to the sustainable development goals*. Proceedings of the 2021 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. DOI: 10.1145/3411764.34445069
- Leigland J., Eberhard A. 2018. Localisation Barriers to Trade: The Case of South Africa's Renewable Energy Independent Power Program. *Development Southern Africa*. 35(4). P. 569-588.
- Liu J., Dietz T., Carpenter S.R., Folke, C. 2007. Coupled Human and Natural Systems. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. No. 36. P. 639-649.
- Morton S., Pencheon, D., Squires N. 2017. Sustainable Development Goals (SDGs) and their Implementation: A national Global Framework for Health, Development, and Equity Needs a Systems Approach at Every Level. *British Medical Bulletin*. 124(1). P. 81-90.
- Ngoasong M.Z. 2014. How International Oil and Gas Companies Respond to Local Content Policies in Petroleum-Producing Developing Countries. A narrative enquiry. *Energy Policy*. Vol. 73. P. 471- 479.
- Nwapi C. 2016. A Survey of the Literature on Local Content Policies in the Oil and Gas Industry in East Africa. SPP Research Paper No. 9/16. Nwapi, Chilene and Nwapi, Chilene, A Survey of the Literature on Local Content Policies in the Oil and Gas Industry in East Africa (April 13, 2016). SPP Research Paper No. 9/16. URL: <https://ssrn.com/abstract=2764501> (accessed 30.10.2022)
- Ovadia J.S. 2015. *The Role of Local Content Policies in Natural Resource-Based Development*. Rohstoffe und Entwicklung.
- Ovadia J.S. 2016. Local Content Policies and Petro-development in Sub-Saharan Africa: A comparative analysis. *Resources Policy*. Vol. 49. P. 20-30.
- Panwar R., Paul K., Nybakk R., Hansen E. Thompson D. 2014. The Legitimacy of CSR Actions of Publicly Traded Companies versus Family-Owned Companies *Journal of Business Ethics*. 125(3). P. 481-496.
- Quentin P., Quirion P. 2018. How Shifting Investment towards Low-Carbon Sectors Impacts Employment: Three Determinants under Scrutiny. *Energy Economics*. No. 75. P. 464–483. DOI: 10.1016/j.eneco.2018.08.023
- Ramdoo I. 2015. *Unpacking Local Content Requirements in the Extractive Sector: What Implications for the Global Trade and Investment framework*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Ramdoo I. 2016. *Local Content, Trade and Investment: Is there Policy Space for Linkages Development in Resource Rich Countries*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Ranjbari M., Morales-Alonso G., Shams Esfandabadi Z., Carrasco-Gallego R. 2019. *Sustainability and the Sharing Economy: Modelling the Interconnections*. 12th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management.

Shulla K., Leal Filho W., Sommer J.H., Lange Salvia A., Borgemeister C. 2020. Channels of Collaboration for Citizen Science and the Sustainable Development Goals. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 264. DOI:10.1016/j.jclepro.2020.121735

Singh G.G., Cisneros-Montemayor A.M., Swartz W., Cheung W., Guy J.A., Kenny T.A., McOwen C.J., Asch R., Geffert J.L., Wabnitz C.C.C., Sumaila R., Hanich Q., Ota Y. 2017. A Rapid Assessment of Co-benefits and Trade-offs among Sustainable Development Goals. *Marine Policy*. Vol. 93. P. 223-231. DOI: 10.1016/j.marpol.2017.05.030

Stavropoulos S., Burger M.J. 2020. Modelling Strategy and Net Employment Effects of Renewable Energy and Energy Efficiency: a Meta-Regression. *Energy Policy*. 136(111047). DOI: 10.1016/j.enpol.2019.111047

Tordo S., Tracy B.S., Arfaa N. 2011. *National Oil Companies and Value Creation*. World Bank. Working Paper No. 218.

Van Soest H.L., Van Vuuren D.P., Hilaire J., Minx J.C., Harmsen M.J.H.M., Krey V., Popp A., Riahi K., Luderer G. 2019. Analysing Interactions among Sustainable Development Goals with Integrated Assessment Models. *Glob. Transitions*. Vol. 1. P. 210–225.

Weitz N., Carlsen H., Nilsson M., Skånerberg K. 2018. Towards Systemic and Contextual Priority Setting for Implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science*. 13(2). P. 531–548.

Wittman H., Chappell M.J., Abson D.J., Kerr R.B., Blesh J., Hanspach J., Perfecto I., Fischer J. 2017. A Social-Ecological Perspective on Harmonizing Food Security and Biodiversity Conservation. *Regional Environmental Change*. 17(5). P. 1291-1301.



Влияние координационного дискурса о «стратегическом суверенитете» Евросоюза на его институциональный баланс

Т.А. Романова, С.В. Мазаник

Санкт-Петербургский государственный университет

Цель статьи состоит в определении того, как обсуждение и реализация институтами Европейского союза (Европейской комиссией, Европейским парламентом и Советом Европейского союза) концепции «стратегического суверенитета» («стратегической автономии») влияет на институциональный баланс между ними. Институциональный баланс представляет собой динамичный процесс, в котором институты оспаривают полномочия друг друга. Данный процесс концептуализируется в статье в терминах дискурсивного неоинституционализма как координационный дискурс, в котором идея «стратегического суверенитета» уточняется, оспаривается и обосновывается указанными выше институтами ЕС. В качестве кейсов, которые демонстрируют изменение институционального баланса, при обсуждении и имплементации «стратегического суверенитета» были отобраны промышленная и торговая политика ЕС, а также общая политика безопасности и обороны.

Результаты исследования показывают, что главным институциональным бенефициаром «стратегического суверенитета» становится Еврокомиссия. Скорее всего, произойдёт усиление и Совета, который оставляет за собой широкие полномочия в области кризисного управления и внешней политики. Положение Европарламента неоднозначно: усиление его институционального веса возможно, но зависит и от его инициатив, и от того, насколько успешно Еврокомиссия коммуницирует новые вопросы и сферы. Таким образом, полученные выводы демонстрируют, что на фоне кризисных явлений институциональный баланс ЕС продолжит склоняться в пользу наднационального уровня регулирования.

Ключевые слова: Европейский союз, стратегический суверенитет, институциональный баланс, дискурсивный неоинституционализм, открытая стратегическая автономия

УДК: 327.7

Поступила в редакцию: 02.04.2022 г.

Принята к публикации: 24.09.2022 г.

Концепция «стратегического суверенитета» (или «стратегической автономии»), рассматривавшаяся с 1990-х гг. исключительно как цель оборонной политики ЕС, во второй половине 2010-х гг. стала всё чаще фигурировать в публичном поле и официальных документах Евросоюза и позиционироваться, по выражению главы Европейского совета Шарля Мишеля, как «цель [нашего] поколения»¹. Её артикуляция и превращение во всеобъемлющий *modus operandi* для европейской интеграции хронологически совпали с приходом к власти «геополитической» Еврокомиссии во главе с Урсуло фон дер Ляйен и риторически объяснялись тезисами о том, что ЕС находится в опасности и уязвим перед различными вызовами современности (будь то охлаждение трансатлантических связей при президенте Трампе, нарастающее противостояние КНР и США, нестабильность вдоль границ ЕС или пандемия COVID-19)². Однако в политических исследованиях суверенитет традиционно рассматривается как имманентная черта государств Нового времени, тогда как ЕС исторически позиционировал себя как поствестфальский актор, отрицающий суверенитет, баланс сил и геополитику эпохи Модерна (Wæver 1996: 121–122). В результате при объяснении этого кажущегося противоречия исследователи стали интерпретировать риторическое представление Евросоюза в качестве суверенного актора международных отношений как попытку обратиться к языку самосохранения и обосновать необходимость трансформации ЕС в «высшую упорядочивающую силу, способную поддерживать собственную идентичность и статус как политического и правового образования» (des Places 2020: 293).

Тезис о трансформации Европейского союза позволяет предположить, что движение в сторону суверенизации/автономизации вызовет изменения в институциональном балансе ЕС. С юридической точки зрения, институциональный баланс понимается как соотношение формально определённых полномочий, указанных в учредительных договорах институтов ЕС: прежде всего, Европейского парламента, Европейского совета, Совета ЕС, Европейской комиссии, Суда ЕС, Европейского Центрального банка и Счётной палаты (Chamom 2016; Dawson, De Witte 2013; Everson, Vos 2016). Однако такой подход к институциональному балансу статичен, поскольку фиксирует идеальное, должное положение дел и не позволяет прояснить институциональную динамику и изменчивость, которые могут проистекать не только из поправок в учредительные договоры, но и из непрерывного процесса политической конкуренции и

¹ ‘Strategic autonomy for Europe – the aim of our generation’— speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank. *European Council Speech 28 September 2020*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/> (accessed 13.10.2022)

² Например, Borrell J. Multilateralism and European Strategic Autonomy in a (post)-Covid world. *European External Action Service*. [Электронный ресурс]. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/multilateralism-and-european-strategic-autonomy-post-covid-world-%C2%A0_en (accessed 13.10.2022)

оспаривания институтами полномочий друг друга в тех областях, где их функции ещё не определены или определены в общем, рамочном виде (Craig 2011). Политологический анализ институционального баланса ЕС, предпринимаемый в данной статье, помимо акцента на динамичности и изменчивости, позволяет прояснить один из ключевых вопросов европейской интеграции – почему и в каких областях государства-члены готовы передать часть своего суверенитета на наднациональный уровень, и какое распределение полномочий между наднациональными, или коммунитарными (Европейская комиссия, Европейский парламент), и межправительственными (Совет Европейского союза и Европейский совет) институтами государства-члены готовы принять (Sbragia 2002).

Цель статьи заключается в определении возможных институциональных последствий разработки в Евросоюзе концепции «стратегического суверенитета». Исследуется не сама концепция, а её артикуляция в межинституциональном обсуждении, где каждый из рассматриваемых органов ЕС высказывает свою позицию относительно институциональных параметров реформ, предполагаемых концепцией, и стремится закрепить её в рамках принимаемых решений. Для достижения поставленной цели исследование опирается на дискурсивный не-оинституционализм В. Шмидт (Schmidt 2016)³. Согласно этому подходу, агенты социальных структур могут посредством дискурсов артикулировать идеи, способные трансформировать социальные институты (Schmidt 2008, 2010). Агентами могут быть политические лидеры, официальные лица, общественные движения или граждане (Schmidt 2015).

В данной статье агентами выступают Европейская комиссия (ЕК), Совет Европейского союза (Совет) и Европейский парламент (ЕП). Выбор в пользу этих институтов объясняется, с одной стороны, их значимостью в законодательной процедуре ЕС и в соотношении межгосударственного и наднационального начал в европейской интеграции, а с другой — удельным весом данных институтов в артикуляции концепции «стратегический суверенитет (автономия)». Новизна исследования состоит в выявлении того, как артикуляция новых концепций (в нашем случае — стратегического суверенитета) создаёт условия для повышения удельного веса отдельных институтов ЕС в процессе принятия решений, а также для усиления наднационального уровня Евросоюза в целом.

Два методологических аспекта требуют прояснения. Во-первых, адекватность дискурс-анализа для прояснения принимаемых политических решений. Сторонники дискурс-анализа исходят из того, что дискурсы 1) порождают «реальные» последствия для социальных структур в виде политических решений, которые разрабатываются и, главное, легитимируются в дискурсах (Wodak, Meyer 2015: 16), и 2) обладают «способностью изменять поведение акторов, а

³ См. так же: (Dawson, Hanley 2019; Firch-Roy et al. 2020; Miró 2021; Warren 2020).

также природу и форму институтов, создаваемых акторами» (Kratochvil, Tichy 2013: 393). Это определяет дискурс как особую форму обсуждения, которая упреждает и обуславливает любые политические решения, в том числе затрагивающие полномочия институтов. Такой механизм функционирования дискурса позволяет использовать результаты анализа официального дискурса органов Евросоюза как базу для прогнозирования институциональных изменений в ЕС.

Во-вторых, баланс между институтами ЕС в зависимости от уровня и масштаба принимаемых решений выстраивается по-разному (Кавешников 2015: 53). Это хорошо иллюстрирует предложенная Дж. Петерсоном и Э. Бомберг схема, которая выделяет в Евросоюзе суперсистемный (исторические решения о ключевых характеристиках европейской интеграции), системный (определение законодательных рамок конкретных политических программ) и субсистемный (конкретные шаги по имплементации решений системного уровня) уровни решений (Peterson, Bomberg 1999: 4, 30). С учётом специфики обсуждения концепции «стратегический суверенитет (автономия)», в исследовании кейсов внимание сосредоточено на вероятных изменениях институционального баланса Евросоюза только на системном и в некоторой степени субсистемном уровнях (например, в вопросах выстраивания взаимодействия между институтами ЕС и бизнесом).

Логика статьи подчинена её цели. Вначале разъяснены и операционализированы основные положения дискурсивного неоинституционализма. Затем дана краткая характеристика современных особенностей институционального баланса ЕС и концепции «стратегический суверенитет (автономия)». Далее на примере трёх кейсов (промышленной и торговой политик, а также общей политики безопасности и обороны) проиллюстрированы возможные изменения институционального баланса ЕС в контексте артикуляции концепции «стратегический суверенитет (автономия)».

Дискурсивный неоинституционализм

Дискурсивный неоинституционализм как аналитический подход стал критическим ответом на неспособность трёх других видов неоинституционализма — исторического, социологического и рационального выбора — объяснить механизм институциональных изменений. По определению любой социальный институт обеспечивает стабильность взаимоотношений между индивидами путём повышения доверия и снижения трансакционных издержек (March, Olsen 1998). Следовательно, институциональные изменения означают утрату стабильности и в нормальных условиях признаются невозможными в силу зависимости от выбранного пути (*path dependency* или эффекта колеи), противоречия со сложившимися в обществе представлениями о нормальном и приемлемом либо рациональности агентов, согласно которой расходы на институциональные изменения превышают издержки от функционирования института в существую-

щем режиме (Кутырев 2012). Дискурсивный же неоинституционализм исходит из принципиальной возможности институциональных изменений на основе логики коммуникации, т. е. взаимодействия агентов — мыслящих, говорящих и деятельных субъектов — представителей политической элиты по поводу тех или иных идей в рамках координационного дискурса, а также сообщения выработанных в элитной среде идей населению и получения от него обратной связи в рамках коммуникационного дискурса. Хотя в социальных системах сосуществуют оба типа дискурсов, Европейский союз ввиду сложной управленческой структуры и отсутствия избираемого центрального правительства обладает наименее развитыми коммуникационными и наиболее развитыми координационными дискурсами (Schmidt 2008: 313). Это определяет приоритеты данного исследования в пользу изучения именно координационного дискурса, т. е. документов, создаваемых институтами ЕС и не предполагающих ответов со стороны общественности государств-членов.

Однако идеи, генерируемые, сообщаемые и оспариваемые в рамках координационных дискурсов, могут быть разными. Во-первых, это касается их масштаба. Здесь в рамках дискурсивного неоинституционализма выделяются три категории: идеи о содержании конкретных политических действий или курсов, идеи, составляющие ту или иную политическую программу, и, наконец, идеи, отражающие превалирующие в обществе ценности и принципы (общественные философии). Идеи, относящиеся к последней категории, служат основой для всех дальнейших дискурсивных построений и представляют собой наиболее косную часть дискурса, слабо подверженную изменениям. Они также выполняют ограничительную функцию и формируют «предпосылочные идеационные способности» (background ideational abilities) агентов (Schmidt 2008: 306, 309, 313–314; Шмерлина 2016). Трансформация таких идей, как правило, становится заметной на большой исторической дистанции, что означает, что в рамках данного исследования, охватывающего концептуальные изменения деятельности ЕС за последние несколько лет, акцент будет сделан на содержании и последствиях артикуляции идей, составляющих политический курс по достижению стратегического суверенитета и излагающих конкретные меры, которые предстоит предпринять на этом пути. Это, в свою очередь, согласуется с тем, что изменения институционального баланса в этом исследовании анализируются преимущественно на системном и субсистемном уровнях, на которых осуществляется выработка политических программ и шагов по их имплементации соответственно.

Во-вторых, в рамках дискурсивного неоинституционализма при исследовании того, как агенты аргументируют свои идеи, проводится различие между когнитивными идеями, апеллирующими к объективной необходимости изменений и логике следования интересам (как агентов, так и широкой общественности), и нормативными идеями, опирающимися на укоренившиеся в обществе ценности и представления о нормальном. Хотя деление на когнитивные и норматив-

ные идеи условно и носит скорее аналитический характер, и те, и другие идеи артикулируются с целью легитимации предлагаемых изменений и составляют «эксплицированные дискурсивные способности» агентов (*foreground discursive abilities*) (Schmidt 2008: 314). Тем самым комбинация когнитивной и нормативной логики коммуникации (т. е. способность агентов обосновать выдвигаемые идеи при помощи отсылок к общественно разделяемым представлениям о целесообразном и нормальном) служит залогом эффективной аргументации наравне с непротиворечивостью и последовательностью предлагаемых мер.

Однако, по мнению В. Шмидт, немаловажным для успешной коммуникации становится также наличие внешнего давления, «которое формирует подходящую среду для новых идей» (Schmidt 2008: 308). Особо значимым этот факт становится в контексте данного исследования, поскольку в призывах к формированию стратегического суверенитета Евросоюза зачастую содержится указание на внешних акторов (например, КНР), которые представляют вызов стабильному развитию ЕС⁴.

Таким образом, используя дискурсивный неоинституционализм как исследовательский подход, следует, признавая значимость структуры в виде предпосылочных идеациональных способностей, обратить внимание на агентов, выдвигаемые ими идеи и встраивание последних в уже существующие когнитивные и нормативные рамки. В дальнейшем это позволит нам оценить вероятность институциональных изменений в контексте концепции «стратегического суверенитета». Однако дискурсивный институционализм было бы неправильным отождествлять с дискурс-анализом и сводить (в нашем случае) к вычленению содержания концепции «стратегического суверенитета». Напротив, основное внимание в данной работе будет уделяться не столько речевым практикам институтов ЕС и генерируемому семантическому полю, сколько действиям, которые воплощаются или должны будут воплотиться на практике как результат использования определённой логики коммуникации. Иными словами, в фокусе будут находиться не столько призывы к расширению формальных полномочий тех или иных институтов под предлогом построения стратегического суверенитета, сколько конкретные меры, которые предлагается предпринять в русле построения стратегического суверенитета Евросоюза, а также то, как эти меры могут расширить полномочия и сферу ответственности тех или иных институтов.

⁴ European Parliament resolution of 16 September 2021 on a new EU-China strategy (2021/2037(INI)). [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.pdf (accessed 13.10.2022)

Институциональный баланс ЕС: современное состояние

В истории европейской интеграции многочисленные изменения постепенно усложняли её институциональную структуру. Это проявлялось в количественном увеличении органов ЕС, а также в содержании их полномочий и особенностях взаимодействия (Gozi 2001). При этом сам принцип институционального баланса, хотя и не фиксируется учредительными договорами, активно используется Судом Европейского союза. Так, Суд определяет институциональный баланс в соответствии с пунктом 2 статьи 13 Договора о Европейском союзе (ДЕС) как принцип, согласно которому «каждый институт ЕС должен действовать в пределах полномочий, возложенных на него Договорами, и в соответствии с изложенными в них процедурами, условиями и целями»⁵. В современной институциональной конфигурации ЕС на системном уровне этот принцип нашёл отражение, в частности, в обычной законодательной процедуре как основном способе принятия юридически обязательных вторичных норм. В рамках этой процедуры ЕК — единственный институт, обладающий правом законодательной инициативы, а ЕП как наднациональный орган, представляющий граждан, пользуется равными законодательными полномочиями с Советом ЕС, межправительственным органом (Fabbrini 2016).

Вместе с тем изменения в институциональном балансе ЕС, как правило, были продиктованы не заранее утверждённым планом развития европейской интеграции, а совокупностью тактических приспособлений, которых требовал процесс интеграции (Jacqué 2004). И хотя с макроисторической перспективы процесс институциональных изменений носил стохастический характер, в нём можно выделить несколько тенденций.

Лейтмотив эволюции европейской интеграции – взаимодействие межгосударственного и наднационального начал в Европейском союзе. Теории европейской интеграции предлагают разные объяснения того, за какими акторами (наднациональными институтами, в первую очередь ЕК, или национальными государствами, среди которых особое влияние приписывается Франции и Германии) закрепляется лидирующая роль в развитии ЕС. В современных теоретических дебатах особое внимание уделяется значению межгосударственных и наднациональных решений в урегулировании кризисных ситуаций как наиболее показательных моментов в развитии Евросоюза (Dinan et al. 2017; Webber 2019). Так, примером кризисного урегулирования за рамками формально определённой институциональной структуры ЕС служат принятые вне обычной за-

⁵ Judgement of the Court of the 14 April 2015, In Case C-409/13, ACTION for annulment under Article 263 TFEU, brought on 18 July 2013, par. 64. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0409&from=FR> (accessed 13.10.2022)

конодательной процедуры межправительственные соглашения по преодолению европейского долгового кризиса 2009–2010 гг., которые, не предполагая участия ЕП, негативно сказались на положении этого органа в институциональном балансе (Fabbrini 2016; Parga 2015). Кризисный же аспект особенно примечателен для данного исследования, поскольку дискуссия о суверенитете Евросоюза, инициированная Э. Макроном в 2017 г., была изначально увязана со способностью ЕС развиваться в контексте глобальных вызовов⁶, в частности миграционного и экологического кризисов⁷. Следовательно, при изучении влияния концепции стратегического суверенитета на институциональный баланс Евросоюза можно предположить, что состояние кризиса и незащищённости, артикулируемое в официальном дискурсе ЕС, создаёт условия для нестандартных действий и, как следствие, перемен в удельном весе межправительственных и наднациональных органов.

Кроме того, значительным фактором институционального развития Евросоюза является коммунитаризация всё большего числа политик, т. е. постепенное увеличение числа вопросов, относящихся к сфере компетенций органов ЕС, причём как межправительственных (Совет), так и коммунитарных (ЕК и ЕП). Например, в 1950–1960-х гг. ЕК занималась исключительно вопросами внешней торговли, а также построения единого внутреннего рынка. Постепенно полномочия этого института стали распространяться на политику развития, экологические стандарты, пространство свободы, безопасности и правосудия, финансовые рынки и, с оговорками, на общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ). Аналогичный процесс наблюдается и в случае ЕП: обладая на первых порах исключительно консультативными функциями, он постепенно добился того, что сегодня его решения стали юридически обязательными при утверждении состава ЕК, ежегодного бюджета, многолетней финансовой перспективы, актов, принимаемых с помощью т. н. обычной законодательной процедуры (это большинство современных директив и регламентов).

Хотя коммунитаризация коснулась большого количества областей, в которых ЕК и ЕП смогли расширить свои полномочия, вопросы т. н. высокой политики, к которой относятся внешние действия, безопасность и оборона, фактически остаются прерогативой национальных государств. Любопытно, что в выпущенном в 2003 г. памфлете Ж. Деррида и Ю. Хабермаса (2003) именно эти вопросы предлагалось определить в качестве центральных точек интеграции при дальнейшем развитии Евросоюза. Однако Конституционный договор,

⁶ Discours D'emmanuel Macron Pour Une Europe Souveraine, Unie, Démocratique. 26 Septembre 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (accessed 13.10.2022)

⁷ Discours Du Président De La République, Emmanuel Macron, À La Pnyx, Athènes Le Jeudi 7 Septembre 2017. 8 Septembre 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017> (accessed 13.10.2022)

предполагавший усиление интеграции в области высокой политики, потерпел неудачу на референдумах во Франции и Нидерландах в 2004 г. Более умеренный в плане институциональных реформ Лиссабонский договор инициировал создание Европейской службы внешних действий и поста Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, но сохранил межправительственный характер внешней политики ЕС: решения принимаются единогласно, а влияние ЕК, ЕП и Суда ЕС ограничено.

Представители прошлого состава коллегии ЕК под руководством Ж.-К. Юнкера⁸ и действующей, «геополитической», Еврокомиссии⁹ неоднократно высказывали озабоченность таким положением дел. Схожий интерес к коммунитаризации внешней политики ЕС проявляет и ЕП, также апеллируя к повышению эффективности внешних действий ЕС¹⁰. Но хотя в опубликованной в июне 2018 г. Мезебергской декларации Франция и Германия, чьи отношения часто рассматриваются как основа европейской интеграции (Krotz, Schild 2013), признали необходимость «изучить возможность использовать голосование [квалифицированным] большинством голосов в области общей внешней политики и политики безопасности»¹¹, текущие предпочтения государств-членов по данному вопросу не позволяют коммунитаризировать процесс принятия решений в области внешней политики и безопасности в скором времени¹².

Однако при всей ограниченности формальных полномочий в общей внешней политике и политике безопасности ЕК способна влиять на процесс принятия решений в этой сфере. Это становится возможным благодаря выстраиванию тактических коалиций с Судом ЕС (для оказания давления на государства-члены) и с государствами-членами, готовыми идти по пути интеграции дальше (Blauberger, Weiss 2013; Schmidt 2000), а также через перенаправление

⁸ President Jean-Claude Juncker's. State of the Union Address 2017. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (accessed 13.10.2022)

⁹ Borrell J. When member states are divided, how do we ensure Europe is able to act? European Union External Action Service. URL: [Электронный ресурс]. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/when-member-states-are-divided-how-do-we-ensure-europe-able-act-0_en (accessed 13.10.2022)

Von der Leyen U. Mission Letter. Josep Borrell. Brussels, 1 December 2019. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf (accessed 13.10.2022)

¹⁰ European Parliament resolution of 25 November 2020 on the foreign policy consequences of the COVID-19 outbreak (2020/2111(INI)). European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0322_EN.html (accessed 13.10.2022)

European Parliament resolution of 15 January 2020 on the implementation of the common security and defense policy – annual report (2019/2135(INI)). European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0009_EN.html (accessed 13.10.2022)

¹¹ Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity. French Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18> (accessed 13.10.2022)

¹² Koenig N. 2020. Qualified majority voting in EU foreign policy: mapping preferences. Jacques Delors Centre. Policy Brief. [Электронный ресурс]. URL: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20200210_Policy_Brief_QMV_Koenig.pdf (accessed 13.10.2022)

См. также: (Pomorska, Wessel 2021).

внешнеполитических дискуссий между государствами-членами в те области, где предоставляемая ЕК экспертиза считается авторитетной (Chou, Riddervold 2015; Riddervold 2016). Такое положение дел, в свою очередь, указывает на возможность для ЕК в рамках концепции «стратегического суверенитета» выступить в качестве поставщика экспертного знания и тем самым оказать влияние на внешнеполитические шаги, одновременно усиливая свой удельный вес в институциональном балансе ЕС.

Таким образом, несмотря на наличие у ЕК определённых каналов воздействия на принятие внешнеполитических решений, существует зависимость внешних действий ЕС от государств-членов. Однако если внимательнее изучить институциональную структуру ЕС после Лиссабонского договора, то станет очевидно, что такая зависимость присутствует и в других сферах. Связано это с формальным включением Европейского совета в систему институтов ЕС и с особенностями распределения полномочий между этим органом и ЕК. Если Европейский совет «определяет общие политические направления и приоритеты»¹³, то ЕК как единственный институт, обладающий правом законодательной инициативы, разрабатывает конкретные меры по достижению поставленных приоритетов и занимается мониторингом их реализации¹⁴. И в этом отношении, экстраполируя систему разделения властей в национальном государстве на Евросоюз, можно говорить о том, что в ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора сформировалась двухпалатная система законодательной власти (в составе ЕП и Совета) и двойная система исполнительной власти, состоящая из ЕК и Европейского совета / Совета ЕС, причём именно за Европейским советом как межправительственным органом закрепляется стратегическое планирование и определение курса развития европейской интеграции (Fabbrini 2015: 38–39).

Стратегический суверенитет: становление концепции

Дискуссию о стратегическом суверенитете (автономии) Евросоюза инициировал Э. Макрон в 2017 г. в двух своих выступлениях в Афинах и Париже. Суверенитет, определённый как способность принимать самостоятельные решения, задавать стандарты, а не пассивно следовать правилам, устанавливаемым сверхдержавами (в частности, США и Китаем), должен, по замыслу французского президента, обеспечить превращение Евросоюза в цифрового лидера и экономическую силу в меняющемся мире. Одновременно Макрон предложил меры по внутреннему сплочению (сближение национальных моделей социального обеспечения и налогообложения) и демократизации (широкая дискуссия

¹³ Article 15.1 of the Treaty on the European Union. *Official Journal of the European Communities*. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT> (accessed 13.10.2022)

¹⁴ Article 17.1 of the Treaty on the European Union. Op. cit.

о реформе ЕС и введение транснациональных списков кандидатов на выборах в ЕП) Евросоюза, а сам суверенитет, по задумке Макрона, будет проявляться в усовершенствовании системы безопасности, борьбе с миграционным вызовом, усилении ЕС как экономической и финансовой силы, развитии цифровых стандартов и регулирования, обеспечении устойчивого развития в промышленности, энергетике и сельском хозяйстве, а также в упрочнении связей со странами Средиземноморья и Африки¹⁵. Очерченные Э. Макроном направления разработки европейского суверенитета задали контуры дальнейшей дискуссии о содержании концепции стратегического суверенитета (Романова 2021). Однако дебаты о стратегической автономии в официальном дискурсе ЕС имеют более давние истоки (Mauro 2021)¹⁶.

В первую очередь она связана с упрочнением независимости ЕС в военных вопросах от НАТО. Уже в преамбуле принятого в 1992 г. Маастрихтского договора (этот фрагмент сохранён и в действующей редакции ДЕС), в части, посвящённой Общей внешней политике и политике безопасности, идёт речь о развитии общей политики обороны, которая должна «усилить европейскую идентичность и независимость»¹⁷. Более явственно эта идея стала проявляться после вступления в силу Лиссабонского договора в рамках как межгосударственных (Договор об обороне между Францией и Великобританией 2010 г.), так и общесоюзных (Гентская инициатива 2010 г.) решений (Арбатова и др. 2020: 160–161). В Сообщении ЕК 2013 г. стратегическая автономия — способность Евросоюза «принимать решения и действовать [в военной сфере] вне зависимости от материально-технической базы третьих сторон» — позиционировалась в качестве условия «собственной безопасности, международного мира и стабильности в целом» и предполагала принятие стратегии оборонной промышленности ЕС¹⁸. Такая же «промышленная» логика была воспроизведена в Глобальной стратегии ЕС (ГСЕС) 2016 г., где её дополнил тезис о необходимости стратегической автономии для продвижения интересов граждан, ценностей и принципов ЕС в сфере обороны, кибербезопасности, противодействия терроризму, энергетики и стратегических коммуникаций¹⁹. В развитие этой идеи во второй

¹⁵ Discours D'Emmanuel Macron Pour Une Europe Souveraine, Unie, Démocratique. 26 Septembre 2017. Op. cit.
Discours Du Président De La République, Emmanuel Macron, À La Pnyx, Athènes Le Jeudi 7 Septembre 2017. 8 Septembre 2017. Op. cit.

¹⁶ Более давние истоки имеет и традиция использовать данную концепцию в стратегических дебатах во Франции. Подробнее: (Brustlein 2018).

¹⁷ Preamble of the Treaty on the European Union. Op. cit.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a more competitive and efficient defense and security sector. EUR-Lex. Brussels, 24.7.2013. COM (2013), 542 final. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=EN> (accessed 13.10.2022)

¹⁹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. European External Action Service. [Электронный ресурс]. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed 13.10.2022)

половине 2010-х гг. были запущены механизмы Постоянного структурированного сотрудничества (PESCO) и Ежегодного скоординированного обзора по обороне (CARD), а также учреждён Европейский оборонный фонд (ЕОФ), призванный «способствовать свободе действия Союза и его автономии, в частности в технологиях и промышленности»²⁰. Таким образом, участники дискуссии о развитии стратегической автономии ЕС апеллировали как к объективной необходимости создания общесоюзной оборонной промышленности, так и к нормативным соображениям о защите ценностей ЕС.

Кроме того, в контексте стратегической автономии речь шла о способности ЕС самостоятельно заниматься урегулированием международных кризисов в соседних с Евросоюзом регионах, если США/НАТО не проявляли намерения участвовать в управлении соответствующими конфликтами (Mauro 2021). Данний нарратив сводился не к созданию индустриальной базы для обеспечения независимых действий ЕС в сфере обороны и безопасности, а к учреждению боевых групп, способных автономно осуществлять поставленные перед ними задачи военного плана. Хотя концепция боевых групп была утверждена в 2004 г. по итогам успешного проведения Евросоюзом миротворческой операции «Артемида» в Демократической Республике Конго, использование боевых групп в иных кризисах (например, в Чаде в 2007 г., Ливии в 2011 г., Мали в 2013 г.) оказалось невозможным в силу особенностей институциональной структуры ЕС (сложность достижения единогласия при принятии решений в сфере общей политики безопасности и обороны) (Reykers 2017). Тем не менее на фоне многочисленных вызовов и угроз, изложенных в ГСЕС, Евросоюз не отказался от концепции боевой группы и, напротив, утвердил для себя задачу «реагировать быстро, ответственно и решительно на кризисы»²¹.

Итак, в значительной степени предложения Макрона о стратегическом суверенитете ЕС являются логическим продолжением предшествовавшей дискуссии о стратегической автономии. В них также прослеживается «военная» и индустриальная составляющая, связь с ценностями либеральной демократии, однако собственно военная проблематика не занимает центрального положения. Достичь европейского суверенитета предполагается, прежде всего, через реализацию ряда (в т.ч. ранее запланированных) мер в рамках различных политик (промышленность, торговля, цифровизация, финансы, сельское хозяйство). Идеи французского президента были затронуты тогдашним председателем ЕК Ж.-К. Юнкером, который заявил о необходимости для ЕС «стать более суверенным актором в международных отношениях... усиливая экономический и

²⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund. EUR-Lex. Brussels, 13.6.2018. COM(2018) 476 final. 2018/0254(COD). [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0476> (accessed 13.10.2022)

²¹ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Op. cit.

валютный союз»²², а также действующим председателем У. фон дер Ляйен, подчеркнувшей важность цифрового и технологического суверенитета ЕС²³. Наконец, тезисы о стратегическом суверенитете были включены в Стратегическую повестку Европейского совета на 2019–2024 гг., где излагаются среднесрочные цели интеграции. Так, в этом программном документе содержится призыв разработать промышленную политику, которая позволит Евросоюзу стать «суверенным в цифровом отношении», повысить способность ЕС действовать автономно «при защите своих интересов... ценностей и образа жизни» и «при сотрудничестве с НАТО»²⁴. Но, помимо этого, Стратегическая повестка примечательна тем, что в ней понятия «суверенитет» и «автономия» становятся синонимичными и взаимозаменяемыми, что в дальнейшем будет характерно для всей дискуссии о концепции стратегического суверенитета ЕС (Fiott 2021: 16).

Однако триггером для включения данной концепции в широкий спектр документов Евросоюза послужила пандемия коронавируса в начале 2020 г., которая вызвала перебои с поставками медицинских и иных стратегически важных материалов в ЕС. По словам Верховного представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Ж. Борреля, «важно расширить дискуссию о стратегической автономии за пределы вопросов безопасности и обороны... поскольку кризис, вызванный COVID-19, продемонстрировал... что наука, технологии, торговля, данные, инвестиции становятся источниками и инструментами силы в международной политике»²⁵. По этой причине в опубликованном в марте 2020 г. Сообщении ЕК о новой индустриальной политике ЕС утверждался подход, согласно которому стратегическая автономия состоит «в уменьшении зависимости от остальных в том, что Европе больше всего нужно: критически важные материалы и технологии, продовольствие, инфраструктура, безопасность и другие стратегические аспекты», а также в «возможности развить собственные рынки, товары и услуги, которые благоприятствуют конкурентоспособности»²⁶. Такой подход первоначально вызвал определённые опасения у ряда

²² President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2018. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808 (accessed 13.10.2022)

²³ 2020 State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (accessed 13.10.2022)

²⁴ 2021 State of the Union Address by President von der Leyen. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701 (accessed 13.10.2022)

²⁵ A New strategic agenda 2019–2024. European Council. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (accessed 13.10.2022)

²⁶ J. Borrell. European Strategic Complacency Is Not an Option. 16.11.2020. European External Action Service. [Электронный ресурс]. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-strategic-complacency-not-option_en (accessed 13.10.2022)

²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Brussels, 5.5.2021 COM (2021) 350 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf (accessed 13.10.2022)

государств-членов, поскольку он, как представлялось, мог привести к протекционистским мерам и ограничению свободной торговли (Van den Abeele et al. 2021). В конечном счёте в опубликованных в октябре 2020 г. заключениях Европейского совета было установлено, что «достижение стратегической автономии при сохранении открытой экономики является ключевой целью Союза»²⁷. Тем самым с приходом пандемии и по итогам внутреннего обсуждения суверенитет ЕС, сочетаая в себе элементы автономности и открытости миру, стал осмысляться через категорию открытой стратегической автономии.

Однако дискуссия о суверенитете ЕС и открытой стратегической автономии остаётся неоднородной с точки зрения того, на что направлены меры по достижению суверенитета и каким образом сочетаются его внешнее и внутреннее измерения. На основе классификации суверенитета С. Краснера в настоящее время в риторике ЕС можно выделить три типа суверенитета (Krasner 1999). Вестфальский суверенитет предполагает сопротивление внешнему влиянию при помощи способности к регулированию внутри ЕС, развитию собственного производства и продолжению участия в процессах глобализации. Суверенитет взаимозависимости проявляется в продвижении норм и стандартов вовне и контроле транснациональных потоков. Наконец, внутренний суверенитет концентрируется на вопросах обороны и безопасности и улучшения сотрудничества государств-членов и наднациональных органов по этим вопросам (Романова 2021). С учётом данной трёхчленной структуры далее анализируются институциональные последствия мер, разрабатываемых в логике каждого из трёх типов суверенитета.

Институциональные последствия артикуляции концепции «стратегического суверенитета»

Вестфальский суверенитет: промышленная политика

Хотя активизация риторики ЕС о необходимости укрепления стратегического суверенитета совпала с наступлением пандемии, основные приоритеты промышленной политики Союза были заложены в 2017–2019 гг. в ходе подготовки профильной стратегии²⁸. Кризис, вызванный пандемией, вскрыл ранее не учтённые проблемы европейской промышленности и потребовал уточнения реформ²⁹, однако идея о двойном — зелёном и цифровом — переходе сохрани-

²⁷ Special meeting of the European Council. Conclusions. Brussels, 2 October 2020. EUO 13/20. *Consilium*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf> (accessed 13.10.2022)

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. A New Industrial Strategy for Europe. EUR-Lex. COM/2020/102 final. Brussels, 10.3.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102> (accessed 13.10.2022)

²⁹ Updating the 2020 New Industrial Strategy. Op. cit.

лась и стала основой мер, направленных на сохранение ценностей ЕС и конкурентоспособности его предприятий.

В рамках изначальной и уточнённой промышленных стратегий был предложен ряд шагов, сулящих серьёзные институциональные последствия. Первый пример — формы поддержки европейского бизнеса, призванные уменьшить стратегическую зависимость ЕС. В соответствии с подготовленным ЕК в 2021 г. Ежегодным отчётом о едином рынке, было выделено 14 областей, где на основе экосистемного подхода предполагается выстраивать сотрудничество образовательных, научных организаций и компаний, а также предприятий гражданской, военной и космической промышленности³⁰. Регулярный анализ позволит ЕК выявлять проблемы каждой экосистемы и решать их при помощи «нормативно-правового регулирования, предоставления финансирования или максимально эффективного использования инструментов по защите торговли»³¹. В дальнейшем тезис о построении более циркулярной и автономной экономики ЕС, менее зависимой от третьих сторон в критических отраслях (в частности, в сельском хозяйстве, полупроводниках, медицинских товарах, инновационных цифровых и экологических технологиях, а также энергетике), был закреплён и в Сообщении³² ЕК по итогам проведения Конференции о будущем Европы, чьи решения могут лечь в основу изменения учредительных договоров и, следовательно, институциональной архитектуры ЕС³³.

В выделенных экосистемах планируется чаще использовать важные проекты общеевропейского интереса (IPCEI) — инструмент, предусмотренный частью 3б статьи 107 Договора о функционировании ЕС и позволяющий предоставлять государственную финансовую поддержку компаниям в обход общих правил регулирования конкуренции, запрещающих государственную помочь на внутреннем рынке ЕС. И хотя ЕК продвигала этот инструмент и ранее, постепенно расширяя границы его применения³⁴, проекты IPCEI были немного-

³⁰ Commission Staff Working Document. Annual Single Market Report 2021. Brussels, 5.5.2021, SWD (2021). 351 final. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021_en.pdf (accessed: 13.10.2022)

³¹ A New Industrial Strategy for Europe. Op. cit.

³² Annex to the Communication from The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Conference On The Future Of Europe. Putting Vision into Concrete Action. Brussels, 17.6.2022 COM (2022) 404 final. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgjclefindmkaj/https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/annex_0.pdf (accessed 13.10.2022)

³³ European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648(RSP)). European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (accessed 13.10.2022)

³⁴ Communication from the Commission Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest. (2014/C 188/02). 20.6.2014. EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C._2014.188.01.0004.01.ENG&toc=OJ:C:2014:188:TOC (accessed: 13.10.2022)

численны³⁵. С 2022 же года, согласно новым критериям³⁶, важные проекты общеевропейского интереса становятся инструментом помощи компаниям из отраслей, пострадавших от экономического кризиса. Разумеется, создание новой нормативно-правовой базы для таких проектов можно интерпретировать как своеобразную уступку государствам-членам, в первую очередь Германии и Франции, со стороны ЕК в конкурентном праве (Белов 2020: 7). Однако помочь, предоставляемая заинтересованными государствами-членами находящимся на их территории предприятиям, может быть санкционирована только ЕК, что позволяет именно последней при построении стратегического суверенитета задавать приоритеты промышленного развития для государств-членов.

Другой пример — создание промышленных альянсов в тех областях, где зависимость Союза от внешних поставщиков ресурсов и технологий считается наиболее выраженной³⁷. Начиная с 2017 г., были созданы альянсы в сфере производства аккумуляторов, искусственных материалов, микроэлектроники и водорода. В отличие от IPCEI промышленные альянсы, будучи площадками для артикуляции интересов участников и стратегии развития той или иной индустрии, не нацелены на получение какого-либо финансирования. Однако деятельность Европейского батарейного альянса, признаваемая на уровне институтов и должностных лиц ЕС успешной (Белов 2019), показывает, что такая форма организации участников промышленной отрасли позволяет, с одной стороны, создать площадку для обмена решениями в области НИОКР (снижая издержки отдельно взятой компании при разработке продукта), а с другой — подтолкнуть ЕК к созданию полноценного IPCEI³⁸ и к планированию финансовой поддержки конкретной отрасли (Archibugi, Mariella 2021). Инструмент промышленных альянсов, не обладая едиными критериями и нормативно-правовой базой, позволяет ЕК в каждом конкретном случае определять цели и круг участников конкретного альянса, а также критерии оценивания предлагаемых альянсом магистральных проектов³⁹ и тем самым влиять на реализуемые инициативы.

³⁵ Important projects of common European interest. *European Parliament Briefing*. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI\(2020\)659341_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI(2020)659341_EN.pdf) (accessed 13.10.2022)

³⁶ Communication From The Commission. Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest. (2021/C 528/02). 30.12.2021. EUR-lex. [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2021.528.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A528%3ATOC (accessed 13.10.2022)

³⁷ Commission Staff Working Document Strategic dependencies and capacities. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Brussels, 5.5.2021. SWD (2021) 352 final. EUR-lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2021:352:FIN> (accessed 13.10.2022)

³⁸ Updating the 2020 New Industrial Strategy. Op. cit. P. 14.

³⁹ См., например: Criteria for Membership in the European Clean Hydrogen Alliance. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45564/attachments/1/translations/en/renditions/native> (accessed 13.10.2022)

Наконец, стоит упомянуть и о попытке создать инструмент управления внутренним рынком ЕС в условиях чрезвычайной ситуации (SMEI). Хотя цель инструмента состоит в обеспечении четырёх свобод на внутреннем рынке ЕС и скоординированных действий институтов и государств-членов в кризисных ситуациях⁴⁰, сущностные характеристики этого механизма пока не ясны. Однако работа частного механизма реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения (HERA) позволяет предположить, что активировать SMEI будет Совет по предложению ЕК, а сам SMEI будет включать послабления в области госзакупок и финансирование компаний, затронутых кризисом⁴¹. Таким образом, и в случае SMEI кризисное управление будет находиться в руках ЕК, чьи решения будет санкционировать Совет, а участие ЕП будет ограничено функцией наблюдателя⁴².

Исключённость из HERA не устраивает ЕП⁴³. Стремление ЕП к равноправному участию в процессах принятия решений и к повышению подотчётности ЕК характерно и для дискуссии о промышленной политике ЕС в целом. Так, поддерживая создание промышленных альянсов, внедрение экосистемного подхода и развитие IPCEI⁴⁴, ЕП настаивает на демократизации и открытости процессов принятия управленческих решений⁴⁵. ЕП также требует своего участия, например, в решениях в рамках финансового плана по восстановлению промышленности «Следующее поколение ЕС», апеллируя, как и при обсуждении экосистем и IPCEI, к необходимости «демократической отчётности и максимизации прозрачности»⁴⁶ принимаемых мер. В ряде случаев, как, например, при обсуждении модальностей совместных предприятий в рамках научно-исследовательской программы ЕС «Горизонт Европа», ЕП, не претендуя на непосредственное участие в принятии решений, стремится закрепить за собой право получать от ЕК и Совета своевременную информацию обо всех изменениях

⁴⁰ Updating the 2020 New Industrial Strategy. Op. cit.

⁴¹ Communication From the Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Introducing HERA, The European Health Emergency Preparedness And Response Authority, the next step towards completing the European Health Union. European Commission. Brussels, 16.9.2021. COM (2021) 576 final. P. 9. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/health/system/files/2021-09/hera_2021_comm_en_0.pdf (accessed 13.10.2022)

⁴² Ibid. P. 12.

⁴³ Amendments adopted by the European Parliament on 14 September and 11 November 2021 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on serious cross-border threats to health repealing Decision No 1082/2013/EU (COM (2020)0727 — C9-0367/2020 — 2020/0322(COD)). EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AP0449> (accessed 13.10.2022)

⁴⁴ European Parliament resolution of 19 May 2021 on a European Strategy for Hydrogen (2020/2242(INI)). European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0241_EN.pdf (accessed 13.10.2022)

⁴⁵ European Parliament resolution of 25 November 2020 on a New Industrial Strategy for Europe (2020/2076(INI)). [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0321> (accessed 13.10.2022)

⁴⁶ Ibid.

объёмов союзного финансирования⁴⁷. То, что ЕП в рамках координационного дискурса (т. е. обсуждения предлагаемых инициатив между институтами ЕС) пытается изменить институциональный баланс в свою пользу, контрастирует с тактикой Совета.

Реформа промышленной политики предполагает не только институциональные формы поддержки европейского бизнеса, но и шаги по дальнейшей унификации стандартов в ЕС. Традиционно в научной литературе о Евросоюзе выделяется два способа интеграции: негативный (взаимное признание существующих в государствах-членах стандартов) и позитивный (выработка на наднациональном уровне единых и универсальных стандартов, которые государства-члены должны будут признать, инкорпорировав в собственное национальное законодательство) (Scharpf 1998). И если ранее (в особенности, в период «ЕвроСклероза») преобладала негативная интеграция, позволявшая в контексте замедления интеграционных темпов достигать хоть какого-то прогресса, то в дальнейшем ЕК стремилась к гармонизации, заменяя разрозненные национальные положения едиными европейскими нормами.

Эта тенденция прослеживается и в связи с дискуссией о стратегическом суверенитете Евросоюза. Так, ЕК проявляет интерес к созданию высокотехнологичных стандартов, связанных с производственной эффективностью, экологичностью и здравоохранением⁴⁸. По этой причине в рамках т. н. Цифрового компаса ЕК обязуется создать общую нормативную базу в области обучения населения цифровым стандартам, подготовки высококвалифицированных специалистов в сфере информационных технологий, устойчивой цифровой инфраструктуры и цифровизации государственных услуг, что в дальнейшем позволит заниматься продвижением этих стандартов вовне⁴⁹. Кроме того, в рамках завершения построения экономического и валютного союза предлагается установить общий налог на финансовые транзакции в ЕС, что увеличит т. н. собственные бюджетные ресурсы ЕС⁵⁰. Здесь, как и в прошлом примере, налицо стремление ЕК создать нормы и контролировать их исполнение в ещё недостаточно регламентированной сфере, которая пока находится в компетенции государств-членов.

⁴⁷ European Parliament legislative resolution of 21 October 2021 on the proposal for a Council regulation establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe (COM(2021)0087 — C9-0166/2021 — 2021/0048(NLE)). EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AP0434> (accessed 13.10.2022)

⁴⁸ Updating the 2020 New Industrial Strategy. Op. cit. P. 8.

⁴⁹ Communication From the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. EUR-Lex. Brussels, 9.3.2021. COM (2021) 118 final. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (accessed 13.10.2022)

⁵⁰ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Business Taxation for the 21st Century. European Commission. Brussels, 18.5.2021. COM (2021) 251 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf (accessed 13.10.2022)

В вопросах стандартизации, однако, также очевидна тенденция к исключению ЕП из новых схем принятия решений. Например, учреждённая в 2020 г. Целевая группа по проблемам осуществления норм единого рынка (SMET), которая, занимаясь выявлением и оценкой препятствий для реализации норм и стандартов на едином рынке ЕС⁵¹, состоит только из представителей ЕК и государств-членов. При этом ЕП в рамках межинституциональной дискуссии, соглашаясь с общим курсом реформ, призывает ЕК разработать или пересмотреть стандарты в ряде сфер промышленной политики, что позволит ЕП как законодательному органу непосредственно влиять на процесс принятия решений в данных сферах⁵².

Таким образом, меры, артикулируемые в контексте дискуссии о стратегическом суверенитете в промышленной политике, способствуют расширению полномочий ЕК. Причём это справедливо как для сферы стандартизации, где ЕК традиционно имеет широкую свободу действий, так и для форм поддержки европейского бизнеса, реализация которых началась относительно недавно. И хотя рассмотренные выше шаги не предполагают увеличение значимости ЕП, этот институт, выступая в рамках координационного дискурса с поправками к предлагаемым инициативам, стремится увеличить свой институциональный вес путём расширения тематики регламентов и директив, принимаемых в рамках обычной законодательной процедуры, либо путём выдвижения требований об отчётности ЕК перед ЕП, повышения прозрачности и демократичности принимаемых решений и участия своих представителей в новых форматах поддержки европейского бизнеса. В отличие от ЕП Совет практически не вносит поправки в институциональные параметры реформ, ограничиваясь призывами к подотчётности ЕК по реализации выдвигаемых инициатив.

Суверенитет взаимозависимости: торговая политика

Торговая политика в контексте стратегического суверенитета была переосмыслена в 2021 г. с принятием новой стратегии. В связи со спецификой данной политики концепция стратегической автономии была уточнена: был добавлен эпитет «открытая», а основной акцент был сделан на «способност[и] ЕС делать собственный выбор и формировать мир вокруг себя при помощи лидерства и вовлечённости с опорой на свои стратегические интересы и ценности»⁵³. Фор-

⁵¹ Updating the 2020 New Industrial Strategy. Op. cit. P. 7–8.

2020 Single Market Enforcement Taskforce Report. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47154> (accessed 13.10.2022)

⁵² European Parliament resolution of 25 November 2020 on a New Industrial Strategy for Europe. Op. cit.

⁵³ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. European Commission. Brussels, 18.2.2021. COM (2021) 66 final. P. 4. [Электронный ресурс]. URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf (accessed 13.10.2022).

мирование мира вокруг себя означает расширение собственного нормативного влияния с тем, чтобы поддержать «международное сотрудничество, многосторонний подход (multilateralism) и порядок, основанный на правилах»⁵⁴, т. е. все те характеристики системы международной торговли, бенефициаром которой выступает ЕС, его предприятия и граждане.

Особенности развития ЕС на современном этапе задают направления и для его нормативного влияния. Так, среди приоритетов торговой политики фигурирует продвижение зелёной повестки путём её операционализации как условия предоставления торговых преференций развивающимся странам и включения Конвенции о биологическом разнообразии в торговые и инвестиционные соглашения⁵⁵. Этот подход был поддержан ЕП и Советом и лёг в основу учреждённого в 2021 г. инструмента политики соседства, развития и международного сотрудничества «Глобальная Европа»⁵⁶. При этом речь идёт не просто о формальном включении зелёных положений в главы о торговле и устойчивом развитии, но и о механизме контроля со стороны ЕС за соблюдением третьими странами как собственно торговых обязательств (в том числе ликвидации торговых барьеров), так и обязательств, касающихся устойчивого развития. С этой целью в 2020 г. был создан пост главного сотрудника по вопросам торгового контроля⁵⁷, работающего в качестве заместителя европейского комиссара по торговле. Более жёсткий контроль за соблюдением торговых и неторговых обязательств партнёрами ЕС был поддержан ЕП, который, впрочем, ссылаясь на закреплённое за ним право ратифицировать торговые соглашения, регулярно призывает главного сотрудника по вопросам торгового контроля сотрудничать с ЕП, чтобы обеспечить соблюдение торговыми партнёрами обязательств, предшествующих ратификации торгового соглашения⁵⁸, а также с парламентским комитетом по международной торговле, чтобы контролировать исполнение глав о торговле и устойчивом развитии⁵⁹. Частным примером предварительного контроля служит инвестиционное соглашение ЕС с КНР, которое ЕП обязуется ратифицировать, только если его удовлетворит ситуация с правами человека в этой стране⁶⁰.

⁵⁴ Ibid. P. 6.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947> (accessed 13.10.2022)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ European Parliament resolution of 26 November 2020 on the EU Trade Policy Review (2020/2761(RSP)). EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP033> (accessed 13.10.2022)

⁵⁹ European Parliament resolution of 7 July 2021 on the trade-related aspects and implications of COVID-19 (2020/2117(INI)). EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0328> (accessed 13.10.2022)

⁶⁰ Ibid.

В то же время ЕС не располагает механизмом введения санкций за несоблюдение положений из глав о торговле и устойчивом развитии и может только начать экспертные разбирательства с целью получить рекомендации к действию (впервые ЕК воспользовалась этим правом в 2019 г. в отношении Республики Корея) (García 2022). В этой связи ЕК намерена пересмотреть план действий по реализации глав о торговле и устойчивом развитии и разработать возможность введения санкций за несоблюдение соответствующих положений. Эти меры дополняют поправки в регламент о реализации международных правил торговли от 2021 г., согласно которым ЕК может вводить ответные меры против третьих стран, если они блокируют процесс разрешения торговых споров в ВТО⁶¹.

Вообще зелёной повестке отводится ключевое значение в трансформации торговой политики ЕС. Это в особенности справедливо для торговли энергоресурсами в 2022 г., когда резко возросшие цены на нефть и в особенности на природный газ, а также geopolитические соображения подтолкнули ЕС ускорить реализацию Зелёной сделки и разработать план по диверсификации источников энергии (за счёт снижения зависимости от России в углеводородах в пользу источников энергии, признаваемые в ЕС экологичными) и уменьшению потребления энергии в странах-членах⁶². Однако расходы на зелёный переход весьма значительны (ранее озвученные ЕК оценки в 1 трлн евро до 2030 г. признаются недостаточными⁶³), в том числе и со стороны компаний ЕС, в связи с чем предлагаются убедить партнёров, что Зелёный курс — не только необходимость в среднесрочной перспективе, но и разумная экономическая политика уже сегодня⁶⁴. Это позволит разделить с торговыми партнёрами издержки зелёного перехода. На это, в частности, нацелен широко обсуждаемый механизм пограничного регулирования углерода (CBAM), согласно которому импортируемые в ЕС товары, чьё производство предполагает значительные выбросы углерода, будут облагаться дополнительными сборами⁶⁵, аналогичными тем, с которыми стал-

⁶¹ Regulation (EU) 2021/167 Of the European Parliament And Of The Council of 10 February 2021 amending Regulation (EU) No 654/2014 concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules. EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R0167> (accessed 13.10.2022)

⁶² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions REPowerEU Plan. COM/2022/230 final. EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483#footnote6> (accessed 13.10.2022);

2022 State of the Union Address by President von der Leyen. 14 September 2022. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493 (accessed 13.10.2022).

⁶³ Claeys G., Tagliapietra S. 2020. A trillion reasons to scrutinise the Green Deal Investment Plan. Bruegel Blog. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/> (accessed 13.10.2022)

⁶⁴ Trade Policy Review. Op. cit. P. 6.

⁶⁵ Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. Brussels, 15 March 2022. 7226/22. Consilium. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf> (accessed 13.10.2022)

киваются производители в ЕС. Сюда же можно отнести диалоги по нормативно-правовому регулированию, которые ЕК планирует учредить с партнёрами, мыслящими схожим с ЕС образом (*like-minded partners*). Этот шаг, с одной стороны, следует расценивать как отказ ЕК от активного экспансиионизма в области нормотворчества (нормативное влияние следует распространять не на всех, а на избранных акторов), а с другой — как попытку выстроить устойчивые надёжные цепочки поставок критически важных для ЕС материалов (первые два партнёрства по критически важным материалам были установлены в 2021 г. с Украиной и Канадой в соответствии с планом действий по обеспечению устойчивости и безопасности поставок⁶⁶). Стремление к надёжности поставок сырья объясняет и особый акцент на сотрудничестве с африканскими странами (традиционным источником природных ресурсов)⁶⁷.

Несмотря на поддержку Зелёного курса, ЕП, также стремящийся к лидерству в области продвижения зелёной повестки (Siddi 2020), не всегда удовлетворён предлагаемыми ЕК реформами. В особенности это относится к т. н. Климатическому закону ЕС, по которому ЕК получает возможность при помощи делегированных актов (т. е. без консультаций с ЕП и Советом) устанавливать каждые пять лет промежуточные цели по достижению Союзом углеродной нейтральности к 2050 г.⁶⁸. Именно поэтому ЕП в рамках координационного дискурса настаивает на своём полноправном участии в разработке климатических стандартов, в частности параметров CBAM⁶⁹, а также вместе с Советом требует от ЕК оценки эффективности данного механизма⁷⁰. Кроме того, ЕП и Совета единны и в необходимости для ЕК привлекать широкие слои населения к обсуждению и реализации достижения климатической нейтральности⁷¹.

⁶⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. EUR-Lex. Brussels, 3.9.2020. COM(2020) 474 final. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474> (accessed 13.10.2022)

⁶⁷ Trade Policy Review. P. 18.

⁶⁸ REGULATION (EU) 2021/1119 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality ('European Climate Law'). [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN> (accessed 13.05.2022)

⁶⁹ European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (2021/C 474/01). EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021P0071> (accessed 13.10.2022)

⁷⁰ Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. EUR-Lex. Brussels, 15 March 2022. 7226/22. [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7226_2022_INIT (accessed 13.10.2022)

⁷¹ European Parliament resolution of 7 July 2021 on the trade-related aspects and implications of COVID-19. Op. Cit. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). Consilium. Brussels, 17 December 2020 14171/20. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14171-2020-INIT/en/pdf> (accessed 13.10.2022)

Однако реформы торговой политики не сводятся исключительно к зелёной повестке. Ещё до своего пересмотра в 2021 г. сфера внешнеторговых отношений Евросоюза обнаружила тенденции к превращению торговой политики в инструмент глобального соперничества как реакции на недобросовестные торговые практики третьих стран (Meunier, Nicolaïdis 2019: 106–107). В 2019 г. был принят механизм проверки прямых иностранных инвестиций (ПИИ)⁷². Данный механизм, соответствующий скорее вестфальскому суверенитету, установил минимальные требования к обмену информацией между государствами-членами и ЕК о возможном негативном воздействии инвестиций на безопасность ЕС, а ЕК приобрела право официально высказывать мнение по данному вопросу и получать от государств-членов ежегодные отчёты по ПИИ. При этом принятие окончательного решения об уместности тех или иных ПИИ осталось за государствами-членами.

Более масштабно программа противодействия недобросовестным торговым практикам со стороны компаний не из ЕС, на этот раз в духе суверенитета взаимозависимости, была изложена ЕК в 2020 г. в Белой книге⁷³, идеи которой легли в основу предложенного в 2021 г. регламента об иностранных субсидиях, разрушающих внутренний рынок. В соответствии с этим документом, предполагается создать три механизма, расширяющие полномочия ЕК: по а) контролю за операциями слияния и поглощения с предполагаемым участием субсидий иностранных государств, б) мониторингу в рамках госзакупок в ЕС необоснованно выгодных тендеров, которые становятся возможными благодаря получению субсидий со стороны государств — не членов ЕС, и в) проверке любой информации о предполагаемом финансировании той или иной компании со стороны иностранных государств⁷⁴. При этом компания, получающая субсидии в иностранных государствах, возьмёт на себя дополнительные обязательства в качестве компенсации за негативное влияние на единый рынок, будь то запрет проведения определённых типов инвестиций, выплаты полученных субсидий с процентами или лицензирование⁷⁵. По сути, изменения сводятся к комбинации инструментов, уже имеющихся в распоряжении ЕК, однако теперь данные меры

⁷² Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> (accessed 13.10.2022)

⁷³ White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies. European Commission. Brussels, 17.6.2020. COM (2020) 253 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf (accessed 13.10.2022)

⁷⁴ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on foreign subsidies distorting the internal market. European Commission. Brussels, 5.5.2021. COM (2021) 223 final 2021/0114 (COD). [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/competition/international/overview/proposal_for_regulation.pdf (accessed 13.10.2022)

⁷⁵ Modrall J. 2021. The EU Anti-Subsidy Regulation – Implications for M&A. Kluwer Competition Law Blog. [Электронный ресурс]. URL: <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/16/the-eu-anti-subsidy-regulation-implications-for-ma/> (accessed 13.10.2022)

предлагается распространить и на деятельность компаний не из ЕС (Kühling et al. 2021), что должно способствовать принятию данными компаниями европейских стандартов в вопросах государственных субсидий.

Как и в рассмотренных ранее случаях, в межинституциональной дискуссии о мерах по защите торговли ЕП стремится к увеличению своего удельного веса. Так, он требует своего участия в формировании законодательства в сфере защиты конкуренции, в частности путём регулярного получения информации от ЕК о средствах, выделяемых на защиту свободной торговли, а также призывает разработать правовой механизм, который позволит ЕП привлекать в обязательном порядке топ-менеджмент крупнейших ИТ-компаний к дебатам в сфере защиты конкуренции⁷⁶. Помимо этого, ЕП желает получать информацию об изменении статуса любого расследования в отношении фирмы, подозреваемой в получении иностранной помощи⁷⁷. Но такой подход не характерен для Совета: поскольку защита конкуренции уже давно является прерогативой ЕК, государства-члены в лице Совета не видят значительных угроз в новых полномочиях ЕК и не выдвигают какие-либо институциональные требования, кроме права получать информацию⁷⁸.

Таким образом, реформы торговой политики, проводимые в духе концепции стратегического суверенитета, предоставляют ЕК новые возможности для регулирования, в особенности в сфере продвижения зелёных стандартов вовне и контроля за недобросовестными торговыми практиками. Это логично: тарифные и нетарифные инструменты внешней торговли с начала европейской интеграции находятся в исключительном ведении ЕК. Вместе с тем ЕП как участник координационного дискурса о параметрах торговой политики пытается изменить институциональный расклад в свою пользу, артикулируя требования о своём участии в мониторинге торговых соглашений и условий их ратификации, в разработке климатических стандартов и норм, регулирующих защиту конкуренции, а также, вместе с Советом, о привлечении различных групп к обсуждению и реализации зелёной повестки, мотивируя это как уже имеющимися у него полномочиями, так и соображениями о прозрачности процессов принятия решений.

⁷⁶ European Parliament resolution of 9 June 2021 on competition policy — annual report 2020 (2020/2223(INI)). [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0275> (accessed 13.10.2022)

⁷⁷ Amendments adopted by the European Parliament on 4 May 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market (COM (2021)0223 – C9-0167/2021 – 2021/0114(COD)). European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2022/05-04/0143/P9_TA\(2022\)0143_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2022/05-04/0143/P9_TA(2022)0143_EN.pdf) (accessed 13.10.2022)

⁷⁸ Council Conclusions Public Investment through Public Procurement: Sustainable Recovery and Reboosting of a Resilient EU Economy. EUR-Lex. (2020/C 412 I/01). [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG1130(03)) (accessed 13.10.2022)

Внутренний суверенитет: общая политика безопасности и обороны

Данная политика преимущественно остаётся в сфере компетенций государств-членов. Поэтому даже в контексте дискуссии о стратегическом суверенитете Евросоюза, содержащей призывы к трансформации, многие из обсуждаемых шагов носят именно межправительственный характер, а параметры координационного дискурса задаются преимущественно государствами-членами. Это справедливо для комплекса мер, утверждённых в 2022 г. в рамках т. н. Стратегического компаса (СК): признавая НАТО основой своей безопасности, государства-члены Евросоюза обязуются выстраивать отношения с Североатлантическим альянсом на основе взаимности, инклузивности и автономии ЕС при принятии решений. В духе последнего принципа было принято решение о создании к 2025 г. сил быстрого развёртывания (контингент 5 тыс. человек), которые будут представлять из себя модифицированные боевые группы и использоваться на первых порах для проведения спасательных и эвакуационных миссий⁷⁹. Кроме того, в 2021 г. был учреждён Европейский фонд мира — механизм вне бюджета ЕС, цель которого состоит в оказании помощи любым третьим странам путём поставок боевой техники и инфраструктуры⁸⁰. Именно в рамках этого фонда в 2022 г. Евросоюз поставляет Украине военную технику, а также (впервые в своей истории) летальное оружие⁸¹, что Верховный представитель Ж. Боррель охарактеризовал как «геополитическое пробуждение»⁸² ЕС. Наконец, в контексте построения открытой стратегической автономии и устойчивых цепочек поставок следует упомянуть и Координированное морское присутствие, инструмент, позволяющий Совету провозгласить любой участок моря зоной интересов ЕС и инициировать его усиленное патрулирование (режим координированного морского присутствия был провозглашён в 2021 и 2022 гг. в отношении Гвинейского залива и северо-западной части Индийского океана соответственно, т. е. регионов, играющих значительную роль в поставках углеводородов в ЕС)⁸³.

Решения в рамках общей политики безопасности и обороны всегда принимаются единогласно, и эта тенденция сохраняется в контексте дискуссии о стра-

⁷⁹ A Strategic Compass for Security and Defence. *Consilium*. Brussels, 21 March 2022. 7371/22. P. 14. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (accessed 13.10.2022)

⁸⁰ Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528.EUR-Lex. [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0509> (accessed 13.10.2022)

⁸¹ European Council meeting (24 and 25 March 2022) – Conclusions. *Consilium*. Brussels, 25 March 2022. EUCO 1/22. [Электронный ресурс]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/en/pdf> (accessed 13.10.2022)

⁸² A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider - Foreword by HR/VP Josep Borrell. 24.03.2022. *The European External Action Service*. [Электронный ресурс]. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_hrvp-foreword-en.pdf (accessed 13.10.2022)

⁸³ Council conclusions on the implementation of the Coordinated Maritime Presences concept in the north-western Indian Ocean. *Consilium*. Brussels, 21 February 2022. 6255/22. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/54437/st06255-en22.pdf> (accessed 13.10.2022)

тегическом суверенитете ЕС, хотя и с оговорками. Так, было решено расширить использование т. н. конструктивного воздержания (существующего с 1970-х гг. внешнеполитического механизма ЕС, согласно которому государство-член воздерживается от голосования, позволяя решению быть принятым) и положений статьи 44 ДЕС, по которым Совет может поручить выполнение задания в сфере ОВПБ группе стран-членов, которые хотят и могут это задание выполнить⁸⁴.

Однако акцент, который в рамках дискуссии о суверенитете делается на промышленной и экологической составляющей, создаёт и для ЕК возможности расширить свои полномочия. Речь идёт, с одной стороны, об уже рассмотренных нами инструментах промышленной политики: 1) выделении обороны в качестве одной из 14 экосистем и поддержки синергии между гражданскими, военными и космическими предприятиями⁸⁵, 2) намерении учредить Европейский альянс промышленных данных для обмена НИОКР в сфере обороны, 3) проектах общеевропейского интереса⁸⁶. С другой стороны, имеются в виду полномочия ЕК по стандартизации и предоставлению экспертного знания. Например, это: 1) разработка и принятие закона о киберстрессоустойчивости, который задаст стандарты для обеспечения безопасности системы цифровой обороны, 2) стимулирование совместных госзакупок в сфере обороны через реформу Европейского оборонного фонда и создание изъятий из НДС, 3) включение во все военные и гражданские миссии ЕС с 2025 г. советника по окружающей среде, 4) Обсерватория критических технологий, в рамках которой ЕК будет информировать государства-члены о новейших стратегических технологиях и способах их развития в ЕС⁸⁷. На повышении отчётности ЕК с сферой ОПБО отдельно настаивает и сам Совет, который требует от ЕК ежегодный отчёт об эффективности работы ЕОФ и предложения по её улучшению⁸⁸. Здесь становится заметным, что в координационном дискурсе по ОПБО расширение полномочий ЕК инициируется и контролируется государствами-членами в лице Совета.

⁸⁴ Article 44 of the Treaty on the European Union. Op. cit.

⁸⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan on synergies between civil, defence and space industries. *European Commission*. Brussels, 22.02.2021 COM(2021) 70 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/action_plan_on_synergies_en_1.pdf (accessed 13.10.2022)

⁸⁶ A Strategic Compass. Op. cit.

⁸⁷ Ibid.

Communication From the Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee Of The Regions. Commission contribution to European defense. *European Commission*. Strasbourg, 15.2.2022. COM(2022) 60 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_60_en_act_contribution_european_defence.pdf (accessed 13.10.2022)

⁸⁸ Position (EU) No 5/2021 of the Council at first Reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092. EUR-Lex. (2021/C 131/01). [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AG0005\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AG0005(01)) (accessed 13.10.2022)

Помимо ЕК, определённое увеличение значимости предполагается и для Верховного представителя, который, будучи одним из вице-председателей ЕК и представляя собой наднациональное должностное лицо, совмещает портфели руководителя Европейской службы внешних действий и Европейского оборонного агентства и председателя Совета Евросоюза в составе министров иностранных дел. Так, Верховный представитель с 2022 г. возглавляет ежегодные заседания министров обороны стран-членов по оборонным инициативам, пересматривает Анализ угроз для ЕС, на основе которого вносятся корректизы в СК, а также готовит отчёт об исполнении СК и предложения о его пересмотре⁸⁹. Но, как и в случае с ЕК, расширение полномочий Верховного представителя санкционируется Советом.

Таким образом, институциональные последствия реализации концепции «стратегического суверенитета» в ОПБО амбивалентны. С одной стороны, ключевые нововведения, а также процесс принятия решений (даже с учётом расширения использования механизмов статьи 44 ДЕС) остаются межправительственными. С другой стороны, комплексный экосистемный подход к обороне предполагает усиление полномочий наднациональных институтов ЕК и Верховного представителя. Через синергию гражданских и военных технологий ЕК сможет получить большее влияние на военное планирование, стандартизацию и, соответственно, на ОПБО, однако расширение полномочий ЕК всё равно остаётся в рамках, определяемых Советом. ЕК может предлагать инициативы, но их принятие и имплементация в любом случае зависят от воли государств-членов. В той степени, в которой введение ЕК единых промышленных стандартов в сфере обороны будет проводиться через обычную законодательную процедуру, вслед за усилением институциональной роли ЕК вырастет и значимость ЕП, который, впрочем, по-прежнему не включается в координационный курс и процесс принятия решений по ОПБО.

* * *

На основе анализа документов, относящихся к промышленной и торговой политике, а также общей политике безопасности и обороны, в статье было раскрыто влияние концепции «стратегического суверенитета» на институциональный баланс Евросоюза. Опора на дискурсивный неоинституционализм позволила продемонстрировать, что ЕК – главный бенефициар артикуляции концепции «стратегического суверенитета». Это результат особенностей институциональной структуры ЕС, в которой именно ЕК обладает правом законодательной инициативы и уполномочена контролировать реализацию принимаемых мер, в

⁸⁹ A Strategic Compass. Op. cit.

том числе в слабо коммунитаризированных политиках. Этот институт направляет дискуссию о суверенитете и практических шагах его построения в сторону промышленной и торговой политик и связанных с ними стандартов. Широкие полномочия и авторитет Комиссии в вопросах функционирования внутреннего рынка и внешней торговли позволяет ЕК зафиксировать для себя центральную роль и в контексте реализации новой концепции. Стремясь к стандартизации в новых областях, связанных с зелёным и цифровым переходами, ЕК, напротив, пользуется отсутствием подробного регулирования, что обеспечивает ей свободу действий.

Положение ЕП в контексте стратегического суверенитета остаётся неоднозначным. С одной стороны, прослеживается тенденция по исключению ЕП из процесса принятия решений в рамках новых форматов управления (например, Целевой группы по проблемам осуществления норм единого рынка и механизма реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения). Эта же исключённость ЕП сохраняется и в рамках межправительственной ОПБО, хотя изначально дискуссия о стратегическом суверенитете предполагала демократизацию управления в ЕС. С другой стороны, сам ЕП как участник координационного дискурса выступает с инициативами, которые предполагают изменение институциональных параметров реформ в пользу ЕП. Здесь и требования о повышении подотчётности ЕК и открытости процессов принятия решений, и предложения об участии ЕП или его представителей в разработке общесоюзных стандартов. Помимо этого, перенос ЕК всё большего числа новых вопросов (например, по стандартам кибербезопасности) на наднациональный уровень неизбежно усилит роль ЕП как полноправного участника обычной законодательной процедуры, в том числе в слабо коммунитаризированной ОПБО. Соответственно, в контексте стратегического суверенитета предполагаемое усиление институционального положения ЕП зависит и от его инициатив, и от того, насколько полно и успешно ЕК коммунитаризирует новые вопросы и сферы.

Наконец, усиливается и Совет как форум межправительственной координации (брюсселизации) благодаря созданию новых форм кризисного управления (например, инструмента управления внутренним рынком ЕС в условиях чрезвычайной ситуации) и реализации новых инструментов, относящихся к ОПБО (например, координированное морское присутствие и Европейский фонд мира). При этом рост институционального веса ЕК не противоречит усилинию Совета: даже когда ЕК получает право заниматься сбором и анализом информации и выдвигать предложения в новых для себя областях, Совет сохраняет за собой единоличное право принимать стратегические решения по вопросам кризисного управления и внешней политики и задаёт основные параметры инициатив, которые должна разработать ЕК. Одновременно усиливается и институциональное положение Верховного представителя.

Полученные выводы представляются значимыми по двум причинам. Во-первых, исследование подтверждает, что рост полномочий органов ЕС про-

исходит не случайным образом, а оказывается продиктованным исторически сложившейся структурой, или предпосылочными идеациональными способностями акторов, т. е. сферами ответственности, уже закреплёнными за рассмотренными институтами, и особенностями принятия решений по тем или иным вопросам в ЕС. Во-вторых, исследование показывает, что институты ЕС, вопреки структуре и зависимости от выбранного пути, на фоне кризисных явлений оказываются способными инструментализировать идеи и концепции для расширения собственного влияния, в том числе в сферах, где данные институты ранее не обладали широкими полномочиями. В терминах дискурсивного неоинституционализма это означает, что участники рассмотренных органов ЕС (должностные лица, политики), несмотря на существующие ограничения, налагаемые на них формальными полномочиями и устоявшимися практиками взаимодействия институтов, как агенты используют эксплицированные дискурсивные способности (особую логику аргументации), чтобы вызывать изменения институциональной структуры.

С учётом особенностей артикуляции концепции «стратегического суверенитета» в категориях безопасности (как ответа на вызовы и угрозы, с которыми сталкивается ЕС) данные выводы важны для дальнейшего теоретического осмысления кризисов как узловых точек развития политических систем (в т. ч. Евросоюза). Эти выводы верны для всех трёх видов суверенитета, которые были рассмотрены в данной работе (вестфальский, взаимозависимости, внутренний). Полученные выводы позволяют также предположить высокую вероятность развития институционального баланса ЕС в сторону усиления наднационального уровня регулирования, в том числе в таких межправительственных сферах, как налоговые вопросы и ОПБО.

Проделанное исследование имеет и свои ограничения: 1) выбранная нами теоретическая основа очерчивает лишь *возможные* институциональные изменения; 2) остаётся открытым вопрос о влиянии артикуляции концепции «стратегический суверенитет» на изменение удельного веса институтов в рамках *других направлений деятельности ЕС*, например, в политике соседства, энергетике или в политике развития; 3) для получения полноты картины внимание следует уделить *иным институтам и органам ЕС* и тому, как они могут изменить свой удельный вес в контексте реализации концепции «стратегический суверенитет»; 4) с учётом того, что институциональный баланс на разных уровнях решений реализуется по разному, следует также прояснить роль концепции «стратегический суверенитет» в изменении институционального баланса ЕС на не рассмотренном в данной работе *суперсистемном уровне* (в частности, в контексте итогов и последствий работы Конференции о будущем Европы, касающихся изменений учредительных договоров и ЕС в целом). Все эти вопросы составляют предмет дальнейших исследований.

Об авторах:

Татьяна Алексеевна Романова — кандидат политических наук, доцент кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9. E-mail: t.romanova@spbu.ru

Сергей Владимирович Мазаник — аспирант Санкт-Петербургского государственного университета, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9. E-mail: sergeymazanik97@gmail.com

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда № 22-28-00682, <https://rscf.ru/project/22-28-00682/>

UDC: 327.7
Received: April 2, 2022
Accepted: September 24, 2022

Coordinative Discourse of Strategic Sovereignty Tilting the European Union's Institutional Balance

T.A.Romanova, S.V.Mazanik
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-79-112](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-79-112)

Saint Petersburg State University

Abstract: The article studies how a discursive contestation among the EU institutions (the European Commission, the European Parliament, and the Council of the European Union) of the concept of "strategic sovereignty" ("strategic autonomy") affects the institutional balance among them. Institutional balance is a dynamic process in which institutions challenge each other's authority. This process is conceptualized in the article in terms of discursive neo-institutionalism as a coordinative discourse, which forms, challenges and justifies the idea of "strategic sovereignty". The article uses the cases of the EU industrial, trade policy, and the common security and defense policy to demonstrate the changing institutional balance.

The results of the study show that the main institutional beneficiary of "strategic sovereignty" is the European Commission. Most likely, there will be a strengthening of the Council, which reserves broad powers in crisis management and foreign policy. The position of the Parliament is ambivalent: although the growth of its institutional weight is possible, it will depend both on the Parliament's own initiatives and on whether the European Commission will succeed at communitarizing new issues and spheres. The findings demonstrate that under crisis, the institutional balance of the EU will continue to tilt in favor of the supranational level of regulation.

Keywords: European Union, strategic sovereignty, institutional balance, discursive neoinstitutionalism, open strategic autonomy

About the authors:

Tatiana A. Romanova — PhD (Political Science), associate professor, Department of European Studies, Saint Petersburg State University, 7–9 Universitetskaya emb., 199034 Saint Petersburg. E-mail: t.romanova@spbu.ru

Sergei V. Mazanik — PhD student at the Saint Petersburg State University, 7–9 Universitetskaya emb., 199034 Saint Petersburg. E-mail: sergeymazanik97@gmail.com

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The study was supported by the grant of the Russian Science Foundation No. 22-28-00682, <https://rscf.ru/project/22-28-00682/>.

References:

- Archibugi D., Mariella V. 2021. Is a European Recovery Possible without High-Tech Public Corporations? *Intereconomics*. 56(3). P. 160–166. DOI: 10.1007/s10272-021-0973-x
- Blauberger M., Weiss M. 2013. 'If You Can't Beat Me, Join Me!' How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement. *Journal of European Public Policy*. 20(8). P. 1120–1138. DOI: 10.1080/13501763.2013.781783
- Brustlein C. 2018. European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility. *Éditoriaux de l'Ifri*. No. 16.
- Chamon M. 2016. Institutional Balance and Community Method in the Implementation of EU Legislation Following the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*. 53(6). P. 1501–1543. DOI: 10.54648/COLA2016141
- Chou M. H., Riddervold M. 2015. The Unexpected Negotiator at the Table: How the European Commission's Expertise Informs Intergovernmental EU Policies. *Politics and Governance*. 3(1). P. 61–72. DOI: 10.17645/pag.v3i1.117
- Craig P.P. 2011. Institutions, Power and Institutional Balance. Craig P. and de Burca G. (eds) *The evolution of EU law*. Oxford University Press. P. 41–84. DOI: 10.2139/ssrn.3748492
- Dawson J., Hanley S. 2019. Foreground Liberalism, Background Nationalism: A Discursive-institutionalist Account of EU Leverage and 'Democratic Backsliding' in East Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 57(4). P. 710–728. DOI: 10.1111/jcms.12845
- Dawson M., De Witte F. 2013. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. *The Modern Law Review*. 76(5). P. 817–844. DOI: 10.1111/1468-2230.12037
- des Places S.B. 2020. Taking the Language of 'European Sovereignty' Seriously. *European Papers – A Journal on Law and Integration*. 2020(1). P. 287–297. DOI: 10.15166/2499-8249/392
- Dinan D., Nugent N., Paterson W.E. 2017. *The European Union in Crisis*. London: International Higher Education.
- Everson M., Vos E. 2014. European Agencies: What about the Institutional Balance? Łazowski A. and Blockmans S. (eds) *Research Handbook on EU Institutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 139–152. DOI: 10.2139/ssrn.2467469
- Fabbrini F. 2016. A Principle in Need of Renewal? The Euro-Crisis and the Principle of Institutional Balance. *Centro Studi sul Federalismo*. 52(1). P. 285–309.

- Fabbrini S. 2015. *Which European Union?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiott D. 2021. A Clash of Concepts? Making Sense of 'European Sovereignty' and 'Strategic Autonomy'. In: *Beyond Autonomy. Rethinking Europe as a Strategic Actor*. Brussels: Friedrich Naumann Foundation.
- Fitch-Roy O., Fairbrass J., Benson D. 2020. Ideas, Coalitions and Compromise: Reinterpreting EU-ETS Lobbying through Discursive Institutionalism. *Journal of European Public Policy*. 27(1). P. 82–101. DOI: 10.1080/13501763.2019.1567573
- García M.J. 2022. Sanctioning Capacity in Trade and Sustainability Chapters in EU Trade Agreements: The EU–Korea Case. *Politics and Governance*. 10(1). P. 58–67. DOI: 10.17645/pag.v10i1.4782
- Gozi S. 2001. Does the EU Institutional Triangle Have a Future? *The International Spectator*. 36(1). P. 39–49. DOI: 10.1080/03932720108456901
- Jacqué J.P. 2004. The Principle of Institutional Balance. *Common Market L. Rev.* 41(2). P. 285–309.
- Krasner S.D. 1999. *Sovereignty: Organised Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press. DOI: 10.1515/9781400823260
- Kratochvíl P., Tichý L. 2013. EU and Russian Discourse on Energy Relations. *Energy policy*. No. 56. P. 391–406.
- Krotz U., Schild J. 2013. *Shaping Europe: France, Germany, and embedded bilateralism from the Elysée Treaty to twenty-first century politics*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199660087.001.0001
- Kühling J., Weck T., Reinhold P. 2022. Third-Country State Aid Regulation: The European Debate on Foreign Subsidies: Necessity and Possibilities of a Reform. In: Manjiao C. et al. (eds) *Asian Yearbook of International Economic Law*. Springer, Cham. P. 1–13. DOI: 10.1007/16517_2021_4
- March J.G., Olsen J.P. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International organization*. 52(4). P. 943–969. DOI: 10.1162/002081898550699
- Mauro F. 2021. Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire. *L'Institut de relations internationales et stratégiques. Analysis* No. 13. October 2021.
- Meunier S., Nicolaïdis K. 2019. The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy. *J. Common Mkt. Stud.* 57(1). P. 103–113. DOI: 10.1111/jcms.12932
- Miró J. 2021. In the Name of Competitiveness: a Discursive Institutional Analysis of the EU's Approach to Labour Market Structural Reform, 2007–2016. *Socio-Economic Review*. 19(2). P. 711–733. DOI: 10.1093/ser/mwz030
- Parga A.H. 2015. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford: Oxford Studies in European Law. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198714958.001.0001
- Peterson J., Bomberg E. 1999. *Decision-making in the European Union*. Basingstoke: Bloomsbury Publishing. 336 p.
- Pomorska K., Wessel R. A. 2021. Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem? *European Foreign Affairs Review*. 26(3). P. 351–358. DOI: 10.1177/1465116507079547
- Reykers Y. 2017. EU Battlegroups: High Costs, no Benefits. *Contemporary Security Policy*. 38(3). P. 457–470. DOI: 10.1080/13523260.2017.1348568
- Riddervold M. 2016. (Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission influences EU security and defence policies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 54(2). P. 353–369. DOI: 10.1111/jcms.12288

- Sbragia A.M. 2002. Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty. *Governance*. 15(3). P. 393–412. DOI: 10.1111/0952-1895.00194
- Scharpf F. 1998. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. Rhodes M. and Mény Y. (eds) *The Future of European Welfare*. London: Palgrave Macmillan. P. 157–177. DOI: 10.1007/978-1-349-26543-5_8
- Schmidt S.K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission's Power Over the Council of Ministers. *European Union Politics*. 1(1). P. 37–61. DOI: 10.1177/2F1465116500001001003
- Schmidt V.A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. No. 11. P. 303–326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- Schmidt V.A. 2010. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'. *European Political Science Review*. 2(1). P. 1–25. DOI: 10.1017/S175577390999021X
- Schmidt V.A. 2015. Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context. Fischer F. et al. (eds) *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. P. 171–189. DOI: 10.4337/9781783472352.00016
- Schmidt V.A. 2016. Reinterpreting the Rules 'by Stealth' in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission. *West European Politics*. 39(5). P. 1032–1052. DOI: 10.1080/01402382.2016.1186389
- Siddi M. 2020. The European Green Deal: Assessing its Current State and Future Implementation. *FIIA Working Paper*. No. 114. P. 1–14.
- Van den Abeele E. et al. 2021. Towards a New Paradigm in Open Strategic Autonomy? *ETUI Research Paper-Working Paper*. No. 2021(03).
- Wæver O. 1996. European Security Identities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 34(1). P. 103–132. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00562.x
- Warren T. 2020. Explaining the European Central Bank's Limited Reform Ambition: Ordoliberalism and Asymmetric Integration in the Eurozone. *Journal of European Integration*. 42(2). P. 263–279. DOI: 10.1080/07036337.2019.1658753
- Webber D. 2019. Trends in European Political (dis) Integration. An Analysis of Postfunctionalist and Other Explanations. *Journal of European Public Policy*. 26(8). P. 1134–1152. DOI: 10.1080/13501763.2019.1576760
- Wodak R., Meyer M. 2015. Critical Discourse Studies: History, Agenda, Theory and Methodology. Wodak R., Meyer M (ed.) *Methods of Critical Discourse Studies*. London: Sage Publications Ltd. P. 1–23.
- Arbatova N.K. et al. 2020. *Strategicheskaya avtonomiya ES i perspektivy sotrudnichestva s Rossiey* [The EU's Strategic Autonomy and Prospects for Cooperation with Russia]. Moscow: OOO Izdatel'stvo Ves' Mir (In Russian).
- Belov V.B. 2020. Novaya promyshlennaya strategiya Evrosoyuza [The EU's New Industrial Policy]. *Institut Evropy Rossiyskoy akademii nauk. Analiticheskaya zapiska*. No. 196. P. 1–8. DOI: 10.15211/analytics122020 (In Russian).
- Belov V.B. 2019. Evropeyskiy akkumulatorniy allians [The European Battery Alliance]. *Evropeyskiy soyuz: fakty i kommentarii*. No. 98. P. 21–25. DOI: 10.15211/eufacts420192125 (In Russian).
- Derrida Zh., Habermas Yu. 2003. Nashe obnovlenie posle voyny: vtoroe rozhdenie Evropy [Our Renewal after the War: the Europe's Second Birth]. *Otechestvennye zapiski*. No. 6. P. 98–105 (In Russian).

Kaveshnikov N.Yu. 2015. Metody upravleniya v Evropeyskom soyuze [Methods of Governance in the European Union]. *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 8. P. 49–60.

Kutyrev G.I. 2012. Neoinstitutsionalism ratsional'nogo vybora: preimushchestva i vnutrennie protivorechiya [Rational Choice Neo-institutionalism: Advantages and Internal Conflicts]. *Istoricheskie, filosofskie, politivheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 11(1). P. 107–111 (In Russian).

Romanova T.A. 2021. Diskurs o suverenite Evropeyskogo Soyuzu: soderzhanie i posledstviya [Discourse on the EU's sovereignty: its Content and Consequences]. *Sovremennaya Evropa*. No. 5. P. 32–44. DOI: 10.15211/soveurope520213244 (In Russian).

Shmerlina I.A. 2016. “Institutsional'naya logika”: kriticheskiz analiz napravleniya [“Institutional Logic”: a Critical Analysis of the Area]. *Sotsiologicheskiy zhurnal*. No. 4. P. 110–138. DOI: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812 (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Арбатова Н.К. и др. 2020. *Стратегическая автономия ЕС и перспективы сотрудничества с Россией*. Москва: ООО Издательство Весь Мир.

Белов В.Б. 2020. Новая промышленная стратегия Евросоюза. *Институт Европы Российской академии наук. Аналитическая записка*. № 196. С. 1–8. DOI: 10.15211/analytics122020

Белов В.Б. 2019. Европейский аккумуляторный альянс. *Европейский союз: факты и комментарии*. № 98. С. 21–25. DOI: 10.15211/eufacts420192125

Деррида Ж., Хабермас Ю. 2003. Наше обновление после войны: второе рождение Европы. *Отечественные записки*. № 6. С. 98–105.

Кавешников Н.Ю. 2015. Методы управления в Европейском союзе. *Мировая экономика и международные отношения*. № 8. С. 49–60.

Кутырев Г.И. 2012. Неоинституционализм рационального выбора: преимущества и внутренние противоречия. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 11(1). С. 107–111.

Романова Т.А. 2021. Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия. *Современная Европа*. № 5. С. 32–44. DOI: 10.15211/soveurope520213244

Шмерлина И.А. 2016. «Институциональная логика»: критический анализ направления. *Социологический журнал*. № 4. С. 110–138. DOI: 10.19181/socjour.2016.22.4.4812



Политика по развитию индийского «Нового космоса»

И.В. Данилин, Э.П. Шавлай

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

Космическая сфера, как и в период холодной войны, вновь становится ареной международного соперничества. Но на этот раз в споре за лидерство участвуют не только государства, но и коммерческие игроки, формируя феномен так называемого «Нового космоса». Помимо традиционных крупных компаний это также малые и средние инновационные предприятия, включая стартапы-«астропренёры». В числе стран, столкнувшихся с вызовом «Нового космоса», оказалась и Индия, чья космическая индустрия во многих отношениях реализует догоняющую стратегию, и которая лишь сравнительно недавно активизировала рост коммерческого космического сегмента.

Учитывая принципиальное значение государства для поддержки космического сектора, в статье анализируются основные тенденции, факторы и специфика индийской политики в сфере «Нового космоса». Мы используем компартиативный анализ для оценки текущего состояния и перспектив развития индустрии и вероятных последствий этого процесса для международных позиций Нью-Дели.

Как показано в работе, в контексте глобальных трендов и учитывая амбициозные внутриэкономические задачи, социальные вызовы, а также геополитические противоречия с КНР, индийское правительство предпринимало целый ряд шагов для развития «Нового космоса» – причём пандемия COVID-19 явно стала катализатором изменений. Благодаря инновационному потенциалу индустрии Индия смогла закрепиться на рынках космических услуг, однако лидерство в сфере «Нового космоса» (в том числе в контексте глобальной экспансии индийских игроков) пока что не удается достичь. Причинами этого являются как ресурсные ограничения, так и государственноцентричный подход к развитию индустрии, находящейся на ранней стадии развития. Шансы на прорыв достаточно велики, но во многом будут определяться комбинацией внешних и внутренних вызовов, стимулирующих рост эффективности национальной политики.

Ключевые слова: «Новый космос», астропренёры, космическая отрасль, Индия, бережливые инновации, geopolitika, США, Китай

УДК: 327.8

Поступила в редакцию: 12.08.2022 г.

Принята к публикации: 15.10.2022 г.

B последней четверти XX в. космическая отрасль вступила в новую стадию своего развития, связанную с ускоренным ростом рынков коммерческих космических систем и услуг. Этот процесс продолжился и в XXI в., причём рынок расширялся за счёт игроков как из традиционных отраслей (например, сельское хозяйство), так и со стороны новых технологических секторов (системы для автономного вождения и иные). По состоянию на 2021 г. «космическая экономика» выросла до 469 млрд долл., около половины из которых (224 млрд) приходится на продукты и услуги частного сектора¹.

Что не менее важно, 2000-2010-е гг. обозначили переход к новой стадии коммерциализации космического сектора. Помимо крупных частных и государственных корпораций, до того являвшихся ведущими игроками на коммерческих космических рынках, всё большую роль стали играть малые и средние инновационные предприятия. Прежде всего, это стартапы, но также дочерние и аффилированные структуры крупных компаний, причём не обязательно космических. Этот новый феномен, получивший название «Нового космоса» (в части стартапов – астропренёрство), зародился в США. Но после подтверждения жизнеспособности бизнес-модели в 2010-х гг. и в ожидании быстрого роста спроса на космические услуги он стал распространяться на иные страны и регионы.

Неудивительно, что с 2010-х гг. на коммерческие космические возможности, в том числе на «Новый космос», обратили внимание Китай и Индия как крупнейшие развивающиеся экономики.

Индия вступила на путь развития «Нового космоса» позже и с более низкой базы: страна обладает жизнеспособным, но технологически менее развитым, чем у конкурентов, космическим сектором. При этом хотя движущие силы и логика развития коммерческого космоса в Индии и определяются глобальными трендами, его реальное содержание и задачи имеют выраженную специфику. Как представляется, она окажет существенное влияние не только на динамику роста отрасли, но также на актуализацию «Нового космоса» в индийской внутренней и внешней политике.

Поскольку развитие «Нового космоса» (как и многих иных сфер передовой инновационно-технологической деятельности) на ранних стадиях в огромной, если не в решающей мере определяется государственной политикой, в настоящей статье мы проанализируем мероприятия правительства Нарендры Моди в отношении коммерческого космического сектора. Ключевым исследовательским вопросом в этом отношении для нас является соответствие подходов и шагов, предпринимаемых Нью-Дели, инновационным, экономическим и меж-

¹ Space Foundation Editorial Team. 2020. Space Foundation Releases the Space Report 2022 Q2 Showing Growth of Global Space Economy. *Space Foundation*. URL: <https://www.spacefoundation.org/2022/07/27/the-space-report-2022-q2/> (accessed 10.10.2022)

дународным условиям и задачам развития индийского «Нового космоса» – с учётом специфики индийской экономики, в том числе инновационного развития. В этой связи и в контексте особенностей космической отрасли как индустрии с огромным потенциалом для рынков будущего и различных измерений силы/потенциала, мы считаем важным уделить внимание в том числе проблематике влияния «Нового космоса» на международно-экономические и политические позиции Индии.

Актуальность этой задачи подтверждается, прежде всего, сравнительно слабым освещением «Нового космоса» – тем более индийского – в литературе. Внимание к астропренёрству и «Новому космосу» в целом, в том числе как к новому этапу развития космических рынков растёт как в мировом, так и в российском научном и аналитическом сообществе (Cornell 2011; Железняков, Кораблёв 2016; Камолов, Миракова 2019; Denis et al. 2020)². Однако в основном рассматриваются отдельные экономические или – уже – рыночные аспекты феномена. Политическая же экономия (в современном понимании термина) отрасли – в том числе переход к новой модели отношений бизнеса и государства (Mazzucato, Robinson 2017; Данилин 2018), а также глобальный контекст и последствия изменений освещены явно недостаточно. Далее, вполне естественно, что наибольшее внимание уделяется США (Cornell 2011; Пайсон 2016; Данилин 2018)³. В этом отношении Китай и Индия пока остаются за пределами внимания учёных, несмотря на появление отдельных, порой очень качественных работ (Murthi, Rao 2015; Gopalakrishnan, Rishiraj 2022, Mohanty 2022)⁴. Тем более это верно в части компаративного анализа факторов, трендов и специфики развития индийского сектора и индийской космической политики с США и Китаем, двумя ведущими игроками «Нового космоса». Наконец, за исключением отдельных работ по актуализации традиционных военно-разведывательных факторов (Moltz 2019), проблематика влияния «Нового космоса» остаётся за пределами внимания авторов по международным политическим и экономическим отношениям. Хотя со временем «Спутника» роль космических технологий здесь хорошо известна, в том числе в контексте исследования проблем секьюритизации космических технологий и региональной конкуренции держав (Hertzfeld 2006; Johnson-Freese, Erickson 2006; GopalaSwamy, Kampani 2014; Khan, Khan 2019). Данное исследование, опираясь на методы компаративного анализа и с привле-

² Boensch N., Christensen C., Starzyk J., Potter S. 2020. Start-Up Space. *Bryce Space and Technology* 2020. URL: https://brycetech.com/reports/report-documents/Bryce_Start_Up_Space_2020.pdf (accessed 10.10.2022)

³ Canis B. 2016. Commercial Space Industry Launches a New Phase. *Congressional Research Service Report for Congress*. Order Code R44708. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/space/R44708.pdf> (accessed 10.10.2022)

⁴ Space India 2.0. 2017. Rajeswari Pillai Rajagopalan, Narayan Prasad (Eds.). Observer Research Foundation 404 p.; Liu I., Linck E., Lal B., Crane K.W., Han X., Colvin T.J. 2019. Evaluation of China's Commercial Space Sector. Institute for Defense Analyses. *Science and Technology Policy Institute*. IDA document: D-10873. [https://www.ida.org/research-and-publications/publications/all/e/ev/evaluation-of-chinas-commercial-space-sector/](https://www.ida.org/research-and-publications/publications/all/e/ev/evaluation-of-chinas-commercial-space-sector;); (Boensch N. et al.).

чением элементов методологии экономических дисциплин для анализа рыночных процессов, призвано восполнить этот пробел – как один из первых шагов в деле дальнейшего изучения индийского «Нового космоса» и иных указанных выше проблем.

От коммерциализации к «Новому космосу»

Уже на ранних стадиях развития индийской космической программы осуществлялось привлечение малых и средних частных компаний к выполнению технических работ по производству космической техники (Murthi, Rao 2015; Sharma 2022)⁵. Однако именно государственные программы – включая достаточно успешные исследования Солнечной системы – были и остаются ключевым фокусом национальной космической политики.

В то же время, уже в конце 1980-х – начале 1990-х гг. на волне формирования и быстрого роста новых отраслевых рынков (телеинформатика, спутниковое телевидение, геопозиционирование) Нью-Дели стал проявлять выраженный интерес к развитию космических рынков и коммерческой индустрии. Как и во многих иных странах первично фокус госполитики был сделан на коммерциализацию услуг профильной государственной структуры – Индийской организации космических исследований (ISRO). Тем более, что на тот момент это решение было единственным возможным, учитывая почти полное отсутствие в стране крупного высокотехнологичного, в том числе космического частного бизнеса. Одним из первых и наиболее значимых шагов в этом направлении стало создание в 1992 г. госкорпорации Antrix (от санскритского «Антариш» – космос), ответственной за маркетинг услуг ISRO на мировых рынках и привлечение иностранных инвестиций. Одновременно продолжалось развитие частного сектора – прежде всего, производителей компонентов и систем в интересах ISRO, но также космических аппаратов и пр.

По мере развития сектора и с учётом дальнейшей эволюции рынка космических услуг уже ко второй половине 1990-х гг. было принято решение о либерализации госрегулирования в сфере спутниковой связи и поддержке национальных игроков в данной сфере, а также о коммерциализации космических данных. В 1997 г. была утверждена Политика в сфере спутниковой связи (SATCOM Policy), акцентирующая в том числе рост использования национальными компаниями космических аппаратов и наземных систем, произведённых в Индии. Однако из-за краткости и слабой проработанности она, как можно понять, функционировала не оптимально. В этом отношении временем формирования новой полноценной политики стали 2000-2001 гг., когда были проработаны важные процедурные и технические вопросы в части коммерциализации космической

⁵ Space India 2.0.

связи, а также утверждена политика использования данных дистанционного зондирования Земли. ISRO и иные структуры при этом сформировали пакеты общественных услуг, имеющих в перспективе и коммерческий потенциал – таких, как телемедицина.

К 2010-2020-м страна вышла на достаточно высокий по меркам развивающихся экономик уровень. Индия занимает около 2% мирового космического рынка (Gopalakrishnan, Rishiraj 2022, Mohanty 2022). При этом структурные характеристики отрасли отвечают глобальным паттернам: лишь около трети приходится на производство космических систем, а две трети – на услуги, от спутниковой связи до навигации (Яник 2019)⁶. Помимо крупных государственных структур – прежде всего, ISRO, в стране развита система частных предприятий. Большинство из них – подрядчики госструктур, но всё больше компаний являются самостоятельными игроками на рынке. По состоянию на 2021 г. всего в Индии насчитывалось 368 частных компаний. По этому показателю страна занимает пятое место в мире после США (5582), Великобритании (615), Канады (480) и Германии (402)⁷. Среди этих компаний были и представители «Нового космоса».

И всё же на этой стадии коммерчески наиболее удачными оказались услуги ISRO по выведению космических аппаратов на орбиту. Это стало возможным благодаря сочетанию успешного маркетинга, гибкой ценовой политики и приемлемого качества производства ракетоносителей и сопутствующих процессов. Даже без суперновых технологий это определило востребованность услуг Организации на мировом рынке. Напротив, прочие решения и рынки, где качественные, технологические характеристики были сравнительно более важны, на тот момент не показывали сопоставимого прорыва.

На этом фоне постепенно и на первых порах без существенной господдержки шёл рост астропренёрства. Формально первым индийским космическим стартапом была Axiom Research Labs (известная как TeamIndus). Предприятие было создано еще в 2010 г. для участия в конкурсе Google Lunar X Prize по созданию частными игроками роверов для исследования Луны. Однако историю по-настоящему рыночных индийских космических стартапов следует отсчитывать с 2012 г., когда была создана Dhruva Space (малые космические аппараты, первый раунд инвестиций в 2013 г.). Интенсивный рост космических стартапов начался ближе к концу десятилетия, причём пандемия – очевидно за счёт роста спроса на цифровые услуги – только ускорила этот процесс. Если в 2019 г.

⁶ PwC. Preparing to scale new heights: Enhancing private participation in India's commercial space sector. P. 15. URL: https://www.pwc.in/assets/pdfs/research-insights/2020/preparing-to-scale-new-heights.pdf?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook (accessed 10.10.2022)

⁷ SpaceTech Analytics. SpaceTech Industry 2021 Landscape Overview. URL: <https://analytics.dkv.global/spacetech/SpaceTech-Industry-2021-Report.pdf> (accessed 10.10.2022)

существовало лишь восемь индийских астропренёрских стартапов, то в одном 2020 г. было создано 21 новое предприятие, а в 2021 г. – рекордные 47⁸. Накопленный объём инвестиций составил около 150 млн долл., хотя «цена» раунда венчурных инвестиций (с учётом позднего старта развития сектора в основном ранние стадии) составлял от 1 до 3–5, максимум – в редких случаях – 10 млн долл. (Mohanty 2022)⁹.

К 2019–2020 гг. сформировалась и базовая инвестиционная инфраструктура по поддержке астропренёрства¹⁰. Появились первые венчурные фонды, поддерживающие космические стартапы, хотя их число и было сравнительно невелико (около 25). Зато по числу «ангельских» инвесторов, вкладывавших деньги в астропренёрские проекты, Индия занимала второе место после США и была на одном уровне с Японией. Но, опять же, даже при значительном числе сделок (4% от их общего числа за 2019 г., наравне с Сингапуром, Японией, Великобританией) совокупные объёмы инвестиций были кратно меньше, чем в западных странах и КНР, хотя и были минимально достаточными.

На фоне роста космических рынков, громких успехов американских астропренёров и усиления индийского коммерческого сектора космических технологий развитие «Нового космоса» и иных отраслевых бизнесов привлекло внимание экспертного сообщества – в том числе околоправительственных «мозговых центров», а также государства (Murthi, Rao 2015)¹¹.

Помимо внешних факторов, актуализация тематики «Нового космоса» определялась также собственными целями правительства. Ставший премьер-министром в 2014 г. Моди изначально сделал ставку на постепенное превращение страны в технологического гиганта по образцу КНР. С учётом значения для развития различных сегментов национального рынка хай-тек и цифровизации Индии, космический сектор оказался вполне логичным следующим шагом реализации этой стратегической цели.

С учётом этих и иных соображений индийское руководство приняло решение активизировать политику по развитию частного сектора. Первые эксперименты с новыми подходами и инструментами начались ещё в 2019 г., но поворотным пунктом стал пандемийный 2020 г., в том числе рельефно показавший высокое значение цифровых технологий для современного общества и экономики. В июне на заседании кабинета министров были одобрены реформы космического сектора (Gopalakrishnan, Rishiraj 2022). А символическим стартом новой индийской космической политики стала программная речь Н. Моди по

⁸ Start-Up Space...;

⁹ Bhatt A. 2022. Startups spurring the new wave of space revolution in India. *ET Telecom.com* (the Economic Times). August 05. <https://telecom.economictimes.indiatimes.com/news/portal-in-portal/satcom/blogs/startups-spurring-the-new-wave-of-space-revolution-in-india/93359550> (accessed 10.10.2022).

¹⁰ Start-Up Space...;

¹¹ Space India 2.0.

случаю Дня независимости в августе 2020 г., где он заявил об «открытии» космоса для частных компаний.

Новая политика для «Нового космоса»

С практической точки зрения, во-первых, была сделана ставка на развитие национального производственного комплекса – первично с фокусом на государственный сектор. Поддерживалось расширение системы (суб)подрядчиков ISRO для обеспечения роста национального производственно-технологического потенциала и, в перспективе, снижения госзатрат (в том числе за счёт увеличения конкуренции, эффекта масштаба и пр.) и создания новых самостоятельных компаний. Это было принципиально важно и для «Нового космоса», так как развитие частного сектора не могло произойти без развитой промышленно-технологической базы, первичный заказ для которой могло в индийских реалиях обеспечить только государство.

Однако важнейшим шагом в реализации коммерческого направления космической политики, прежде всего, в части поддержки малых и средних компаний, стало создание в конце 2019 г. новой государственной организации *New Space India Limited (NSIL)*¹². Задачи NSIL можно условно разделить на несколько групп. Прежде всего, это коммерциализация в первую очередь внутри страны (в отличие от исключительно внешнеориентированной Antrix) различных спутниковых и в целом коммуникационных услуг, а также сервисов, связанных с выводом космических аппаратов на орбиту – вплоть до приобретения NSIL средств доставки и спутниковых систем у ISRO (Mohanty 2022)¹³. Получателями услуг могут быть как национальные компании (к примеру, телевизионные), так и иностранные, но работающие на индийском рынке. NSIL может также предоставлять индийским компаниям услуги, связанные с разработкой на предприятиях госсектора спутников и различных компонентов и систем, производством ракетоносителей. Наконец, существенной новой задачей стал трансфер индийским частным компаниям коммуникационных, спутниковых и иных технологий, созданных в структурах ISRO и Департамента (министерства) космоса (DoS).

В обеспечение возможности развития коммерческих предприятий в космической сфере на NSIL также были возложены задачи по поддержке предоставления необходимых услуг – от консалтинга до аренды оборудования и контрактов на доставку частных космических аппаратов на орбиту.

¹² New Space India Ltd. URL: <https://www.nsilindia.co.in/Aboutus> (accessed 10.10.2022)

¹³ Moorthy S. 2019. Budget 2019: New Space India will complement Antrix, another commercial arm of ISRO. *Money Control*. July 2019. URL: <https://www.google.ru/amp/s/www.moneycontrol.com/news/business/budget-2019-new-space-india-will-complement-antrix-another-commercial-arm-of-isro-4175561.html/amp> (accessed 10.10.2022)

В 2020 г. в логике дальнейшей либерализации космической политики и роста опоры на «Новый космос» в составе DoS в статусе автономной организации был создан Индийский национальный центр содействия освоению космического пространства (*Indian National Space Promotion and Authorisation Centre, IN-SPACe*)¹⁴. В его задачи входит обеспечение доступа предпринимателей к инфраструктуре и производственным мощностям ISRO для организации исследований и разработок и иной технико-технологической деятельности. IN-SPACe являлся также фондирующим инструментом (гранты и иные субсидиарные механизмы) для малых и средних инновационных компаний. Наконец IN-SPACe занимается разработкой технической документации, ведомственных и некоторых иных регуляторных документов, определяющих взаимодействие частных и государственных субъектов и сопутствующую деятельность.

Иными словами, если NSIL обеспечивает прежде всего задачи коммерциализации технологий ISRO и уже посредством этого поддерживает развитие потенциала космического бизнеса, то IN-SPACe действует как фасилитатор государственно-частного диалога в части доступа «Нового космоса» к техническим возможностям ISRO и DoS, а также снимает избыточную нагрузку с менеджмента Организации и заменяет неэффективные забюрократизированные каналы коммуникации с госструктурами (Mohanty 2022)¹⁵.

Наконец, политика поддержки частного космического сектора была органично включена в уже реализующиеся национальные «зонтичные» инициативы, связанные со стимулированием национального сектора высоких технологий и инноваций. Это, прежде всего, проекты производства космических аппаратов, финансируемые в рамках широко известной программы развития индийской промышленности *Make in India*¹⁶. Во-вторых, это поддержка инициатив в сфере цифровых спутниковых услуг и повышения доступности космических сервисов для индийцев и индийского бизнеса в рамках программы цифровизации экономики *Digital India*¹⁷. Стоит отметить и стимулирование роста экосистемы «космических» стартапов через мероприятия *Startup India*, направленной на развитие индийского венчурного сегмента¹⁸. Компаниям сектора предоставляются гранты, льготные кредиты и госгарантии по займам, реализуются образователь-

¹⁴ Government of India. Indian National Space Promotion and Authorization Center (IN-SPACe): Roles and Responsibilities. ISRO. URL: <https://www.isro.gov.in/indian-national-space-promotion-and-authorization-center-space/roles-and-responsibilities> (accessed 10.10.2022)

¹⁵ Sinha A. 2020. IN-SPACe explained: what it means to the future of space exploration. *The Indian Express*. June 2020. URL: <https://www.google.ru/amp/s/indianexpress.com/article/explained/in-space-india-space-missions-private-participation-isro-6476532/lite/> (accessed 10.10.2022)

¹⁶ Make in India: Space. URL: <https://www.makeinindia.com/sector/space> (accessed 10.10.2022)

¹⁷ Digital India. ISRO to launch more satellites to boost rural internet connectivity under Digital India project. URL: <https://digitalindia.gov.in/content/isro-launch-more-satellites-boost-rural-internet-connectivity-under-digital-india-project> (accessed 10.10.2022)

¹⁸ Space Startups. URL: <https://www.startupindia.gov.in/nsa/space.html> (accessed 10.10.2022)

ные мероприятия. Внимание уделяется также популяризации коммерческого космоса. Так, в рамках *Startup India* в 2020 г. была учреждена премия *National Startup Award*, которую курирует *IN-SPACe*¹⁹. Помимо собственно субсидии победителям, медиаосвещение события позволяет добиться более широкого ознакомления заинтересованной общественности с этим новым индийским венчурным сегментом, а равно и с деятельностью *IN-SPACe*.

Наконец, отдельным вопросом является формирование законодательной и, шире, политической базы отраслевой коммерческой деятельности и особенно «Нового космоса». Значение регуляторной деятельности *IN-SPACe* ограничено. И на перспективу отсутствие комплексного нормативно-правового обеспечения оказывается серьёзным вызовом дальнейшему развитию коммерческой космической индустрии Индии. Соответственно, с 2017 г. обсуждается Закон о космической деятельности, а с 2020 г. прорабатывается ключевой программно-плановый документ высокого уровня по развитию систем вывода полезных грузов на орбиту (*National Space Transportation Policy*), призванный определить параметры и роли частного и государственного секторов в дальнейшем развитии индийской космической программы²⁰. В проекте документа подчёркивается необходимость использования частного сектора в усилении национального потенциала в развитии космических транспортных систем²¹. Этот акцент определяется как глобальным трендом роста роли частных компаний на рынках вывода грузов на орбиту, так и поставленными Нью-Дели в 2019 г. амбициозными задачами сделать Индию «пусковой площадкой мира [англ. *launchpad of the world* – прим. авт.] и отправить индийского астронавта в космос к 2022 г.» (на момент подготовки статьи запуск первого «гаганавта» перенесён на 2023 г. с высокой вероятностью дальнейших отсрочек)²². И если последнее практически наверняка будет обеспечено ISRO в силу её более существенного опыта и компетенций, то в высококонкурентном сегменте коммерческих запусков бизнес имеет хорошие шансы на рост даже с учётом сохранения на обозримую перспективу ведущей роли ISRO.

Стоит отметить, что видимого продвижения по согласованию и утверждению указанных документов пока не наблюдается. Однако объясняется это не только спецификой политической и бюрократической культуры Индии, но и

¹⁹ National Startup Awards. URL: <https://www.startupindia.gov.in/content/dam/invest-india/nsa/National%20Startup%20Awards%202020.pdf> (accessed 10.10.2022)

²⁰ Sarin N., Longani V., Jain D. The Space Law Review: India. *The Law Reviews*. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-space-law-review/india> (accessed 10.10.2022)

²¹ No. DS_3P-12022/56/2021-DIR(PJ)-DOS, Government of India. June 2021. Available at: https://www.isro.gov.in/sites/default/files/draft_national_space_transportation_policy.pdf (accessed 13.07.2022)

²² Interim Budget 2019: 10-point vision document for 2030. *The Hindu*. February 2019. URL: <https://www.thehindu.com/business/budget/interim-budget-2019-provides-for-vision-2030-of-modi-government/article26150172.ece> (accessed 10.10.2022)

объективной сложностью перестройки отраслевых процессов, необходимостью урегулирования противоречий и учёта интересов частного и государственного секторов и проработки огромного массива технических аспектов. Неудивительно, что в той же КНР, несмотря на целый ряд подзаконных и ведомственных актов, а также политических документов высокого уровня («Белые книги» по космосу и пр.) наблюдается аналогичная ситуация.

В целом, можно сказать, что решения 2019-2020 гг. имели характер иницирующих действий и были призваны обеспечить создание первичных условий для активизации развития коммерческих комических предприятий, от доступа к необходимой технологической и производственной базе и до формирования внутреннего спроса на космические услуги. Однако системность, как и отдельные технические аспекты новой политики вызывают вопросы.

Ограничения индийской космической политики

С учётом специфики рынков и технологий, а также высокой степени за-регулированности отрасли на ранних этапах развития «Нового космоса» роль государства имеет определяющий характер – что справедливо не только для развивающихся стран, но и для США и иных наиболее развитых экономик (Данилин 2018)²³. Тем более это справедливо для индийской экономики. Помимо сравнительно невысокой доли высокотехнологичных отраслей в ВВП и отставании от развитых стран и Китая в сфере космических и части сопутствующих технологий (в том числе микро- и радиоэлектроники), налицо также ограничения венчурного рынка и стартап-экосистем. В частности, индийское венчурное сообщество в большей мере ориентировано на более традиционные для страны рыночно-технологические сегменты (информационные и интернет-решения) и более краткосрочные проекты – тогда как космические стартапы могут выйти на стадию масштабирования через 10–15 лет.

Но несмотря на это, даже с учётом создания важных опорных структур и актуализации крупных национальных программ для поддержки космического бизнеса, политика правительства имела целый ряд критических ограничений.

Прежде всего, несложно заметить, что хотя «Новый космос» и выступал одним из бенефициаров новой государственной политики (наряду с просто молодыми и уже устоявшимися малыми и средними предприятиями), нельзя сказать, что этот сектор и особенно его астропренёрская часть получили какие-то особые или по-настоящему значительные преференции. Так, единственными адресными механизмами поддержки стартапов являлись усилия IN-SPACe и мероприятия по линии Startup India, хотя особенно во втором случае астропре-нёры – лишь один из объектов господдержки.

²³ Canis B. Op.cit.

Что более важно, в Индии не были реализованы две важнейшие меры поддержки «Нового космоса» и особенно астропренёров. Это особенно заметно при компартиативном анализе индийской политики с опытом США и КНР (Mohanty 2022). Речь, прежде всего, идёт о масштабной поддержке технологической деятельности – через гранты и контракты на исследования и разработки (в США по линии DARPA, NASA и пр., в Китае через различные госпрограммы и иные мероприятия) и венчурных инвестиций (в случае КНР – через региональные фонды, в США – косвенно, через те же контракты на технологические работы). Во-вторых, о субсидировании спроса через госзаказы на доставку грузов, разработку космических аппаратов, космические услуги – как по линии ведомственных структур, так и (в случае КНР) с использованием компаний с государствием. Актуальность этих механизмов связана в том числе со сложностью НИОКР, необходимостью астропренёров во многих случаях конкурировать с крупными устоявшимися игроками, а также тем, что подобные проекты выходят за «нормальный» инвестиционный горизонт венчурного фонда или иного стратегического инвестора.

Отсутствуют в Индии также государственный «маркетинг» и косвенное субсидирование услуг и продуктов «Нового космоса», что, например, де-факто реализуется США.

Всё это и является причиной того, что развитие «Нового космоса» в Индии отстает по всем показателям от США, Китая и ряда иных стран.

Ко всему прочему, создаётся ощущение, что и содержание регуляторных новелл также пока что лишь частично ориентировано на поддержку малых и средних инновационных предприятий.

В чём же причина того несколько двойственного подхода, который характерен для Нью-Дели?

Формальный ответ прост. Ресурсное обеспечение национальной научно-технологической политики явно недостаточно для обеспечения ещё и задач развития «Нового космоса». Характерно, что в относительном выражении затраты на исследования и разработки Индии не растут все последние годы, оставаясь на стабильно низком уровне менее 1% от ВВП.

Однако, как представляется, более глубокой проблемой является переходный характер нынешней политики от государство-центричной к современной бизнесцентричной системе отраслевого инновационного развития космической отрасли (Mazzucato, Robinson 2017).

Анализ документов и фактов даёт основание полагать, что, как и в КНР и РФ, индийское руководство стремится ликвидировать риски конкуренции между ISRO и «Новым космосом» на наиболее ёмких мировых рынках и, до некоторой степени, внутри страны (близкими соображениями руководствуются также российские и китайские регуляторы). Частично это является следствием вполне естественной осторожности в реализации космических проектов с контрагентами, которым ещё предстоит доказать надёжность, технологичность и функци-

ональность своих решений. В этом отношении ISRO явно рассматривается как более жизнеспособный игрок, способный решать более сложные задачи. Опять же, эта осторожность не является уникальной чертой именно индийской политики. Подобный же подход характерен и для КНР, и, ранее, также для США (Данилин 2018). Однако на перспективу он может привести к конфликту интересов госструктур и бизнес-сектора. В частности, вероятно возникновение де-факто противоречия между двумя задачами, по сути объединёнными в одном подходе: разделении ответственности бизнеса и госструктур и коммерциализации технологий, возможностей и услуг ISRO и DoS как своего рода сервиса для бизнеса.

Другой причиной, по нашему мнению, является то, что с точки зрения государственных приоритетов компании «Нового космоса» всё ещё, видимо, воспринимаются властями не как самостоятельные игроки на рынках будущего, а как инструменты реализации иных национальных целей и стратегий, причём не только – или даже не столько – космических.

Анализ документов и мероприятий, связанных с индийской космической политикой последних лет, показывает, что политика Индии в сфере коммерческих космических рынков в значительной мере определялась внеотраслевыми мотивами. Иными словами, «Новый космос» рассматривается де-факто как один из инструментов реализации масштабных государственных целей, но не как самоцель – т.е. не как сектор, который необходимо развивать ради присутствия на рынках будущего или конкуренции за космические ресурсы.

Хотя реальную иерархию приоритетов восстановить проблематично, более-менее чётко выделяются две группы мотивов и взаимосвязанных с ними целей, определивших подходы правительства Моди к развитию космических технологий и «Нового космоса».

Начнём с относительно традиционных для всех стран международно-политических соображений. Еще с 1960-х, а в случае с развивающимся странами с 1970-х гг., достижения в космической отрасли рассматриваются как фактор обеспечения независимости и суверенитета (в том числе в его технологическом аспекте), а также как индикатор статуса – в части технологического развития и принадлежности к «элитному» космическому клубу, т.е. как один из атрибутов великой державы (Misty 1998: 161–162; Hertzfeld, 2006; Johnson-Freese, Erickson 2006; Moltz 2019). «Новый космос», с одной стороны, актуализирует традиционные аспекты космического суверенитета и безопасности – например, использование частных спутниковых сетей или систем доставки в интересах военного и разведывательного комплексов (Hertzfeld 2006; Moltz 2019). С другой – дополняет новой составляющей статус «космической державы», а также сигнализирует об инновационно-технологической мощи государства – как и т.н. стартапы-«единороги». Что коррелирует и с вопросами статуса, и совокупного потенциала.

Для Индии этот вопрос стоит вдвойне остро. Страна уже может называться великой державой, но полноценного мирового признания за ней этого статуса пока нет (Pardesi 2015: 2; Шавлай 2020: 117). И хотя в последние годы США активно способствуют повышению роли Индии в международной системе (о чём, в частности, свидетельствуют попытки продвижения концепции Indo-Tихоокеанского региона) как противовеса их ключевому геополитическому сопернику – КНР. Но Нью-Дели де-факто всё же выступает здесь скорее в роли «младшего» партнёра. Кроме того, несмотря на весьма успешную космическую программу объективные финансовые и научно-технологические ограничения всё ещё не дают стране конкурировать на равных с великими державами в таких символических и статусно важных проектах, как пилотируемая космонавтика или научные миссии. Ситуация усугубляется быстрым ростом китайского космического потенциала, в том числе в сфере «Нового космоса», что болезненно воспринимается индийской стороной. В этом отношении Китай является для Индии таким же ориентиром развития и «раздражителем», каким для самого Китая выступают США с их «модельным» астропренёрством. Неудивительно, что «Новый космос» шаг за шагом становится новым полем конкуренция Пекина и Нью-Дели, дополняя уже негласно идущую региональную космическую гонку (Gopalarwamy, Kampani 2014: 41; Khan, Khan 2019: 8; Moltz 2019: 38-39, 41). Показательно, что усиление индийского космического потенциала реализуется правительством Моди, даже несмотря на критику по поводу целесообразности колоссальных затрат в условиях ужасающей бедности населения (Siddiqi 2016: 121)²⁴.

Тесно связан с этими соображениями и фокус на технологический суверенитет, то есть развитие национального технологического и промышленного потенциала в космической сфере, что вполне официально заявляется как одна из целей новой политики (Gopalakrishnan, Rishiraj 2022; Sharma 2022). Дальнейший рост ВВП и превращение Индии в по-настоящему сильного и глобального игрока может стать реальностью лишь благодаря формированию мощного национального сектора «хай-тек» и цифровизации, что и является целью многочисленных программ правительства Моди. В этом контексте космическая индустрия рассматривается как важный элемент реализации концепции Atmanirbhar Bharat («Самодостаточная Индия»)²⁵. Причём проблематика техно-суверенитета прямо связана как с ответом на вызовы экономической и национальной безопасности, так и с решением вполне предметных задач социально-экономического раз-

²⁴ Ministry of External Affairs, Government of India. 2015. Prime Minister Narendra Modi: Select Speeches on Foreign Policy 2014-2015. P. 69, 77, 85. Available at: <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?28004/Prime+Minister+Narendra+Modi++Select+Speeches+on+Foreign+Policy+20142015> (accessed 10.10.2022)

²⁵ Unlocking the Space Sector – on the path to Atmanirbhar Bharat. 2021. Department of Space. URL: <https://pib.gov.in/FactsheetDetails.aspx?Id=148560> (10.10.2022)

вития (занятость, обеспеченность важнейшими базовыми услугами растущего населения и пр.). Последнее и делает индийский кейс во многом уникальным.

Космические услуги, особенно данные – один из значимых факторов конкурентоспособности и развития в современном мире, в том числе цифровизации. Однако насыщенность индийского рынка такими услугами кратно ниже, чем в развитых странах и даже в КНР, тогда как изменение ситуации, да ещё и по приемлемой цене, в «нормальных» рыночных условиях потребовало бы продолжительного времени и значительных внешних инвестиций. Учитывая государствоцентричный и ранее преимущественно внешнеориентированный характер деятельности традиционного коммерческого космического сектора Индии и ключевую роль в нём крупных предприятий, удовлетворить нужды более широких категорий собственно индийских потребителей было сложно. Это ёмкий, но пока слабоплатежеспособный рынок, к тому же пока маловосприимчивый к космическим технологиям. Развивать его действительно было наиболееrationально за счёт новых, прежде всего малых и средних инновационных предприятий, способных делать дешевые, простые и удобные решения.

Закономерно и то, что именно с 2020 г. наблюдается активизация как индийских рынков астропренёрства, так и госполитики. Пандемия COVID-19 подчеркнула необходимость развития цифровых технологий и спутниковых систем. Показательно, что правительство и ISRO активно использовали в 2020 г. спутниковые данные для работы специальной платформы *Bhuvan*, обеспечивавшей мониторинг обстановки в стране и информирование общественности о наиболее существенных изменениях для предотвращения распространения инфекции (успехи программы были даже отмечены ООН²⁶).

Переходный характер усилий правительства Моди в отношении «Нового космоса» и весьма специфический набор слабо сводимых друг с другом целей на фоне ресурсных ограничений объясняют многие наблюдаемые проблемы индийской политики, включая неадресность системы поддержки астропренёрства и потенциально серьёзные противоречия государствоцентричного (в том числе как более ориентированного на техно-суверенитет) и бизнес-центричного подходов. Эти ограничения и «детские болезни» госмероприятий по поддержке «Нового космоса» были, в общем-то, неизбежны. Их преодоление займёт время. Предстоит сложный процесс поиска компромиссов между интересами госсектора и коммерческих игроков, гармонизация и рационализация разношёрстного микса целей и задач.

²⁶ Geospatial Practices for Sustainable Development in Asia and the Pacific 2020: A Compendium. 2020. UN ESCAP. P. 86-87. URL: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/Geospatial%20Practices%20for%20Sustainable%20Development%20in%20Asia%20and%20the%20Pacific%202020_A%20Compendium_0.pdf (accessed 10.10.2022)

Успех этих процессов не предопределён. И всё же, даже безотносительно того, как и когда будет выработана «оптимальная» линия Нью-Дели в отношении «Нового космоса», сам этот процесс и развитие данного перспективного сегмента индийского хай-тек может оказать существенное влияние на индийский внешнеэкономический и даже внешнеполитический потенциал. А также иметь далекоидущие последствия для рынков «Нового космоса» всех развивающихся стран.

«Новый космос»: земные эффекты для Нью-Дели

Развитие коммерческой космической индустрии, в том числе «Нового космоса», имеет серьёзные внешнеэкономические и глобальные импликации для стран-участниц. Даже опуская внутриэкономические, а также уже упомянутые военно-разведывательные и статусные соображения, речь идёт о проекции влияния, от контроля за доступом к рынку космических услуг (а, значит, и первичных космических данных) и до «мягкой силы». Достаточно показательна роль космических технологий в реализации т.н. «Цифрового Шёлкового пути» как важной части китайской инициативы «Пояс и путь»²⁷.

В этом отношении на горизонте 10–15 лет Индия выглядит весьма перспективным игроком, привлекательным как партнёр по космической деятельности прежде всего для развивающихся стран. Причин тому сразу несколько.

С международно-политической точки зрения преимуществом является отсутствие (по крайней мере пока) «блоковой» составляющей использования индийских технологий. Кооперируясь с США и находясь в полу-противостоянии с КНР, Нью-Дели всё же позиционирует себя как независимый и pragматичный игрок. При этом сохраняющийся и даже развивающийся диалог с США и ЕС обеспечивает индийской стороне доступ к технологиям и решениям, ныне недоступным китайским контрагентам (Goswami, Garretson 2022). Вписывается эта логика и в общую канву индийской политики. Индия де-факто формирует глобальную повестку в отношении развивающихся стран, в определённой мере претендующую на альтернативу китайскому «проекту» – но без жёстких требований к партнёрам. Как представляется, на очередном витке развития госполитики этот аспект глобализации индийского «Нового космоса» имеет все шансы получить некоторую поддержку – особенно учитывая глобальные тренды.

Что не менее важно при оценке международных эффектов для Нью-Дели, индийский опыт развития индустрии может служить для третьих стран реалистичным ориентиром.

²⁷ См. о проекте: Lele A., Roy K. 2019. Analysing China's Digital And Space Belt And Road Initiative. IDSA Occasional Paper. Institute for Defense Studies and Analyses. № 55. URL: <https://idsa.in/system/files/opaper/china-digital-bri-op55.pdf>

Это, во-первых, касается сравнительно более высокой роли социально-экономических соображений и элементов поддержки традиционных целей промышленной политики, которые характерны для индийского кейса развития «Нового космоса». Декларируемый романтизм американских астропренёров – оборачивающийся борьбой за передел существующих рынков и монополию на рынках будущего, линия Пентагона и НАСА по снижению государственных затрат на космические услуги или стремление Пекина оспорить американское лидерство и спроектировать свою инновационно-технологическую мощь на соседние регионы не то, чтобы совсем чужды, но явно не столь актуальны для стран бывшего Третьего мира. Индийский опыт «Нового космоса» и связанных с ним общественных услуг на перспективу может стать если и не полноценным «третьим путём», то, по крайней мере, иной моделью, к которой смогут апеллировать в своей политике прочие страны.

Во-вторых, следует упомянуть чисто экономические, в том числе инновационные аспекты развития индийского «Нового космоса», которые важно учитывать при оценке шансов на глобальную/региональную экспансию индийских компаний, а равно и индийского опыта развития «Нового космоса». Речь идёт о том, что внутрь ориентированный, почти социальный фокус сектора органично взаимосвязан с моделью инновационного развития, характерной для Индии в целом. Речь идёт о так называемых «бережливых» (*frugal*) инновациях – т.е. инновациях, обусловленных актуальными социально-экономическими проблемами (*developmental problems*) и отличающихся низкой стоимостью при сохранении максимальной практичности без лишних/избыточных функционалов, чтобы сделать их доступными для всех категорий потребителей (Misty 1998: 161; Hossain 2020).

Заметим, что помимо чисто экономической рациональности «бережливых» космических инноваций в специфических условиях индийского рынка, они актуализируются ещё и отраслевыми практиками развития, сложившимися в условиях десятилетий ограничений на кооперацию с ведущими космическими державами после ядерных испытаний 1974 г. (Lele 2016: 123-124)²⁸. Это проявляется даже в чисто научных миссиях. Наиболее успешным примером здесь является индийская миссия «Мангальян» к Марсу (известна также как Mars Orbiter Mission). Этот первый запуск индийского космического аппарата к другой планете сделал страну четвёртой «марсианской» державой – причём с первой же попытки! – тогда как стоимость всего проекта оценивалась в беспрецедентно низкие 74 млн долл. (Для сравнения – американская автоматическая орбитальная станция Mars Reconnaissance Orbiter, запущенная в 2005 г., стои-

²⁸ Saksena A.R. 2014. India and Space Defense. *The Diplomat*. 22.03.2014. URL: <https://thediplomat.com/2014/03/india-and-space-defense/> (accessed 10.10.2022)

ла налогоплательщикам почти в 10 раз больше, более 700 млн долл.). Конечно, по технологичности «Мангальян» – как и иные, в том числе «Новые» космические достижения Индии – уступают западным аналогам. И всё же налицо существенно более оптимальное соотношение цены и качества/функциональности как следствие «бережливости».

Закономерно, что низкозатратность космических технологий и услуг рассматривается индийцами как существенное конкурентное преимущество. Для развивающихся стран вопрос цены и функциональности имеет первостепенное значение – притом, что и вопросы технологического суверенитета им не чужды. Но западные компании предлагают или сложные и достаточно дорогие решения, не всегда адаптированные к предметным нуждам развивающихся стран, или же условно-бесплатные сервисы, основанные на «сжижании» привлечённого акционерного капитала, ведущие, однако, к монополизации рынков, что неоднозначно воспринимается национальными элитами. Диалог с КНР в контексте известных последствий кредитной зависимости от Поднебесной и вероятного втягивания в противостояние Китай – США также не всегда может оказаться для них удобным. Неудивительно, что индийские инженеры считают, что благодаря «бережливости» в перспективе они смогут составить конкуренцию нынешним лидерам индустрии, включая американскую SpaceX (Reddy 2018).

Значение «бережливости» как конкурентного фактора индийского «Нового космоса» и, шире, индийской модели развития сектора тем более велико, что развивающимся странам явно не под силу приблизиться к США или повторить опыт «Нового космоса» Китая, учитывая колоссальные финансовые ресурсы и промышленно-технологическую мощь обеих этих экономик. А поскольку культура «бережливых» инноваций, тем более в космической сфере, пока остаётся преимущественно индийской компетенцией, у Нью-Дели возникает вполне реальный шанс капитализировать этот новый глобальный ресурс.

Проблема, однако, состоит в том, что и в данной сфере Нью-Дели не может полагаться только и исключительно на талант инновационных предпринимателей и эффективность модели «бережливых» инноваций. Начиная от уже упоминавшегося международного маркетинга национальных достижений и до выстраивания глобальных партнёрств и скрытого и открытого субсидирования индийский «Новый космос» будет нуждаться в той или иной господдержке. А, значит, логика развития и реализация амбициозных планов правительства Моди и, шире, индийских элит также потребуют своего рода инноваций. Ведь из-за финансово-экономических, в том числе бюджетных ограничений Индия не сможет поддерживать экспансию своей космической индустрии в третья-

²⁹ Chopra D. 2019. India and China Space Programme comparison: All you need to know. *India Today*. September 2019. URL: <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/india-and-china-space-programme-comparison-divd-1603816-2019-09-27> (accessed 10.10.2022)

страны по образцу Китая, или же капитализировать технологическое превосходство, как США.

* * *

Космические рынки на данный момент поделены между США, ЕС, частично Китаем, Японией и рядом иных стран. И в этом отношении Индия, стремящаяся к усилению своего космического сектора и развитию высокотехнологичных отраслей, более не может опираться на низкомаржинальные второстепенные услуги в интересах третьих сторон. Переход к иной модели развития космического сектора актуален и с точки зрения международно-политических, в том числе статусных соображений. Индия оправданно считает себя полноценной великой державой, которой пока не достаёт экономической мощи и, что не менее важно, признания её в качестве таковой на международной арене. «Новый космос» и связанные с ним рынки космических услуг органично вписываются в логику ответа на эти вызовы.

Специфические условия и характерные черты индийских космических инноваций определяют его серьёзный потенциал в решении как внутренних, так и международных задач. С одной стороны, это действительно важный фактор социально-экономического развития страны, от обеспечения населения и предприятий научёмыми услугами, до подъёма новых кластеров и подотраслей хай-тек. К тому же рынок Индии с её более чем миллиардов населением и набирающим силу бизнес-сектором – важный ресурс для быстрого роста «Нового космоса». С другой – это зrimая альтернатива международным конкурентам, в том числе потому, что индийские астропренёры даже по формальным признакам более ориентированы на решение вполне земных задач по сравнению с маковским романтизмом «космической гонки» или китайским цифровым «экспансионизмом».

При этом «бережливый» характер индийских космических инноваций на фоне относительной нейтральности Нью-Дели и развития связей с западными рынками капитала и инноваций позволяет хотя бы частично нивелировать фактор сравнительной слабости научно-технологического потенциала Индии в сравнении с «мейджорами» индустрии, а равно и существующие ресурсные ограничения.

В то же время на данный момент едва ли не решающим фактором остаётся государственная политика, что подтверждает необходимость её мониторинга и анализа. Индийский «Новый космос» пока находится на начальных этапах своего формирования, а его экспансия потребует существенных ресурсов, причём не только финансовых. Пока что реализуется лишь первая стадия новой политики – и то с определённым запозданием от прочих игроков. При этом она отягощена целым рядом вызовов. Формально самыми проблематичными остаются финансовые ограничения, которые редуцируют потенциал роста сегмента в этот наиболее критический ранний период его развития. С учётом скромно-

го потенциала привлечения в сектор прямых иностранных инвестиций (в том числе венчурных), а также пока очень сдержанного отношения крупного традиционного индийского бизнеса к астропренёрству, даже «бережливый» характер космических инноваций не может полностью нивелировать этот фактор. Заметим также, что безальтернативная потребность в глобальной экспансии индийского «Нового космоса», тем более в условиях стремления Индии постулировать себя как мировую державу, также требует существенных ресурсов – и новых подходов к господдержке, так как действовать как США или Китай страны себе попросту не может себе позволить.

Немаловажны и ограничения, связанные с отраслевой политикой и балансом интересов ключевых субъектов. Прежде всего, это относится к поиску новой равновесной точки между государствоцентричной и бизнес-центричной логикой развития космической отрасли. Выработка новой *modus operandi* госполитики, отход от ранее существовавших подходов в пользу полноценного и равноправного (на перспективу) партнёрства бизнеса и государства остаётся безальтернативной стратегией. Которая, однако, уже сейчас явно сталкивается с определённой неоднозначностью подходов регуляторов, не готовых отдать частному сектору задачи национальной важности – и эти противоречия будут как минимум некоторое время обостряться по мере роста силы «Нового космоса».

Пока что ресурсные ограничения правительства, уже сложившиеся подходы и институты, усиленные относительной слабостью «Нового космоса», лишенного к тому же столь же мощной промышленно-технологической базы как в США и КНР, не оставляют шанса на быстрые изменения. Их могут спровоцировать три фактора – скорее всего, в некоторой комбинации. Это, во-первых, ухудшение американо-китайских отношений и вероятные изменения в китайской космической стратегии (как раздражитель для индийских элит). Во-вторых, дальнейшее ужесточение конкуренции на мировых рынках на фоне возникновения новых технологических вызовов и/или социального запроса к национальной космической индустрии, которые не оставят регулятору иных возможностей, кроме опоры на проактивные инновационные компании и подтолкнут необходимые институциональные и политические изменения. Наконец, это более радикальные перемены в американской, возможно также китайской политике по развитию «Нового космоса» (кстати сказать, весьма вероятные) – как модель и образец для подражания.

При всех вызовах общая динамика и глобальные изменения дают основания полагать, что в отличие от многих иных высокотехнологичных индустрий в космической сфере у Индии есть реальные шансы на прорыв – включая вероятные благоприятные международно-политические эффекты.

Об авторах:

Иван Владимирович Данилин – кандидат политических наук, заведующий отделом науки и инноваций ИМЭМО РАН. 117997, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 23. E-mail: danilin.iv@imemo.ru

Эллина Петровна Шавлай – кандидат исторических наук, научный сотрудник отдела науки и инноваций ИМЭМО РАН. 117997, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 23. E-mail: e.p.shavlay@imemo.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC 327.8
Received: August 12, 2022
Accepted: October 15, 2022

India's Policies in Support of the New Space

I.V. Danilin, E.P. Shavlay
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-113-134](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-113-134)

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

Abstract: Just like in the Cold War, space has re-emerged as an arena of international rivalry. However, this time, the space industry sees new actors partaking in the race to the top, as the competition is not just between states; commercial players are increasingly taking the field. The latter is not limited to established large companies but includes small and medium-sized innovative enterprises, forming the so-called New Space. Among the countries facing such a multifaceted challenge is India, whose space industry is pursuing a catch-up strategy in many respects and has only recently stepped up the growth of the commercial space segment.

Considering the key importance of the public support for this segment, the article discusses the main trends, factors, and specifics of the Indian New Space policy. We use comparative analysis to assess the current state and prospects of the industry and its possible implications for the Indian global positions.

The study shows that New Delhi aims to embrace new realities amidst ambitious economic targets, social challenges, and growing geopolitical tensions with China, with the pandemic acting as a catalyst. Thanks to innovative measures, India has already become one of the central space players, but it still falls short of leadership in the New Space due to its resource-constrained and state-centered course. Nevertheless, although its New Space is still at its infant stage, the future looks promising. However, the success of the Indian astropreneurs will also depend on the rise of efficiency of the national policies – a process likely to happen due to internal and global challenges.

Keywords: New Space, astropreneurs, space industry, India, frugal innovations, geopolitics, USA, China

About the authors:

Ivan V. Danilin – Candidate of Political Sciences (PhD), Head of the Department of Science and Innovation at IMEMO RAS. 117997, Moscow, Profsoyuznaya st., 23. E-mail: danilin.iv@imemo.ru

Elina P. Shavlay – Candidate of Historical Sciences (PhD), Research Fellow at the Department of Science and Innovation at IMEMO RAS. 117997, Moscow, Profsoyuznaya st., 23. E-mail: e.p.shavlay@imemo.ru

Conflict of interests:

The authors declare absence of conflict of interests.

References:

- Cornell A. 2011. Five Key Turning Points in the American Space Industry in the Past 20 Years: Structure, Innovation, and Globalization Shifts in the Space Sector. *Acta Astronautica* 69(11–12). P. 1123–1131. DOI: 10.1016/j.actaastro.2011.05.033
- Denis G., Alary D., Pasco X., Pisot N., Texier D., Toulza S. 2020. From New Space to Big Space: How Commercial Space Dream is Becoming a Reality. *Acta Astronautica*. №166. P. 431–443. DOI: 10.1016/j.actaastro.2019.08.031
- Gopalakrishnan V., Rishiraj B. 2022. Unlocking the Potentials of Space Sector in India: The Way Forward. *New Space*. 10(1). P. 14–19. DOI: 10.1089/space.2021.0040
- Gopalaswamy B., Kampani G. 2014. India and Space Weaponization: Why Space Debris Trumps Kinetic Energy Antisatellite Weapons as the Principal Threat to Satellite. *India Review* 13(1). P. 40–57. DOI: 10.1080/14736489.2014.873678
- Hertzfeld H.R. 2007. Globalization, Commercial Space and Spacepower in the USA. *Space Policy*. 23(4). P. 210–220. DOI: 10.1016/j.spacepol.2007.09.004
- Hossain M. 2020. Frugal Innovation: Conception, Development, Diffusion, and Outcome. *Journal of Cleaner Production*. №262. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.121456
- Johnson-Freese J., Erickson A.S. 2006. The Emerging China–EU Space Partnership: A Geotechnological Balancer. *Space Policy*. 22(1). P. 12–22. DOI: 10.1016/j.spacepol.2005.11.001
- Khan Z., Khan A. 2019. Space Security Trilemma in South Asia. *Astropolitics*. 17(1). P. 4–22. DOI: 10.1080/14777622.2019.1578931
- Lele A. 2016. Power Dynamics of India’s Space Program. *Astropolitics*. 14(2–3). P. 120–134. DOI: 10.1080/14777622.2016.1237212
- Mazzucato M., Robinson DKR. 2017. Co-creating and Directing Innovation Ecosystems? NASA’s Changing Approach to Public-Private Partnerships in Low Earth Orbit. *Technological Forecasting and Social Change*. №136. P. 1–12. DOI: 10.1016/j.techfore.2017.03.034
- Misty D. 1998. India’s Emerging Space Program. *Pacific Affairs*. 71(2). P. 151–174. DOI: 10.2307/2760974
- Moltz J.C. 2019. The Changing Dynamics of Twenty-First-Century Space Power. *Journal of Strategic Security*. 12(1). P. 15–43. DOI: 10.5038/1944-0472.12.1.1729
- Mohanty S. 2022. New Space India and Indian National Space Promotion and Authorization Centre: A Fledgling and Critical Partnership. *New Space*. 10(1). P. 3–12. DOI: 10.1089/space.2021.0068
- Murthi K.R.S., Rao M.K. 2015. India’s Space Industry Ecosystem: Challenges of Innovations and Incentives. *New Space*. №3. P. 165–171. DOI: 10.1089/space.2015.0013
- Pardesi M.S. 2015. Is India a Great Power? Understanding Great Power Status in Contemporary International Relations. *Asian Security*. 11(1). P. 1–30. DOI: 10.1080/14799855.2015.1005737
- Reddy V.S. 2018. The Space X Effect. *New Space*. 6(2). P. 125–134

Siddiqi A. 2016. Another Global History of Science: Making Space for India and China. *BJHS Themes*. №1. P. 115-143. DOI: 10.1017/bjt.2016.4

Danilin I.V. 2018. NASA, astroprenjory i risky budushego: novye modeli innovatsionnoj politiki SSHA v kosmicheskoy sfere. [NASA, Astropreneurs and Future Markets: New Models of the U.S. Innovation Policy for Space Industry]. *Outlines of Global transformations: politics, economics, law*. 11(2). P. 166-183. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-166-183 (In Russian).

Kamolov S.G., Mirakova D.A. 2019. Kommertsializatsija kosmicheskoy dejatelnosti. Kljuchevye trendy sovremennosti. [Commercial Space: Key Modern Trends. *Intellekt. Innovatsi. Investitsii*. №7. P. 52-63. DOI: 10.25198/2077-7175-2019-7-52 (In Russian).

Payson D.B. 2016. Fenomen kompanii SpaceX kak vyzov mezhdunarodnomu kosmicheskому rynku. [The Phenomenon of the SpaceX or a Challenge to the International Space Market]. *Issledovaniya kosmosa*. №1. P. 36-50. DOI: 10.7256/2453-8817.2016.1.20451 (In Russian).

Shavlay E.P. 2020. Indija kak novyj «global'nyj aktor». [India as a New Global Actor]. *Vostok v menjanushhemja mire: vyzovy, perspektivy, reshenija: kollektivnaja monografija*. Moscow: Institut vostokovedenija RAN. P. 110-117. (In Russian).

Yanik A.A. 2019. Kosmicheskaja transformatsija ekonomiki: predvestniki i tendentsii. [Formation of a Model for Managing the Science Intensity of Enterprises of Rocket and Space Engineering]. *Russian Journal of Management*. №12. P. 1-14. DOI: 10.29039/2409-6024-2021-9-2-16-20 (In Russian).

Zheleznyakov A.V., Korablev V.V. 2016. Chastnaja kosmonavtika: tendentsii i perspektivy. [Private Astronautics: Trends and Prospects]. *Innovation*. 7(213). P. 8-13. (In Russian).

Список литературы на русском языке:

Данилин И.В. 2018. НАСА, «астропренёры» и рынки будущего: новые модели инновационной политики США в космической сфере. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 11(2). С. 166-183. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-166-183

Шавлай Э.П. 2020. Индия как новый «глобальный актор». *Восток в меняющемся мире: вызовы, перспективы, решения: коллективная монография*. Москва: Институт востоковедения РАН. С. 110-117.

Яник А.А. 2019. Космическая трансформация экономики: предвестники и тенденции. *Исследования космоса*. №12. С. 1-14. DOI: 10.7256/2453-8817.2019.1.31049

Камолов С.Г., Миракова Д.А. 2019. Коммерциализация космической деятельности: ключевые тренды современности. *Интеллект. Инновации. Инвестиции*. №7. С. 52-63. DOI: 10.25198/2077-7175-2019-7-52.

Железняков А.Б., Кораблёв В.В. 2016. Частная космонавтика: тенденции и перспективы. *Инновации*. 7(213). С. 8-13.

Пайсон Д.Б. 2016. Феномен компании SpaceX как вызов международному космическому рынку. *Исследования космоса*. №1. С. 36-50. DOI: 10.7256/2453-8817.2016.1.20451.



China-Pakistan Economic Corridor: Meeting Security Challenges in Balochistan Through Trade and Development

Hashmat Ullah Khan¹, Shan Yu²

¹ Northwest University, China

² Jilin University, China

Abstract. The article explores the prospects of the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) for developing the Balochistan province of Pakistan. Balochistan is the largest province of Pakistan, full of natural resources; it has geostrategic importance due to its location, long coastal line, Gwadar port, and the recently launched CPEC project. It remains an economically underdeveloped and socially and politically marginalized province, facing extensive poverty and lack of economic opportunities despite the enormous economic potential, separatism movements, terrorism, and severe clashes with the federal government over its financial share in the state's divisible pool and natural resources found in the province. Economic backwardness is one of the main reasons behind the critical challenges in the province. In this regard, it is essential to analyze the prospects of CPEC projects for the province's economic, social, and political redevelopment and how CPEC can improve the security situation and resolve the separatist movements in the province. CPEC provides potential opportunities for improving the economic and security situation in the province and the region on the whole, as it brings a huge amount of Chinese foreign direct investment to the province, creates jobs, encourages infrastructure development, establishes special economic zones, and turns the province into a corridor of regional trade connecting it with other economies. The article substantiates that CPEC has prospects to cool down the Baloch uprising, bring peace, prosperity, and stability, solve the economic crises, decrease poverty and improve the country's living conditions and region.

Keywords: CPEC, Pakistan, China, Balochistan, economic development, peace, security

An economic corridor is a territorial or sea-based passage used regularly to move goods, trade conveys, services, and people from one country to another. It links economic hubs with markets and their demand and supply chains, which is vital to the economic fabric and the financial actors (Brunner 2013). Economic corridors have emerged as a vital tool for regional collaboration in the current global

UDC 339.9, 327

Received: July 23, 2022

Accepted: September 28, 2022

environment. China's concepts of the "One Belt and One Road" (OBOR) and the "21st Century Maritime Silk Road" represent land routes and maritime links for financial collaboration on the one hand, with South Asia, Central Asia, the Persian Gulf, Russia, and Europe, and on the other hand, with ASEAN states, South-East Asia and the Indian Ocean as well. China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) as the most significant part of the Chinese vision of OBOR (Khalil and Parveen 2015) and spans from China to Africa and from the European Baltic region to Southeast Asia (Ahmed 2017: 91). As a result, it is reasonable to state that CPEC provides China with a strategic edge by giving it direct access to the Indian Ocean and bringing it closer to the Middle East, the largest oil-producing region of the world. Other OBOR initiatives throughout the globe do not provide China with comparable benefits. Its fundamental aim is to make economic, energy, trade, and commerce development more methodical, pragmatic, and cautious. In the targeted area, the land- and sea-based trade routes must be revitalized in the current-day framework, CPEC (Sheng 2014). Both countries signed 51 agreements worth 62 billion dollars during Chinese President Xi Jinping's visit to Pakistan from 20 to April 21, 2015 (Ahmar 2014). About 42 main projects are initiated under CPEC, of which 22 schemes are on the fast track of progress while ten are already accomplished (Rashid, Zia, and Waqar 2018). The CPEC's final phase is estimated to be completed by 2030¹. The project reflects two primary inclinations in Pakistan-China relations: firstly, a long involvement of continued collaboration in the economic field over the last six decades has provided satisfactory confidence to both states to assume such a key project; secondly, the shared ambitions for a prosperous, flourishing and stable future for the people of both states (Rizvi 2016). There would not be any political obstacles in the way of both countries enhancing their mutual interconnectivity. The two nations have built great mutual trust through their extensive bilateral cooperation. They anticipate that it will persist and elevate their relationship to greater levels². By 2030, the Pakistani Board of Investment estimates that the CPEC's sole toll income will be three times the country's present entire budget³.

It is expected that CPEC has benefited Balochistan and its people more than any other province of Pakistan. It is the least populated region as its share in the country's total population is only 5% (Ahmed 2017): according to the 2017 census, its total population is 12.34 million, and the majority of people are living under the poverty line and facing the lack of opportunities to transform their lives. These issues, along with other internal and external reasons, have created socio-economic, political, and security problems and a productive environment for the separatist movement in the province. It is a fact that CPEC is very important for the development of the

¹ Iwaki S. 2014. Pakistan set to Build Economic Corridor. *Nikkei Asian Review*. December 6. URL: <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Pakistan-set-to-build-economiccorridor> (accessed 01.09.2022)

² Iqbal A. 2015. *China-Pak Economic Corridor: From Geopolitics to Geo-Economics*. Express Tribune. April 20. Khan M. 2015. Pakistan-China Friendship: A Lush Tree. Dawn. April 20.

³ Khawar H. 2017. CPEC toll income: Myth and Reality. *The Express Tribune*. October 26.

whole region, but its significance for Balochistan cannot be overstated. Therefore, it is essential to analyze how the project will change the province's economic landscape and how the opportunities will transform the socio-economic, political, and strategic environment and improve the security situation in the province. Since Balochistan is already suffering from socio-economic problems and political turmoil, CPEC has emerged as a potential tool to resolve those underlying issues and challenges, including the uprisings in the province. This province is the largest by area occupying almost 44% of the total territory of Pakistan, and full of natural resources, but the fact that this region is situated in the South-West of the country, having a border with Iran, Afghanistan in the West, and a long coastal line in the South with the Arabian Sea, increases its geo-economic importance.

Routes of CPEC

As illustrated in Figure 1, the corridor's three routes start from Gwadar and go through Balochistan, spanning the whole province. The Coastal Highway, for example, connects Gwadar port and Karachi via towns and cities in the districts of Gwadar and Lasbela, while the significant road line from the port to the other parts of the country connects the province's western, south-western, and midland regions to Ratodero, Sindh, Dera Ismail Khan, Khyber Pakhtunkhwa, and the northern region of Balochistan via the western route. As a result, the corridor may confidently be stated to meet Balochistan's decades-long needs for road and associated infrastructural facilities. Even though some of the less developed areas, such as the districts of Kharan, Washook, and Awaran, are not included in the significant corridor, it is an important infrastructure network in the province. However, the highways will link them to the main network. For example, on February 03, 2016, Pakistan's Prime Minister announced a 250-kilometer highway from Hoshab to Bela, District Lasbela, going via District Awaran, during the inauguration of the Hoshab-Gwadar part of the CPEC route. From Besima, a small town in the Washuk district, a comparable highway is being built to link Kharan, Washuk, Nushki, and Chagai districts to the main route. Balochistan would therefore be connected and further linked to the national mainstream through the corridor's many motorways and subsidiaries (Ahmed 2017: 97-98).

As a part of the OBOR initiative, CPEC established one of China's largest international investments (Wagner 2016). The CPEC has been added to the functional road link between Pakistan and China through the Gilgit Baltistan area of Pakistan to China. The road construction history between these two countries dates back to 1959 when engineers of the Pakistan Army began to build a 155 miles road that linked Chilas to Gilgit, which was later named the "Indus Valley Road." After India-Pakistan 1965 War, it was agreed to prolong this road to the border of China. China also agreed to construct a similar road on its side too. The use of this route for trade was started in 1967, which is considered to be a reopening of the "old Silk route" that was nearly unfunctional since 1949 (Rizvi 2016).



Figure 1: CPEC Routes

Source: (Ashraf 2020)

Challenges experienced in Balochistan

CPEC is composed of different projects worth \$62 billion. It has 16 projects in the province of Balochistan, in addition to 8 projects in Khyber Pakhtunkhwa, 13 projects in Sindh, and 12 projects in Punjab⁴. Those 16 projects are Dara Ismail Khan-Quetta Highway (N-50), Khuzdar-Basima Highway (N-30), Gwadar Power Plant, Hub Coal Power Plant, Gwadar Eastbay Expressway, Gwadar Eastbay Expressway II, Gwadar-Nawabshah LNG Terminal and Pipeline, Gwadar Smart Port City Master Plan, Wastewater Treatment Plants for Gwadar City, Gwadar New International Airport,

⁴ Details of CPEC Projects by Chinese Embassy. 2016. *Pak China News*. URL: <http://pakchinanews.pk/details-of-cpec-projects-by-chinese-embassy-1/> (accessed 01.09.2022)

expansion of multi-purpose terminal including Breakwater and Dredging, Gwadar Hospital upgradation, Gwadar Primary School, Gwadar Technical and Vocational College, Fresh Water Supply, and Gwadar Free Zone.

Problems of Balochistan. Non-inclusive policies, extractive, and weak institutions, fragmented political structure, negligence of national resources (Saleem 2017), illiteracy (literacy rate is 26%), and lack of socio-economic opportunities kept Balochistan undeveloped since its independence of the country in 1947. According to 2019 statistics, overall, 71% of people are poor⁵, while the poverty rate in other provinces is much lower than this. Other social development indices, including primary school enrolment, sanitation, and clean drinking water, are lagging in the province. The majority of Balochistan's population lives in rural regions, so just 25% of villages have power, and, in contrast, power is available in 75% of communities in other regions of the country (Malik 2013: 126). Moreover, the province has Pakistan's highest newborn and maternal death rates and the greatest poverty rate (Ahmar 2014).

The lack of advancement, however, is not owing to a scarcity of resources. This province fulfills more than 40% of the nation's energy requirements in the form of gas, coal, and electricity. Natural gas is the leading energy source in the province, accounting for 50% of total energy consumption. Balochistan produces most of it, accounting for 68% of the country's gas resources. Despite having a considerable amount of natural gas, only four districts in Balochistan have access to it. Sui gas was found in 1952, and Rawalpindi received it in 1964. Quetta, the capital of Balochistan, acquired it 33 years after it was discovered (Malik 2013: 130). Furthermore, individuals from neighboring provinces have occupied well-paid positions in Balochistan's gas business (Saleem 2017: 121). The growing unemployment rate in the province might also be explained by a lack of possibilities for human development. As a consequence, uneducated youth is more likely to fall victim to extremist and terrorist organizations⁶. According to estimates, only 2.000 students out of approximately 25.000 who graduate in Balochistan each year are getting able to find job⁷. Poverty and unemployment have been recognized as the primary causes of their exclusion. When comparing Balochistan to Sierra Leone, it is possible to conclude that job development positively influences stability in unstable areas. The civil war in Sierra Leone was suggested in the literature as a direct result of unemployment among the country's youth. Sierra Leone's president noted in 2006 that our young people's unemployment and idleness predisposed us to societal frustration (Holmes 2013). Also, the International Labour Organization (ILO) and the World Bank have both reported that job creation helps to maintain stability in Sierra Leone⁸.

⁵ Balochistan Drought Needs Assessment (BDNA) Report. 2019. *Government of Pakistan*. URL: <https://reliefweb.int/report/pakistan/balochistan-drought-needs-assessment-bdna-report-february-2019> (accessed 01.09.2022)

⁶ Pakistan is a Resilient Country. 2012. *Dawn*. February 04. URL: <http://www.dawn.com/news/693166> (accessed 01.09.2022)

⁷ Unemployment in Balochistan. 2016. *Dawn*. August 02. URL: <http://www.dawn.com/news/1274809> (accessed 01.09.2022)

⁸ World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. 2011. *World Bank*. Washington DC: World Bank.

Unlike the rest of the country, the province's extensive and productive lands are not irrigated by the Indus River System of Pakistan. Its agricultural production is far lower than Pakistan's national average⁹. In Balochistan, for example, per capita GDP was recorded at Rs. 31.000 in 2014-15, whereas Punjab, Sindh, and Khyber Pakhtunkhwa recorded per capita GDPs of Rs.54.672, 69.417, and 53.000, respectively (Pasha 2015). Balochistan's labor productivity is also lower than that of other Pakistani provinces. As a result, the province's poor lining standard is, to a considerable measure, a manifestation of joblessness and low production. Its average labor is 1/3rd as productive as Sindh's typical worker, and roughly 25% as productive as Khyber Pakhtunkhwa and Punjab's average worker¹⁰. According to this calculation, a worker in the province generates items and services worth one dollar every hour (Ahmed and Baloch 2015). Because of its scarce population and enormous resource base, Balochistan has traditionally lagged behind other provinces in terms of per capita GDP. However, the change in per capita GDP in Balochistan has been far smaller than in other provinces. For example, from 2000 to 2008, Balochistan's per capita GDP increased somewhat from Rs.31.086 to Rs.32.452, before declining to Rs.31.000 in 2015. Punjab's per capita GDP grew from Rs.40.537 to Rs.49.808 throughout the same time (Ahmed, Baloch 2017). Its percentage in Pakistan's total GDP fell from 4.9% in the 1970s to less than 3% in 2000 (Bengali and Pasha 2005). As a result, it is possible to say that this province's economic development remained practically static, while all other provinces managed to sustain a moderate pace of growth (Ahmed and Baloch 2015). As a result of this situation, the province has drifted away from the country's social and economic trends.

Prospects of CPEC for the province

CPEC has brought many development projects and opportunities to uplift the province. Due to the geostrategic location of Gwadar, Balochistan remains a significant shareholder in the rise of the People's Republic of China. This port is a crucial project going to benefit Balochistan greatly. The province's location has been converted into an asset by launching CPEC. It links Middle Eastern countries, China, and energy-rich landlocked Central Asian Republics with each other through highways, rails, oil and gas pipelines, electricity transmission lines, and trade roots. At present, China is importing 60% of its oil, which is expected to rise to 75% from the Middle East through the Strait of Malacca¹¹ but due to the security condition of that region and the

⁹ Pakistan-Balochistan Province: Public Financial Management and Accountability Assessment. 2013. *World Bank*. Integrative Fiduciary Assessment No. 39799. Washington DC: World Bank.

¹⁰ Pakistan Balochistan Economic Report: From Periphery to Core. World Bank Report No. 40345-PK. *World Bank*. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PAKISTANEXTN/Resources/293051-1241610364594/6097548-1257441952102/balochistaneconomicreportvol2.pdf> (accessed 01.09.2022)

¹¹ Iqbal O. 2016. CPEC and China's Strategic Interest in Pakistan. PakchinaNews. URL: <http://pakchinanews.pk/cpec-and-chinas-strategic-interest-in-pakistan/> (accessed 01.09.2022)

strong relations of Singapore with the US-led Western bloc, this route is still subject to interruption. Beijing requires a secure route to import oil from the Middle East, so the only safe and short passage is through Balochistan. This huge amount of export and import via Balochistan soil generates a huge amount of money in the shape of transit tax, jobs, and economic and trade opportunities, which are leading to develop the province economically and removing poverty, where according to 2019 statistics overall 71% people are considered to be poor. Economic development is also improving the law and order situation. It will probably control terrorism in Balochistan insofar as, according to liberal theory, economic activities and development bring peace and prosperity.

Pakistan has planned to establish around 29 industrial parks and 21 mineral processing units throughout the country under CPEC, among which 27 projects granted the status of Special Economic Zones and Mineral Processing Zones. In Balochistan province, Gwadar, Dostan, Quetta, Uthal, Khuzdar, Dera Murad Jamali, and Hub regions are selected for manufacturing and industrial zones for the planned Mineral Processing Zones. Khuzdar has been determined for the chromite and antimony Processing Zone, Chagai is also for the chromite zone, Qila Saifullah for the antimony and chromite Processing Zone, Saindak for the gold and silver zones, Rekodiq for the gold, Kalat – iron, Lasbela –manganese, Gwadar – oil Refinery Zone, and Muslim Bagh also for the chromite Processing Zone (Ahmed 2017). The sign of developing such economic areas is a vibrant indicator that it will probably boost Balochistan's financial and commercial potential. Once these economic zones, infrastructure projects, energy projects, and other socio-economic schemes are completed under the umbrella of China Pakistan Economic Corridor, then it will probably have an impact not only on jobs making but also on the whole financial landscape of Balochistan which is a least developed province of the country.

CPEC is a game-changer scheme deemed to eradicate poverty from the whole region. The Special Economic Zones established in Balochistan, and the development of Gwadar port has created thousands of jobs in the province. Gwadar port and the Special Economic Zones in Balochistan are expected to create 55.000 jobs for local people. It is composed of potential industries, including cooking oil, food processing, marble, gems and jewelry, ceramics, minerals, iron and steel, motorbike assembling, agriculture machinery, automobile, and electrical appliances¹². Apart from these projects of vital importance, some other very important projects are included, such as textile units, dams, construction of nuclear power plants, and a well-established network of highways and railway lines. They are also generating many employment opportunities for local people. Under CPEC, many such projects are also initiated, facilitating the province's education sector by establishing schools, colleges, and technical and

¹² CPEC special economic zones to create 575,000 direct jobs in Pakistan. 2019. *Xinhua*. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/30/c_138594895.htm (accessed 01.09.2022)

vocational training institutes. Clean water supply schemes are also included. The projects will probably improve the life standard of people, and Balochistan is supposed to get many advantages from these openings and opportunities under CPEC as it will prove a remarkable increase in the annual financial growth of Balochistan.

Another essential factor of CPEC in Balochistan is the Gwadar port. Gwadar is significant for the energy security of Beijing since it offers a far shorter route than the present 12,900-kilometer way from the Persian Gulf through the Malacca strait to the eastern coastline of China. The Strait of Hormuz carries nearly one-third of the global oil commerce. The Gwadar port is, therefore, strategically irreplaceable (Ahmad and Mi 2017). With the materialization of CPEC schemes, the Balochistan province has the strong potential to become the hub of national and international trade.

Additionally, it is projected that 800 million dollars will be spent on building the Gwadar-related projects. Under CPEC, a 300 MW Coal Power Project worth 600 million dollars is planned in Gwadar (Rashid, Zia, and Waqar 2018), and \$1.090 million worth of a 1.320-Megawatt coal-fired power plant at Hub (Ahmed 2017) which are beneficial for this province both in respect of power generation as well as jobs creation. Gwadar is drawing investment from the business sector: hundreds of thousands of direct and indirect employments are generated and are anticipated to be generated many more in the near future.

In addition to grand projects of the China-Pakistan Economic Corridor, Balochistan has so far attracted about \$980 mln investment, including the Free Economic Zone worth \$32 mln, Pak-China Friendship Hospital in Gwadar (\$100 mln), a technical and vocational training institute (\$10 mln), Gwadar East Bay Expressway (\$140 mln), Gwadar International Airport (\$230 mln), fresh water and water supply scheme (\$130 mln), and Basima-Khuzdar Road (\$110 mln), etc. (Ahmed 2017).

Balochistan is rich in mineral and natural resources, including natural gas, oil, Gold, Iron, Copper, Marble, and uranium. However, this province lags behind other Pakistani provinces primarily because of its untapped potential and market. Consequently, another strategic significance of CPEC for Balochistan is determined by the projects related to undeveloped mineral resources and accounting only for 1.4 percent of job creation in the province (Ahmed 2017: 109). Natural gas reserves are projected to be 29 trillion cubic feet, while oil reserves are believed to be 6 billion barrels (Anwar 2011: 103). The historically ignored province is facing a lack of economic and social developments, communication infrastructure, and extreme employment opportunities, which have hindered Balochistan's economic, political and social development. In this regard, the Government of Pakistan has initiated several efforts to reach out to the province's people. Remarkably, after the launching of CPEC, the socio-economic and political stability of the province has become crucial for Pakistan.

China Pakistan Economic Corridor is a game changer hoped to revive the fortune of the provenance as the province is rich in natural reservoirs contributing about 40% of Pakistan's energy demand in the form of natural oil, gas, coal, and electricity (Saleem 2017). Francis Fukuyama states that economic development cannot be achieved

until the right institutions are in place to organize society. Regardless of being rich in natural resources, African countries are much poorer than Europe. The primary cause is the difference in the quality of governance and the nature of political and economic institutions (Fukuyama 2012). China Pakistan Economic Corridor is proven to strengthen the province's political structure and institutions, facilitating economic development and restoring social order (Saleem 2017). A significant increase in economic activity and job opportunities has been noted due to the development of roads, rail lines, and other transportation and communication projects from Gwadar to the People's Republic of China under CPEC. The local population's most persistent and long-standing grouse against the central government of Pakistan is that they have never been appropriately paid (Wirsing 2008). The destructive impacts of extractive political and economic structures are abundantly seen in Balochistan, as analyzed by Daron Acemoglu in his book "Why Nations Fail" (Acemoglu 2012).

Hope has emerged in the shape of CPEC. This project can provide economic prosperity to Pakistan's poorest and most neglected provinces. It will address the local population's problems and provide incentives to integrate socially and politically to overcome their economic and social difficulties. CPEC is creating employment opportunities, leading to an increase in provincial income and enhancing integration. This is another model helpful in bringing peace and stability to Balochistan. The UN also emphasizes this regard in its policy presented in 2009 titled "United Nations Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation, and Reintegration"¹³.

There is unrest and uprising in Balochistan province and complaints against the federal government driven by unfair resource distribution and the local people's perception that the federation is doing their exploitation. China-Pakistan Economic Corridor might perform a dynamic soft power instrument for consensus building in Balochistan (Saleem 2017). CPEC will solve their complaints and cool down the unrest across the province. Balochistan's security and political situation has dramatically improved since the launch of CPEC. According to a study released by the Home Department of Balochistan in 2015, terrorist attacks and targeted murders across the province have decreased by 50% in the previous two years¹⁴. The inhabitants of Balochistan claim that the government has marginalized them and denied them their due rights. To properly settle their differences, the center and province must better understand one another. It should be achieved by improved connectivity, economic possibilities, and the development of the infrastructure in the province. CPEC has set out many projects, including irrigation and energy projects. They will be advantageous in a variety of ways.

¹³ UN Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation, and Reintegration. 2009. *United Nations*. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5227107a4.pdf> (accessed 01.09.2022)

¹⁴ Balochistan Assessment-2016. *South Asia Terrorism Portal*.

To begin with, they would alleviate political tensions stemming from the notion that the Baloch land is being exploited for the benefit of outsiders. This would not only alleviate the strain on the province's resources and prevent them from being abused, but it would also enhance its energy allotment. Second, increased energy availability would boost economic activity in the province and raise living conditions in rural regions.

CPEC and its associated projects are expected to provide roughly 700,000 job opportunities in Pakistan between 2015 and 2030, which are considered short- and medium-term timeframes under the CPEC classification system¹⁵. Balochistan will account for a large portion of these employment possibilities. Regarding social and economic well-being, the majority of the districts of the province are considered impoverished. In the first phase, 49 projects of varying sizes were implemented throughout Pakistan's four provinces, with 16 of them going to Balochistan (Haq, Zia 2013). When the projects initiated are implemented, they will have a substantial impact on not just the generation of jobs but also the overall economic positioning of Balochistan.

Another factor is the closeness of Gwadar port to the Strait of Hormuz, a strategically important sea route from which billions of dollars of petroleum flow daily. Once the corridor and its associated connectivity network are constructed and fully operational, linking to the rest of Pakistan, the People's Republic of China, Central Asia, and Afghanistan, Gwadar will become a center of international trade and business. As per the Master Plan of the Gwadar Port, it will serve 25% of Pakistan's foreign trade, 12% of China's, 40% of Afghanistan's, and 15% of the overall trade of Pakistan with Central Asia. These infrastructures, energy, and social projects will have a substantial influence on job creation and the province's whole economic landscape once they are completed. As detailed previously, Balochistan falls substantially behind other provinces in all socio-economic and welfare metrics. The planned CPEC projects in different parts of the province have the potential to open new vistas of opportunity for the people of the province, transforming its social and economic landscape and assisting it in catching up to neighboring regions (Ahmed 2017: 107). The port has the potential to provide billions of rupees in income for the government, as well as thousands of jobs for the people of Balochistan. CPEC is creating a new framework for commercial arrangement and cooperation among regional countries, with significant geo-economics and political ramifications not just for Islamabad and Beijing but also for all surrounding regions, including West Asia, the Middle East, and Central Asia.

CPEC is not only building new roads or improving the existing ones to advance the movement of services and goods between China and Pakistan; it also comprises

¹⁵ Haq R., Farooq N. 2016. Impact of CPEC on Social Welfare in Pakistan: A District Level Analysis. Paper presented at 32nd Annual General Meeting and Conference (13-15 December 2016). *Pakistan Institute of Development Economics, Islamabad*.

many ventures for public facilities and infrastructure progress, energy and industrial manufacture units, development of Gwadar deep seaport and gas pipelines. A pipeline to transport oil from the Middle East to China's western regions via Gwadar is also planned, along with the highway and railway connectivity (Bhutta 2013). Additionally, CPEC includes the Iran-Pakistan (IP) gas pipeline, extending it to link with China (Bhutta 2013). This corridor acknowledges the changing realities of international and regional affairs by encouraging a more organized and sophisticated connection for advancing socio-economic, commercial, energy, and commerce growth. Additionally, it gives both countries a chance to enhance their relations with Central Asian Republics, Western Asia, Middle Eastern countries, and European countries. The intended interconnectedness via roads, trains, shipping routes, oil and gas pipelines, and power transmission lines are anticipated to benefit both countries. Likewise, it will also support the socio-economic growth of other nations that join CPEC.

Water security in Balochistan

Water scarcity is quickly becoming one of Pakistan's most crucial challenges. According to the World Resource Institute, Pakistan is one of the top five nations suffering from acute water scarcity and a lack of sanitation and clean drinking water. Amongst Pakistan's provinces, Balochistan faces the most significant risk posed by water crises in the country. This has implications for both economic growth and stability in Balochistan. The region could have severe tensions due to water shortage and the resulting impacts. Balochistan, among all provinces, is the most vulnerable to water shortages¹⁶. In this province, it has ramifications for both economic development and stability. According to a report from the US Senate, the area might face serious tensions due to water shortages and their consequences (Saleem 2017: 126). Significant parts of the province rely on groundwater, rapidly diminishing owing to rising stress, climate change, a lack of alternate supplies, and increased demand. Insecurity about water poses a severe danger to regional stability as China's primary foreign policy goal. To address such an alarming scenario and ensure the future of millions of people, various initiatives have been launched under CPEC to address the water issue. In Balochistan, the construction of the two dams under CPEC has already started, and another water supply scheme worth \$130 mln has also been initiated in Gwadar (Saleem 2017: 128).

Another area affected due to water crises is the agriculture sector – the province's primary industry and a significant source of employment. The average share of agriculture in Balochistan's GDP in the last ten years has been recorded at the level of 34%¹⁷ while the industrial and business account for only nine percent of the economy

¹⁶ Water-Pakistan's most critical Challenge. 2016. *Dawn*. April 25. URL: <http://www.dawn.com/news/1254171> (accessed 01.09.2022)

¹⁷ Whitepaper Budget 2016-17. 2016. *Government of Balochistan, Finance Department*.

of Balochistan (Ahmed 2017: 102). The scarcity of water storage and irrigation facilities and the depletion of water resources have impeded the expansion of this critical component of the local economy. CPEC has also brought many Dams and other agriculture-related projects to Balochistan, hopefully resolving this issue. Nonetheless, CPEC has the potential to play a significant role in strengthening Balochistan's agricultural sector since it produces a wide range of fruits and has enormous fisheries potential. For farmers and fishers, the completion of the corridor will offer new local and international agriculture-related trade possibilities. The province's agricultural exports would boost local income and bring much-needed assistance to the nation in the form of foreign investments.

* * *

Balochistan is undoubtedly a strategic region of Pakistan in respect of the China-Pakistan Economic Corridor project. At the same time, despite many potentials to develop, it remains Pakistan's most underdeveloped and poor province. The province has been experiencing economic backwardness, political unrest, separatist movements, and terrorism for a long time, primarily due to the people's lack of opportunities and engagement. Its strategic location and Gwadar port made it an essential element of the regional economic juncture. In addition, the province is also full of natural resources.

CPEC has already brought many dynamic stimuli and opportunities for the province's economic, social, and political developments. CPEC has happened to be a network of highways and railways and a comprehensive project of developmental programs for the development of all segments of society. The Gwadar port, transregional connectivity, international trade, rail and road networks, special economic zones, industrial units, infrastructure development, and the jobs-creating effects of these projects are changing the socio-economic environment of Balochistan. Along with improving the local people's living standards and the province's overall economic positioning, this project has also proved to cool down the political uprising and eliminate terrorism.

However, several key actions must be taken to get maximum financial, social, and political advantages from the corridor and its associated programs and projects. The primary measure is to invest more in education to train and equip the residents of Balochistan with the needed skills.

Balochistan, the most volatile province in the country and home to a vast number of jobless young people, is in desperate need of the creation of equal opportunities. To prevent discontent among Baloch youngsters from reaching a boiling point, the government must take practical actions to satisfy their grievances.

Balochistan's progress is hampered more by human inefficiency than by a lack of infrastructure. The government must focus on increasing local laborers' abilities to accommodate them in CPEC-related projects. Only a tiny portion of the local labor

force is gaining from CPEC. Significant efforts in human resource development need to be undertaken.

The province needs a development plan that aims to modify the economic environment in order to develop. CPEC is anticipated to boost the province's development goals with countless opportunities and potential. A sustainable industrial and trade development plan is still required for economic growth and development to occur.

About the authors:

Hashmat Ullah Khan – Post-Doctoral Researcher, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University, Xi'An, China. Beilin, Huancheng S Rd West Section, Xi'An, Shaanxi, China, 710069.
E-mail: yushan19@mails.jlu.edu.cn

Shan Yu – PhD, Scholar, School of Economics, Jilin University, Changchun, China. Chaoyang District, 2699, Jilin, Changchun, China, 130012. E-mail: yushan19@mails.jlu.edu.cn

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

УДК 339.9, 327
Поступила в редакцию: 23.07.2022 г.
Принята к публикации: 28.09.2022 г.

Китайско-пакистанский экономический коридор: решение проблем безопасности в Белуджистане посредством торговли и развития

Хашмат Уллах Хан¹, Шан Ю²
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-135-149](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-135-149)

¹ Северо-западный университет, Китай

² Цзилиньский университет, Китай

В статье анализируются перспективы реализации проекта Китайско-пакистанского экономического коридора для развития пакистанской провинции Белуджистан, крупнейшей провинции Пакистана, богатой природными ресурсами. Её стратегическое

значение обусловлено географическим положением, протяжённой береговой линией, расположением порта Гвадар и недавно запущенным проектом по созданию Китайско-пакистанского экономического коридора. Провинция при этом остаётся экономически наименее развитой, а её политическое влияние в стране – крайне незначительным. Регион сталкивается с проблемой крайней нищеты, отсутствия экономических возможностей, несмотря на её значительный экономический потенциал, сепаратистских движений, террористической активности и политических конфликтов с федеральным правительством. Экономическая отсталость является одной из ключевых причин всех политических проблем региона. В этой связи необходимо оценить перспективы проекта Китайско-пакистанского экономического коридора для экономического, социального и политического развития провинции, а также для решения проблемы сепаратизма. Создаваемый экономический коридор открывает потенциальные возможности для улучшения экономической ситуации в провинции и регионе в целом, поскольку способствует притоку прямых иностранных инвестиций из Китая, созданию рабочих мест, стимулирует развитие инфраструктуры путём создания специальных экономических зон и связывает экономики Азии в рамках сложной торговой сети. В статье обосновывается, что Китайско-пакистанский экономический коридор сможет снять политическую напряжённость, принести мир и обеспечить развитие, сократить бедность и улучшить условия жизни в стране и в регионе.

Ключевые слова: Китайско-пакистанский экономический коридор, Пакистан, Китай, Белуджистан, экономическое развитие, безопасность

Информация об авторах:

Хашмат Уллах Хан – научный сотрудник, Институт ближневосточных исследований, Северо-Западный университет, Сиань, Китай. E-mail: yushan19@mails.jlu.edu.cn

Шан Ю – PhD, научный сотрудник, Школа экономики, Цзилиньский университет, Чанчунь, Китай. E-mail: yushan19@mails.jlu.edu.cn

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

References:

- Acemoglu D. 2012. *Why Nations fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publisher.
- Ahmad R., Mi H. 2017. China-Pakistan Economic Corridor and Its Social Implication on Pakistan: How Will CPEC Boost Pakistan's Infrastructures and Overcome the Challenges? *Arts Social Science Journal*. 8(2). P. 1-8.
- Ahmar M. 2014. Strategic Meaning of the China-Pakistan Economic Corridor. *Strategic Studies*. 28(4). P. 35-49.
- Ahmed M. 2017. China Pakistan Economic Corridor: The Economic Implications for Balochistan. *Regional Studies*. XXXV(2). P. 90-113.
- Ahmed M., Baloch A. 2015. Political Economy of Balochistan, Pakistan: A Critical Review. *European Scientific Journal*. 11(14). P. 274-293.
- Ahmed M., Baloch A. 2017. The Political Economy of Development: A Critical Assessment of Balochistan, Pakistan. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*. 7(6). P. 1026-1045.

- Anwar Z. 2011. Development of Infrastructural Linkages between Pakistan and Central Asia. *South Asian Studies*. 26(1). P. 103-115.
- Ashraf E. 2020. Economic Visions and the Making of an Islamabad–Beijing–Riyadh Triangle: Assessing Saudi Arabia's Role in the China-Pakistan Economic Corridor. *Dirtasat*, No. 58, King Faisal Center for Research and Islamic Studies.
- Bengali K., Pasha A.G. 2005. Pakistan. Ann L. Griffiths (ed.). *Handbook of Federal Countries, for Forum of Federation*. McGill-Queen University.
- Brunner H.P. 2013. What is Economic Corridor Development and What Can it Achieve in Asia's Sub-regions? Manila, Philippines: *Asian Development Bank Working Paper Series*. No. 117.
- Fukuyama F. 2012. *The Origins of Political Order*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Haq R., Zia U. 2013. Multidimensional Well-being: An Index of Quality of Life in a Developing Economy. *Social Indicator Research*. 114(3). P. 1-18. DOI: 10.1007/s11205-012-0186-6
- Holmes R. 2013. *What is the Evidence on the Impact of Employment Creation on Stability and Poverty Reduction in Fragile States?* London: Overseas Development Institute.
- Khalil J., Parveen S. 2015. Gwadar-Kashgar Economic Corridor: Challenges and Imperatives for Pakistan and China. *Journal of Political Studies*. No. 22. P. 351-366.
- Malik M. 2013. *Balochistan Conundrum*. Islamabad: Poorab Academy.
- Pasha H.A. 2015. Growth of the Provincial Economies. Islamabad, Pakistan: Institute for Policy Reforms. URL: <http://ipr.org.pk/wp-content/uploads/2016/04/GROWTH-OF-PROVINCIAL-ECONOMICS-.pdf>
- Rashid R., Zia M.M., Waqar S. 2018. Employment Outlook of CPEC: A Meta-Analysis. *Centre of Excellence for CPEC Islamabad*, Working Paper. No. 28.
- Rizvi H.A. 2016. The China-Pakistan Economic Corridor: Regional Cooperation and Socio-Economic Development. *Strategic Studies*. P. 1-17.
- Saleem A.H. 2017. CPEC and Balochistan: Prospects of Socio-political Stability. *Strategic Studies*. No. 4. P. 118-132.
- Sheng Z. 2014. From the Past to the Future. *Beijing Review*. 57(13). P. 45-53.
- Wagner C. 2016. *The Effects of the China-Pakistan Economic Corridor on India-Pakistan Relations*. Berlin.
- Wirsing R. 2008. *Baloch Nationalism and the Geopolitics of Energy Resources: The Changing Context of Separatism in Pakistan*. Strategic Studies Institute.



Политические и институциональные подходы к продвижению международной религиозной свободы в системе внешней политики США в 1998–2020 гг.

В.А. Щипков

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Цель статьи — выявить вектор и принципы формирования институциональной и политической инфраструктуры США с 1998 по 2020 гг., возникшей для воплощения концепции международной религиозной свободы. Представленный анализ исходит из того, что эта концепция стала востребованной после окончания холодной войны, в 1990-х гг., когда старая риторика Запада в защиту религии от социалистико-атеистических идей потеряла актуальность из-за политических (распад восточного блока) и культурных (рост значимости религии в жизни многих незападных стран мира) причин. Представленное исследование, опираясь на хронологический принцип и методы реконструкции и моделирования, излагает историю возникновения и развития в США инфраструктуры, которая укрепляла внешнюю политику США по продвижению международной религиозной свободы и состояла из правовых актов, административных подразделений, общественно-политических организаций, научно-исследовательских центров, экспертных площадок, межведомственных координационных форматов, правозащитных проектов, фондов и грантовых программ, наконец, новых международных организаций. В статье реконструкция этого процесса разделена на два этапа, связанных с принятием в США двух определяющих это направление правовых документов: Закона о международной религиозной свободе в 1998 г. и поправок к нему, носящих имя Фрэнка Вульфа, — в 2016 г. В исследовании сделан вывод, что за последние 20 лет религиозное направление окончательно выделилось в самостоятельную и единую сферу внешней политики США, хотя развивалось непоследовательно и неоднократно корректировалось. Теоретической базой этого направления стала концепция международной религиозной свободы, а практической — разветвлённая общественно-политическая инфраструктура, замкнутая на центры принятия решений в США. Концепция международной религиозной свободы утверждает, что более 80% населения Земли испытывают притеснения по религиозному признаку. Она легитимирует повсеместную поддержку религиозных меньшинств в противовес религиозному большинству, что открывает дорогу США для выстра-

ивания устойчивых связей с религиозными общинами и их лидерами по всему миру и позволяет влиять через них на политические процессы в разных регионах. В последнее время США активизировали интеграцию этого направления в международные институты, одним из итогов чего стало учреждение Альянса по международной религиозной свободе.

Ключевые слова: международная религиозная свобода, религиозный фактор во внешней политике США

Рост значимости религиозного фактора в политической науке и практике

Религиозные процессы всегда представляли предметный интерес для политических наук, особенно в XX в., когда религия стала системно оцениваться как важный политический фактор на разных уровнях — от устройства государственных и geopolитических систем до конкретных политехнологических практик (выборные технологии, правозащитная деятельность, информационное противостояние и другие). Эта тенденция прослеживается в том числе на примере религиозных процессов в России XX в. В других регионах мира они проходили по иным траекториям, не всегда столь драматичным, как в России. При этом есть у них и общая черта — более активное присутствие религиозной тематики в общественно-политической жизни и более тесное её переплетение с международными отношениями и глобальными процессами в целом. Именно это обстоятельство привело исследователей в конце XX в. к мысли, что классическая теория секуляризации, объявлявшая постепенное угасание религии неминуемым следствием модернизации, неточна или даже неверна (Berger 1999): в 1980–1990 гг. стали активно разрабатываться модели, объяснявшие, как и почему религия «возвращается» в политический мир после периода уверенности учёных в необратимости секуляризации (Casanova 1994; Milbank 2006). Символическим и переломным моментом, после которого религиозная тематика в очередной раз укрепилась в современных политических науках, стал террористический акт в США 11 сентября 2001 г. (Хабермас 2002: 117, 144).

Однако научные дискуссии, спровоцированные этим происшествием, лишь обнажили и без того наметившуюся в конце 1990-х гг. тенденцию более активного вовлечения религиозных тем в мировую политическую информационную повестку. До сих пор нет однозначного ответа на вопрос о причинах этого процесса: или мир во второй половине XX в., действительно, начал становиться «неистово религиозным», как однажды сказал П. Бергер (Berger 1999), или религиозность осталась на прежнем уровне, но произошли изменения в самой политической сфере, что привело к более активному вовлечению религии в политику. Независимо от выбранного ответа на этот вопрос, исследователи сходятся во мнении, что в настоящее время значимость религиозного фактора в

международной политике является высокой¹ (Turner 2010: 649, 667; Beaumont et al. 2019).

Это обстоятельство можно фиксировать одновременно на трёх неразрывно связанных друг с другом уровнях: медиийно-политическом, научном и политico-институциональном (государственные и негосударственные институты, политические мероприятия). В настоящем исследовании внимание сосредоточено на политico-институциональном уровне: в жизни государств, международных структур и обслуживающих их интересы фабрик мысли и различных неправительственных организаций происходит последовательное усиление внимания к религиозной тематике, которое воплощается в разработке концепций и принципов доктринального характера, законодательных актов, создании ассоциаций и форумов, новых международных организаций, реформировании государственного административного аппарата с конечной целью более эффективно использовать религиозный фактор для решения конкретных задач внешней политики.

В настоящее время наиболее активно из числа крупнейших стран мира эти процессы происходят в США, в их подходах к своей внешней политике, которую они чаще трактуют как «глобальную». С конца 1990-х гг. США планомерно усиливают религиозный фактор в своём внешнеполитическом курсе для использования его наряду с другими политическими механизмами, становятся локомотивом, ведущим другие западные страны к более активному вовлечению религиозного фактора в свои международные стратегии. Ключевым доктринальным механизмом в этом процессе за последние 20 лет стала разрабатываемая США концепция «международной религиозной свободы» (*international religious freedom*). Поскольку происходящие изменения подходов США к религиозному фактору могут иметь далекоидущие политические последствия как для отдельных стран, так и для всего международного сообщества, они заслуживают и академического изучения.

Целью представленного в настоящей публикации исследования является реконструкция и моделирование актуальных политических и институциональных механизмов включения концепции международной религиозной свободы и религиозного фактора в целом в систему глобальной политики США в период с 1998 по 2020 гг.

Для достижения указанной цели мы опираемся на хронологический подход и метод моделирования, при этом осуществляя анализ предмета исходя из секулярного политического языка, языка его самоописания. При этом нельзя не признать, что в перспективе подобное исследование может столкнуться с религиозно-философской (и политico-теологической) проблематикой, особенно

¹ Косвенным подтверждение этого служит начавшаяся с 2000-х гг. в общественных науках дискуссия о «постсекулярном обществе».

учитывая рождающиеся дискуссии о «постсекулярных» моделях международных отношений², что должно изучаться отдельно.

В представленном исследовании сначала перечислены уже существующие исследования по рассматриваемой теме, а также обозначены историко-культурные и политические предпосылки для активизации этого направления в политике США. Затем в основной части статьи схематично изложена история развития правовых актов и административных, общественно-политических и научно-исследовательских структур, совместно составляющих единую инфраструктуру для реализации международной политики США по продвижению международной религиозной свободы: эта история разделена нами на два этапа с 1998 по 2016 и с 2016 по 2020 гг., признаком для этого разделения послужило принятие двух ключевых правовых документов — Закона о международной религиозной свободе в 1998 г. и поправок к этому закону, носящих имя Фрэнка Вульфа, в 2016 г., — которые являются базовыми и определяющими для всего этого направления внешней политики США. По мере изложения материала приводятся определения понятий «религиозная свобода», «международная религиозная свобода», которые даются рассматриваемыми документами и организациями. В заключительной части представлены выводы.

Текущее состояние исследований о концепции международной религиозной свободы

Активное продвижение религиозной свободы в мире осуществляется США с конца 1990-х гг., а с 2016–2017 гг. стало одним из приоритетов американской внешней политики. В США данная тема привлекает пристальное внимание отдельных исследователей и ряда исследовательских центров.

Следует отметить ряд монографий, посвящённых непосредственно анализу влияния стратегии США по продвижению религиозной свободы на международную политику. Обоснование ведущей роли США в продвижении религиозной свободы изложено в работах одного из разработчиков этой концепции Т. Фарра (Farr 2008). А. Су показывает, как лидирующее положение США в соединении свободе вероисповеданию во всём мире способствовало их становлению в качестве ведущей мировой державы (Su 2016). Г. Беттиза анализирует причины, по которым религия стала основным объектом и субъектом американской внешней политики, а также способы, которыми США добиваются изменений в религиозно-политическом ландшафте других стран (Bettiza 2019). А. Анниччино исследует экспорт американской концепции религиозной свобо-

² См., например, труды Мавелли и Петито: Mavelli L., Petito F. 2012. The Postsecular in International Relations: an Overview. *Review of International Studies*. 38(5). P. 931-942; Towards a Postsecular International Politics: New Forms of Community, Identity, and Power. 2014. Ed. L. Mavelli and F. Petito. New York: Palgrave Macmillan. 276 p.

ды в Европу и влияние этого процесса на изменение законодательства и политики европейских стран (Annicchino 2017). Американский вклад в защиту права на свободу вероисповедания в контексте общей правозащитной деятельности рассматривается в работе К. Аподаки (Apodaca 2019). Аргументированная критика стратегии США по продвижению религиозной свободы и её влияния на рост социальной напряжённости представлена в работах Э.С. Хёрд (Hurd 2015) и У.Ф. Салливана (Sullivan, Hurd 2015). Особенности американской оценки и поддержки религиозной свободы на Украине на фоне происходящих там религиозно-политических конфликтов анализируются в сборнике под ред. Э. Кларк и Д. Вовка (Clark, Vovk 2019) и статье Р.Н. Лункина (Лункин 2018).

Основополагающим тезисом для обоснования необходимости продвижения религиозной свободы в мире является утверждение прямой связи между свободой религии и стабильной демократией, экономическим ростом и социальной гармонией. Отсутствие этой свободы трактуется в русле этой логики как причина роста числа религиозных конфликтов, преследований, случаев экстремизма, которые в итоге разрушают демократию и способствуют укоренению авторитарных режимов. Вокруг поддержки и развития этого тезиса выстраивается ряд аналитических и статистических исследований, среди которых следует особо отметить масштабный проект американского Исследовательского центра Пью «Будущее глобальной религии», отслеживающий с 2007 г. влияние религиозных изменений на общество и формирующий рейтинг стран на основе «индекса религиозных ограничений» (*religious restrictions index*)³. Теоретическая основа этого и других подобных проектов изложена в широко цитируемых работах Б. Грима и Р. Финке (Grim, Finke 2010).

Другое важное положение в концепции религиозной свободы — право на свободу вероисповедания как одного из фундаментальных прав человека — встраивает вопрос свободы религии в общую правозащитную тематику. Основные методологические принципы оценки и измерения степени нарушений этого права, а также его место среди других прав человека рассматриваются в работах К. Маршалл⁴ и М. Петерсона⁵. Актуальные проблемы, с которыми сталкивается право на свободу вероисповедания, изложены экспертами в области права, религиоведения и международных отношений в серии сборников, выпускаемых Международным центром права и религиоведения Университета Бригама Янга в США (Durham, Martínez-Torron, Thayer 2021; Scharffs, Maoz 2018).

³ Доклад Pew Research Center от 10 ноября 2020: Majumdar S., V. Villa V. In 2018, Government Restrictions on Religion Reach Highest Level Globally in More Than a Decade. URL: https://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2020/11/PF_11.10.20_religious.restrictions.full_report.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

⁴ Marshall K. 2021. *Towards Enriching Understandings and Assessments of Freedom of Religion or Belief: Politics, Debates, Methodologies, and Practices*. Brighton: Institute of Development Studies. 89 p.

⁵ Peterson M., Marshall K. 2019. *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief*. The Danish Institute for Human Rights. 100 p.

Несмотря на значительное количество научных трудов, затрагивающих проблему международной религиозной свободы, крайне мало работ, предлагающих комплексный анализ развития политических и институциональных механизмов включения на системной основе религиозного фактора в глобальную политику США в последние десятилетия. Кроме того, большинство названных трудов обосновывают необходимость продвижения международной религиозной свободы, что отводит фокус их анализа от выявления возможных сложностей и угроз, которые эта стратегия может нести международным и глобальным процессам, лишая эти подходы комплексности. В России же всесторонних исследований на эту тему пока не проводилось⁶.

Предпосылки концепции США о международной религиозной свободе

Вопрос о свободе вероисповедания находится в сфере постоянного внимания международного сообщества со времён окончания Второй мировой войны. Базовым документом до сих пор является Всеобщая декларация прав человека ООН, принятая в 1948 г., её 18-я статья утверждала право на свободу религии: «свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов»⁷. То же определение было использовано в Европейской конвенции по правам человека в 1950 г.⁸, а также нашло отражение в Международном пакте ООН о гражданских и политических правах от 1966 г. (с добавлением указания на свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей)⁹. Этот же принцип был закреплён в Хельсинкских соглашениях ОБСЕ от 1975 г.¹⁰. В Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 1981 г. понятие «свобода религии» было дополнительно раскрыто через примеры: свобода отправлять культы, производить необходимые для этого предметы, распространять соответствующие публикации, организовывать религиозное обучение, создавать соответствующие благотворительные или гуманитарные

⁶ Среди отдельных актуальных публикаций, частично касающихся этой темы, можно называть статью Емелина и Николаева (Емелин, Николаев 2020), а также статью студентки МГИМО П. Балашовой: Балашова П. Внешняя политика США на религиозном треке. *Российский совет по международным делам*. 12.07.2020. URL: https://russiancouncil.ru/blogs/NSO_MGIMO/vneshnyaya-politika-ssha-na-religioznom-treke/ (дата обращения: 30.09.2022).

⁷ Всеобщая декларация прав человека (резолюция 217 А (III) Генассамблеи ООН от 10.12.1948). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 30.09.2022).

⁸ European Convention on Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (дата обращения 30.09.2022).

⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI) Генассамблеи ООН от 16.12.1966). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 30.09.2022).

¹⁰ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки 1975. ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

нитарные учреждения и др.)¹¹. Тот же принцип ООН нашёл отражение в Хартии Европейского союза по правам человека от 2000 г.¹².

Эти принципы стали поддерживать и некоторые крупные религиозные организации. В частности, следует упомянуть Декларацию о религиозной свободе *Dignitatis humanae*, принятую на Втором Ватиканском соборе в 1965 г., которая стала теологической рецепцией указанного принципа ООН и Совета Европы¹³.

В 1986 г. Комиссия по правам человека ООН назначила Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений, а Всемирная конференция по правам человека ООН в 1993 г. призвала все страны принять надлежащие меры для борьбы с нетерпимостью и насилием, возникающими из-за религиозных убеждений. США сыграли важную роль в принятии этих документов. Важно, что председательствовала в комитете, разрабатывавшем Всеобщую декларацию прав человека, Элеонора Рузельт, на тот момент первая леди США, и учредить должность Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений при этой Комиссии также предложили Соединенные Штаты.

После распада СССР риторика США в поддержку религиозной свободы, главным образом направленная против атеистической политики в странах соцлагеря¹⁴, потеряла свою актуальность. В постсоветских странах стала возрождаться и развиваться жизнь религиозных институтов, как традиционных конфессий, так и новых религиозных движений, которым разрешили регистрироваться и приобретать официальный юридический статус, также принимались законы о свободе совести западного образца. США эти процессы приветствовали и поддерживали, рассматривая их как элемент продолжающейся десоветизации, поскольку сам религиозный дискурс в тех информационных условиях по инерции всё ещё воспринимался как антисоветский. Однако к концу 1990-х гг. эта инерция стала ослабевать, религиозные организации, особенно наиболее крупные, постепенно теряли интерес к критике атеистическо-материалистического прошлого и погружались уже в новую информационную и общественно-политическую повестку. Иногда эта повестка была связана с возрождением исторических форм религиозной жизни, дореволюционных традиций в постсоветских странах, становилась частью консервативного мировоззрения и новой формой консолидации общества. Хотя одновременно с этим возникали

¹¹ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генассамблеи ООН от 25.11.1981). ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml (дата обращения: 30.09.2022).

¹² *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. December 7, 2000. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm (дата обращения: 30.09.2022).

¹³ Declaration on religious freedom "Dignitatis humanae". December 7, 1965. URL: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_en.html (accessed 30.09.2022).

¹⁴ См., например, речь Р. Рейгана об «империи зла», произнесённую в 1983 г.: Remarks at the Annual Convention of the National Association of Evangelicals in Orlando, Florida March 8, 1983. URL: <https://www.reaganfoundation.org/library-museum/permanent-exhibitions/berlin-wall/from-the-archives/remarks-at-the-annual-convention-of-the-national-association-of-evangelicals-in-orlando-florida> (accessed 30.09.2022).

и конфликты между разными частями общества или соседними государствами на религиозной почве. В результате к началу 2000-х гг. религиозный дискурс потерял связь с антисоциалистической риторикой и больше не мог быть прежним инструментом политического давления на страны Восточного блока, механизмом продвижения международных интересов США и их союзников. Причём эти тенденции наблюдались не только в бывшем социалистическом лагере, но и других незападных странах (показательна Исламская революция в Иране в 1979 г.).

Кроме того, во второй половине XX в. внешняя риторика стран Запада апеллировала не только к теме свободы совести, но и к концепции светского общества, которая подразумевала, что по мере модернизации и демократизации в обществе неизбежно и последовательно происходит секуляризация, расширяется универсальное пространство светского, в котором все религии и мировоззрения уравниваются, становятся предметом свободного и личного выбора каждого человека (частной сферой), теряют своё общественно-политическое значение. Теория секуляризации уходит своими истоками к философско-культурологическим основаниям Просвещения, системно же начала развиваться с появлением социологической эпистемологии в конце XIX в., окончательно оформилась в 1960-х гг.¹⁵. Однако с 1980-х гг. в Западных научных работах под воздействием постмодернистской философии началось переосмысление соотношения категорий «секулярное» и «религиозное». Теория секуляризации в это время попала под давление критики и стала терять конвенциональный статус, пока некоторые её бывшие сторонники (Berger 1967) не объявили, что она была неточной, что религия в современном мире не исчезает и не теряет общественного значения (Berger 1999). Для политической сферы это означало, что риторика, пропагандирующая в мире светские (секулярные) «нормы», начинает постепенно терять убедительность и универсальное звучание, а секуляризация впредь будет пониматься не как общеисторический процесс, а как частное, исключительное явление, характерное для обществ Западной Европы (даже не для США), так как остальные части света остаются преимущественно религиозными¹⁶.

Эти политические и культурные факторы сделали актуальным для США разработку и создание новой системы правовых, институциональных и общественных механизмов внешней политики на религиозном направлении, способной обеспечивать внешнеполитические интересы США в изменившемся мире. Террористический акт 11 сентября 2001 г. ускорил этот процесс, но не был его первопричиной: запрос на формулирование новых механизмов использования

¹⁵ См., например, хронологический обзор концепций секуляризации у Д.А. Узланера (Узланер 2019).

¹⁶ Об этом писали, например, П. Бергер, Д. Мартин, Р. Финке, Р. Старк, У. Бэйнбридж, Л. Ианнакконе. Существуют и другие социологические, философские и теологические направления критики теории секуляризации, рассмотрение которых выходит за рамки настоящей статьи.

религиозного фактора в глобальной политике был сформирован более общими изменениями в международной политике и культуре: распадом социологического блока и активным возвращением религии в общественную жизнь во многих регионах мира.

Процесс формирования в США механизмов продвижения международной религиозной свободы (1998–2016)

В 1998 г. президент США Билл Клинтон подписал Закон о международной религиозной свободе (International Religious Freedom Act, IRFA)¹⁷, декларирующий, что «осуждение нарушений свободы вероисповедания, а также помочь другим правительствам в продвижении основополагающего права на свободу религии» является неотъемлемой частью политики США. Этот документ объективировал концепцию международной религиозной свободы, придал ей доктринальный характер и предоставил американскому правительству полномочия использовать религиозный фактор в качестве внешнеполитического инструмента, в том числе легитимировал вмешательство во внутреннюю политику других государств, оправдывая это защитой фундаментального права на свободу вероисповедания. Религиозная свобода в этом законе трактовалась в соответствии с указанными выше документами ООН, ОБСЕ, Совета Европы, и со ссылками на них¹⁸. Видимое отличие заключалось в том, что закон IRFA особо выделил «международный» характер проблемы религиозной свободы, вводилось соответствующее понятие (*international religious freedom*), подчёркивалось, что для США этот вопрос является внешнеполитическим¹⁹.

Для претворения положений этого закона в практическую плоскость первоначально были учреждены две структуры и одна новая должность: орган исполнительной власти — Управление по вопросам международной религиозной свободы в Государственном департаменте (Office of International Religious Freedom, OIRF); должность посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы (Ambassador at Large for International Religious Freedom), который возглавляет OIRF, однако осуществляет не административные функции, а политические, являясь ответственным лицом за развитие направления международной религиозной свободы в масштабах всего государства; «независимая» экспертная консультативная структура при правительстве — Комис-

¹⁷ 22 USC Ch. 73: International Religious Freedom. URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter73&edition=prelim> (accessed 30.09.2022).

¹⁸ 22 USC Ch.73: sec. 6401 (a) (2); sec. 6401 (a) (3); sec. 6402 (16).

¹⁹ Неслучайно в Своде законов США (U.S. Code) этот закон помещён в раздел № 22 — «Внешняя политика и международное общение».

сия США по международной религиозной свободе (United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF)²⁰.

Основными функциями нового Управления OIRF стали мониторинг глобальной религиозной ситуации и координирование связей между различными религиозными общинами и неправительственными организациями с одной стороны и правительством США — с другой. С момента своего создания Управление составляет ежегодные отчёты, которые содержат информацию о состоянии религиозной свободы в каждой стране мира и данные о нарушениях этой свободы, а также перечень конкретных действий и мер США по её поддержке. Кроме того, этот орган даёт рекомендации по регулярному составлению специального списка «Стран, вызывающих особую озабоченность» (Countries of Particular Concern, CPC), в который заносятся те страны, которые совершают или допускают «систематические, вопиющие, продолжающиеся на постоянной основе нарушения свободы религии». Политическим главой этого Управления стал дипломат высшего уровня с рангом посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы, который получил широкие полномочия: федеральным законом от 1998 г. он был назначен ответственным координатором всего этого направления и всех осуществляемых программ по международной религиозной свободе США, был уполномочен представлять США за рубежом во всех возможных контактах по этим вопросам (с правительствами, международными организациями, НКО), также стал главным советником президента и госсекретаря США по этой теме. При этом, помимо посла по особым поручениям, была ещё учреждена административная должность директора OIRF. Разница между послом и директором существенная: посол, являющийся главой Управления OIRF, в настоящее время подчиняется напрямую госсекретарю, а само Управление OIRF в лице его директора — заместителю госсекретаря (по гражданской безопасности, демократии и правам человека); посол по закону выполняет представительские и политические функции, а директор — текущую бюрократическую работу, не выступает публично, не делает заявлений, но участвует в подготовке аналитических документов. Первым директором нового Управления OIRF стал Томас Фарр, а первым послом — Роберт Сейпл. Обе фигуры оказали значительное влияние на формирование внешней политики США в области религиозной свободы.

Вторая структура — Комиссия США по международной религиозной свободе (USCIRF) — создана как независимая федеральная правительственные комиссия, члены которой назначаются президентом и лидерами обеих политических партий на двухлетний срок (всего 10 человек). Она является отдельным от Госдепартамента органом (посол по особым поручениям по вопросам религиозной свободы входит в её состав по должности, но не имеет в ней права

²⁰ 22 USC Ch.73: sec. 6401 (a) (2); sec. 6401 (a) (3); sec. 6402 (16).

голоса) и функционирует как независимая общественно-экспертная структура. Комиссия изучает факты и обстоятельства нарушений религиозной свободы по всему миру и предоставляет конкретные решения для правительства США по их устранению. По результатам проверки сведений из OIRF, а также на основе собственных материалов Комиссия ежегодно составляет свой главный документ — ежегодный отчёт, который предоставляется одновременно президенту, госсекретарю и Конгрессу. Этот отчёт содержит перечень стран, наиболее сильно нарушающих религиозную свободу (20–30 стран), которые рекомендуются для зачисления госсекретарём в вышеупомянутый список СРС («стран, вызывающих особую озабоченность», в число которых на постоянной основе попадает Россия), также даются оценки эффективности мер Госдепартамента по продвижению религиозных свобод и конкретные политические рекомендации. Затем комиссия даёт рекомендации Конгрессу и президенту США о принятии конкретных действий в отношении этих стран: от выражения озабоченности до объявления персональных и общеэкономических санкций. Кроме того, комиссия проводит регулярные встречи с органами законодательной и исполнительной власти США, представителями неправительственных и некоммерческих организаций, религиозными общинами США и других стран, участвует в многосторонних встречах международных организаций (в том числе ООН и ОБСЕ). На основании отчетов Комиссии USCIRF госсекретарь ежегодно вносит разные страны в список нарушителей религиозной свободы. Соответствующий список публикуется, и, согласно закону IRFA, для каждой из попавших в него стран должен быть выбран один из возможных методов воздействия: Госдепартамент решает применять ли к ним санкции или же «отказаться от действий», если это необходимо для соблюдения интересов США.

Управление OIRF как исполнительный орган не ввело особое определение для «международной религиозной свободы». В своих ежегодных отчётах оно раскрывает это понятие как возможность организовывать свою жизнь в соответствии с собственными убеждениями и ссылается на Первую поправку к Конституции США и документы ООН, при этом называет данную свободу базовой американской ценностью (*core American value*), которая обеспечивает весь комплекс прав человека²¹. Комиссия USCIRF чаще использует понятие «свобода религии или убеждений» (*freedom of religion or belief*), под которым понимает «право верить или не верить, как подсказывает совесть, и жить в соответствии со своими убеждениями открыто, мирно и без страха», добавляя, «что свобода религии или убеждений — это широкое (*expansive*) право, которое включает

²¹ 2020 Report on International Religious Freedom. URL: <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

свободу мысли, совести, выражения мнений, ассоциации и собраний», а также является «первой свободой Америки» (first freedom)²².

Помимо двух указанных структур закон IRFA учредил должность Специального советника президента по религиозной свободе в Совете национальной безопасности США — позицию, сопоставимую с постом директора одного из управлений Администрации (Исполнительного офиса) президента США. Занимающий эту должность должен играть роль связующего звена между Управлением OIRF, Комиссией USCIRF, Конгрессом и при необходимости неправительственными организациями.

В течение ряда лет эти органы оставались единственными государственными структурами, имеющими отношение к вопросам международной религиозной свободы, а их влияние на внешнюю политику США в этот период трудно назвать заметным. Даже должность Специального советника президента по религиозной свободе более двадцати лет оставалась вакантной (до 2020 г.).

Тем не менее после принятия закона IRFA вокруг темы продвижения международной религиозной свободы стала постепенно возникать инфраструктура из обслуживающих это направление фабрик мысли и фондов.

В 2000 г. посол по особым поручениям Роберт Сейпл, ещё будучи главой OIRF, основал Институт глобального взаимодействия²³, который стал одним из ключевых центров по формированию религиозной составляющей международной политики США.

В 2005 г. в связи с развитием этого направления один из богатейших частных фондов США Фонд Генри Люса учредил многоспектральную грантовую программу «Религия в международных отношениях» для финансирования проектов, связанных с исследованиями религиозной повестки в мировой политике²⁴.

В том же году Всемирный диалог по вопросам развития религий (британская НКО, основанная в 1998 г. президентом Всемирного банка и архиепископом Кентерберийским как место встречи религиозных лидеров²⁵ и международных организаций развития) был перебазирован в США, став одним из проектов Центра Беркли по вопросам религии, мира и международных отношений Джорджатаунского университета²⁶, для которого тема международной религиозной свободы стала одной из приоритетных.

²² United States Commission on International Religious Freedom. URL: <https://www.uscirstf.gov/about-uscirstf/about-us> (accessed 30.09.2022).

²³ About Institute for Global Engagement. URL: <https://globalengage.org/about> (accessed 30.09.2022).

²⁴ Henry R. Luce Initiative on Religion in International Affairs. URL: <https://www.hluce.org/programs/religion-international-affairs/> (accessed 30.09.2022).

²⁵ Следует отметить, понятие «религиозные лидеры» в документах, связанных с темой IRF, означает не только высшее руководство религиозных организаций, но также более низкие уровни руководства, если оно обладает влиянием на свои религиозные общины. Это позже позволит США проводить встречи с участием более тысячи «религиозных лидеров».

²⁶ History and Objectives of the World Faiths Development Dialogue. URL: <https://berkleycenter.georgetown.edu/wfdd/about> (accessed 30.09.2022).

В 2009 г. был выпущен совместный доклад Института глобального взаимодействия и Центра Беркли (под редакцией Т. Фарра и Д. Гувера) для новой администрации президента Обамы «Будущее политики США в области международной религиозной свободы»²⁷, в котором констатировалось, что, несмотря на приложенные за этот период усилия, политика США имела слабое влияние на глобальный уровень религиозных преследований и зачастую воспринималась как культурный империализм и атака на наиболее крупные религиозные сообщества (*majority religious communities*). При этом особое внимание в отчете уделялось Русской православной церкви как серьёзному препятствию в установлении демократического и лояльного США режима в России. Среди основных рекомендаций для администрации Обамы указывалась необходимость более эффективно задействовать дипломатические ресурсы и обязательно включать религиозную свободу в качестве центрального пункта во все программы по развитию демократии в мире. Кроме того, в отчёте отмечалось, что необходимо изменить мировое восприятие религиозной свободы с частной, «изолированной гуманитарной проблемы» на «важнейший компонент стабильной либеральной демократии».

В 2010 г. возник консорциум washingtonских неправительственных организаций и религиозных активистов Круглый стол по международной религиозной свободе (International Religious Freedom Roundtable), который обозначил своей целью вовлечение Госдепартамента в более масштабную работу по защите свободы вероисповедания.

В феврале того же года Чикагский совет по международным отношениям выпустил отчёт под названием «Вовлечение религиозных общин за рубежом: новый императив внешней политики США»²⁸ под редакцией Р.С. Эпплби и известного евангелического лоббиста Р. Цизика, в котором обосновывалась необходимость конструктивного взаимодействия правительства с религиозными сообществами и предлагались стратегии включения религиозной повестки в структуру международной политики США. В отчёте, в частности, утверждалось, что дипломатические успехи Соединённых Штатов в следующее десятилетие будут зависеть от способности «налаживать контакты с сотнями миллионов людей по всему миру, идентичность которых определяется их религиозной принадлежностью».

²⁷ The Future of U.S. International Religious Freedom Policy (Special Report) by Dr. Thomas F. Farr, Dr. Dennis Hoover. 18.03.2009. *Institute for Global Engagement*. URL: <https://globalengage.org/publications/policy-briefs/the-future-of-u.s.-international-religious-freedom-policy-special-report> (accessed 30.09.2022).

²⁸ Engaging Religious Communities Abroad: A New Imperative for U.S. Policy: Report of the Task Force on Religion and the Making of U.S. Foreign Policy. 2010. *Chicago Council on Global Affairs*. URL: https://keough.nd.edu/wp-content/uploads/2015/12/engaging_religious_communities_abroad.pdf (accessed 30.09.2022).

Однако в целом в 2000-х гг. научная разработка темы международной религиозной свободы проходила в американских фабриках мысли довольно медленно. Ситуация поменяется в 2016 г., когда начнётся быстрая активизация этого направления американской политики, а бывший американский дипломат, один из идеологов концепции международной религиозной свободы и первый директор Управления OIRF Фарр создаст мозговой центр — Институт религиозной свободы²⁹, который станет одной из ключевых негосударственных площадок для теоретического сопровождения религиозного направления внешней политики США³⁰.

Тем временем на фоне научно-экспертной разработки темы международной религиозной свободы продолжилось дальнейшее развитие государственных механизмов обслуживания этого направления.

Так, в 2006 г. в Конгрессе появилась особая совещательная структура — Ко-кукс по международной религиозной свободе³¹, в который вошли 60 представителей от обеих партий для выработки предварительных решений Конгресса (до выноса этих вопросов на голосование), связанных с продвижением религиозных свобод и реакцией на случаи её ущемления в мире.

Если в предыдущие годы Госдепартамент избегал прямого взаимодействия с религиозными сообществами, в том числе по причине недооценки степени их влияния на политическую повестку и нежелания дипломатов демонстрировать предпочтение одним религиозным группам вразрез другим, особенно в местах религиозных конфликтов, то с 2010-х гг. такие прямые и зачастую открытые контакты стали стремительно учащаться.

В июле 2011 г. Управление по религиозному и добрососедскому партнёрству Администрации президента США объявило о создании первой Межведомственной рабочей группы по религии и международным отношениям, в которую вошли представители разных органов исполнительной власти. Работой этой группы руководили представители из двух структур Администрации президента — вышеуказанного Управления и Совета национальной безопасности США³². Рабочая группа провела полную ревизию актуальных на тот момент ме-

²⁹ Farr T. What in the World is Religious Freedom? 01.11.2019. *Religious Freedom Institute*. URL: <https://www.religiousfreedominstitute.org/blog/what-in-the-world-is-religious-freedom> (accessed 30.09.2022).

³⁰ Здесь следует отметить, что указанный Институт тоже определял «религиозную свободу», пересказывая определения из документов ООН. При этом данная исследовательская структура уделяла отдельное внимание самому понятию «религия»: религиозная свобода трактовалась в том числе как право каждого на поиск «абсолютной истины» (<https://www.religiousfreedominstitute.org/blog/what-in-the-world-is-religious-freedom>) или «невидимого порядка реальности» (<https://www.religiousfreedominstitute.org/publication/surveying-the-landscape-of-religious-freedom-policy>).

³¹ Congressional International Religious Freedom Caucus. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/International_Reliigious_Freedom_Caucus (accessed 30.09.2022).

³² The White House, Religion, and Global Affairs. 11.07.2011. Blog by Joshua DuBois on The White House President Barack Obama. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/07/11/white-house-religion-and-global-affairs> (accessed 30.09.2022).

ханизмов, которые использовали исполнительные власти США для взаимодействия с религиозными организациями за пределами страны, осуществляемых через программы USAID, американские посольства и министерства (от Министерства обороны до Министерства здравоохранения), по итогам чего выпустила закрытый 600-страничный отчёт.

В октябре 2012 г. Рабочая группа по вопросам религии и внешней политики при Госдепартаменте США³³ выпустила экспертный доклад, в котором указала на необходимость создания официального и постоянно действующего механизма для взаимодействия Государственного департамента и религиозных сообществ по всему миру³⁴.

В декабре 2012 г. надпартийная Комиссия по правам человека имени Тома Лантоса в Палате представителей (ранее называвшаяся Кокусом по правам человека в Палате представителей) совместно с Комиссией USCIRF и организацией Amnesty International USA запустила «Проект защиты свобод» для поддержки узников совести по всему миру³⁵. Целью проекта, к которому затем присоединились крупные международные правозащитные организации, было более активное вовлечение членов Конгресса США в защиту прав и свобод человека в мире, особенно религиозной свободы. Одним из показательных результатов воплощения этих планов стало инициирование в конце 2019 г. 23 конгрессменами от обеих партий Закона о поддержке религиозной свободы на Украине, который «направлен на противодействие нарушениям свободы религии на Украине со стороны России и со стороны вооружённых формирований под командованием России» (в настоящее время закон находится на рассмотрении в Сенате)³⁶.

Затрагивая украинскую тематику, следует также отметить, что украинское направление в целом ярко демонстрирует возможности американской внешней политики с использованием механизмов продвижения международной религиозной свободы: среди важнейших акций в этом регионе, реализованных при участии США в указанный период, следует отметить поддержку предоставления томоса «Православной церкви Украины» в январе 2019 г., что было нацелено на ослабление влияния крупнейшей в этой стране религиозной организации — Украинской православной церкви Московского патриархата. В

³³ Religion and Foreign Policy Working Group. Создана в 2011 г. по инициативе госсекретаря Х. Клинтон как общественно-государственная консультационная группа при Госдепартаменте, специализирующаяся на религиозных вопросах.

³⁴ Ensuring the Opportunity for Mutual Counsel and Collaboration. A White Paper of the Religion and Foreign Policy Working Group of the Secretary of State's Strategic Dialogue with Civil Society. October 16, 2012. *Institute for Global Engagement*. URL: https://globalengage.org/_assets/docs/1300_Religion__Foreign_Policy_Working_Group_Submitted_WP_16Oct2012.pdf (accessed 30.09.2022).

³⁵ About the Defending Freedoms Project. Tom Lantos Human Rights Commission. United States Congress. *Human Rights Commission*. URL: <https://humanrightscommission.house.gov/defending-freedom-project> (accessed 30.09.2022).

³⁶ All Information (Except Text) for H.R.5408 — Ukraine Religious Freedom Support Act. 116th Congress (2019-2020). *Congress.gov*. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5408/all-info> (accessed 30.09.2022).

феврале 2020 г. госсекретарь М. Помпео лично посетил Украину, связав свой визит, в том числе, с продвижением религиозной свободы.

Очередным важным этапом в развитии концепции международной религиозной свободы стало принятия в июле 2013 г. правительством США «Национальной стратегии интеграции религиозных лидеров и религиозных общин во внешнюю политику США»³⁷, в которой было заявлено о начале выстраивания системы постоянного взаимодействия органов власти США с религиозными лидерами и организациями по всему миру (главным образом в сфере прав и свобод). Эта стратегия предписывала организовывать постоянные тренинги для иностранных религиозных лидеров, включить их в систему американского наставничества, а также создать комплекс институтов и механизмов, которые позволят сделать иностранных религиозных лидеров политическими активистами, проводящими в своих регионах американские интересы.

Для координации этой стратегии и налаживания взаимодействия с религиозными сообществами по всему миру в августе 2013 г. в Госдепартаменте было учреждено новое подразделение — Управление по делам религиозных общин под руководством Специального советника Госсекретаря. На эту должность был приглашен Шон Кейси, получивший также должность специального представителя США по вопросам религии и международных отношений. Позднее эта новая структура была переименована в Управление по вопросам религии и международных отношений (Office of Religion and Global Affairs, ORGA) и доукомплектована должностями спецпосланника по мониторингу и борьбе с антисемитизмом, специального представителя по работе с мусульманскими общинами и спецпосланника при Организации исламского сотрудничества³⁸. ORGA стало вторым после OIRF управлением Госдепартамента, которое стало заниматься религиозным вопросами. При этом ORGA охватывало более широкую сферу деятельности (на тот момент основной функцией OIRF было лишь составление ежегодного отчёта о положении религиозной свободы в мире). Главной же задачей нового управления должно было стать внедрение в американский дипломатический инструментарий новой линии работы — работы с религиозным фактором: американских дипломатов было необходимо научить разбираться в динамике мировых религиозных процессов, их влиянии на общественные процессы и политику³⁹. Для этого в главном подведомственном Гос-

³⁷ National Strategy on Integrating Religious Leader and Faith Community Engagement. Office of Religion and Global Affairs. US Department of State. URL: <https://2009-2017.state.gov/s/rga/strategy/index.htm> (accessed 30.09.2022).

³⁸ Remarks at the Launch of the Office of Faith-Based Community Initiatives Share. By Secretary of State John Kerry, Special Representative for Religion and Global Affairs Shaun Casey, Director of the White House Office of Faith-Based and Neighborhood Partnerships Melissa Rogers. US Department of State. Washington, DC. August 7, 2013. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/08/212781.htm> (accessed 30.09.2022).

³⁹ Mandaville P. 2017. The case for engaging religion in U.S. diplomacy. The Brookings Institution. 07.03.2017. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/07/the-case-for-engaging-religion-in-u-s-diplomacy/> (accessed 30.09.2022).

департаменту учебном заведении — Институте зарубежной службы — начали проводить тренинги по религиозным вопросам для представителей дипломатических служб США. Также новое управление стало ключевой аналитической структурой Госдепартамента, предоставляющей различные материалы о религиозно-политической обстановке в мире и дающей рекомендации для госсекретаря и дипломатических работников о том, как эти сведения могут быть использованы в решении их текущих задач. Например, оно активно разрабатывало темы израильско-палестинских переговоров и религиозно-политических конфликтов на Украине после 2014 г. Кроме того, Управление служило в качестве точки входа: иностранные религиозные лидеры и организации, занимающиеся религиозными вопросами, впервые получили прямой доступ к правительству США, что позволило последнему устанавливать с ними новые связи⁴⁰. Одним из важнейших результатов деятельности этой структуры стало интегрирование масштабного использования религиозного фактора в административную структуру Госдепартамента.

Продолжая усиливать парламентскую линию в продвижении религиозной свободы, Комиссия USCIRF в июне 2014 г. поддержала создание Международной экспертной группы депутатов по свободе религии и убеждений, в которую вошли 30 парламентариев из различных государств. Тогда же в Осло ими была подписана Хартия, декларирующая готовность продвигать религиозную свободу во всём мире⁴¹.

Показательно, что в сентябре 2014 г. прошли слушания в Конгрессе, на которых Т. Фарр, бывший дипломат и первый руководитель Управления OIRF в Госдепартаменте, выступил с докладом о системных проблемах работы США по продвижению религиозной свободы в мире по причине отсутствия по-настоящему единой и скоординированной стратегии на этом направлении⁴². Сам факт подобного выступления дополнительно свидетельствует о том, что к этому времени (через 16 лет после принятия закона IRFA) использование религии во внешней политике окончательно выделилось в отдельное и самостоятельное направление в политическом дискурсе США, и политический истеблишмент стал воспринимать его таковым.

Одним из результатов воплощения упомянутой выше «Национальной стратегии интеграции религиозных лидеров и религиозных общин во внешнюю по-

⁴⁰ Mandaville P. 2017. The future of religion and U.S. foreign policy under Trump. *The Brookings Institution*. 07.03.2017. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-future-of-religion-and-u-s-foreign-policy-under-trump/> (accessed 30.09.2022).

⁴¹ USCIRF Helps Launch International Parliamentary Coalition to Advance Religious Freedom. *USCIRF*. URL: <https://www.uscirf.gov/news-room/releases-statements/uscirf-helps-launch-international-parliamentary-coalition-advance> (accessed 30.09.2022); Charter for Freedom of Religion of Belief. *USCIRF*. URL: <https://www.uscirf.gov/reports-briefs/human-rights-documents/charter-freedom-religion-belief> (accessed 30.09.2022).

⁴² Farr T.F. International Religious Freedom Policy and American National Security. *Public Discourse — the Journal of the Witherspoon Institute*. 19.09.2014. URL: <https://www.thepublicdiscourse.com/2014/09/13818/> (accessed 30.09.2022).

литику США» от 2013 г. следует рассматривать и учреждение в ноябре 2014 г. новой масштабной ежегодной дискуссионной площадки — Межрелигиозного форума G20 (также применялось обозначение IF20). Эта конференция проводится накануне основной встречи G20 и собирает лидеров религиозных институтов и сообществ из разных стран, которые обсуждают все направления политики «устойчивого развития» — от преодоления бедности и голода, до развития здравоохранения, гендерного равенства, экологического благополучия, экономики (общим числом 17)⁴³ — рассматривая все эти цели в контексте религиозных процессов. Все они, по словам президента IF20, не могут быть достигнуты «без кооперации и синергии с религиозным сектором»⁴⁴. По итогам IF20 составляются рекомендации уже для лидеров стран «большой двадцатки»⁴⁵. Можно фиксировать особую заинтересованность именно американской стороны в этом формате, поскольку президентом форума IF20 был назначен Коул Дарем, а вице-президентом — Кэтрин Маршал: обе фигуры являются известными американскими экспертами по внешней религиозной политике, занимающиеся теоретическим и организационным обеспечением концепции международной религиозной свободы.

В июле 2015 г. участники экспертного англо-американского проекта «На пути к лучшей международной политике», организованного британским Университетом Лидса, американским Центром Беркли Джорджтаунского университета и Институтом глобального взаимодействия, опубликовали отчёт с рекомендациями для сотрудников Госдепартамента США и внешнеполитического ведомства Великобритании, касающийся возможностей более широкого использования религиозной повестки во внешнеполитической работе⁴⁶. В результате развития взаимодействия Госдепартамента с европейскими дипломатами была создана новая рамочная структура — Трансатлантическая сеть по вопросам религии и дипломатии⁴⁷, которая стала помогать выстраивать более тесное взаимодействие американских и европейских дипломатов в области религиозной политики. К этому моменту штат Управлений OIRF и ORGA составлял не менее 40 человек, а в британском внешнеполитическом ведомстве не было ни одного сотрудника, основной задачей которого было бы рассмотрение

⁴³ About G20 Interfaith Forum. URL: <https://www.g20interfaith.org/g20-interfaith-forum-about/> (accessed 30.09.2022).

⁴⁴ G20 Interfaith Forum Association President W. Cole Durham, Jr. explains what the G20 Interfaith Forum is and how it interacts with the G20. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=JMXVzLa1vHg> (accessed 30.09.2022).

⁴⁵ Recommendations for the G20 Leaders and Religious Networks Following the G20 Interfaith Forum 2019. 14.08.2019. URL: <https://berkleycenter.georgetown.edu/publications/recommendations-for-the-g20-leaders-and-religious-networks-following-the-g20-interfaith-forum-2019> (accessed 30.09.2022).

⁴⁶ Toward Religion-Attentive Foreign Policy: A Report on an Anglo-American Dialogue. Editors: Judd Birdsall, Jane Lindsay & Emma Tomalin. July 2015. *Institute for Global Engagement*. URL: <https://globalengagement.org/publications/policy-briefs/toward-religion-attentive-foreign-policy-a-report-on-an-anglo-american-dialogue> (accessed 30.09.2022).

⁴⁷ Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy. *Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs at Georgetown University*. URL: <https://berkleycenter.georgetown.edu/projects/transatlantic-policy-network-on-religion-and-diplomacy> (accessed 30.09.2022).

вопросов религиозной свободы. Соответственно, американская сторона предложила распространить свой опыт на министерство иностранных дел Великобритании⁴⁸. С британской стороны эта созданная трансатлантическая сеть по религиозным вопросам координировалась Кембриджским институтом религии и международных исследований, управляющим директором которого являлся бывший американский дипломат Джад Бёрдсалл, а спонсором — американский Фонд Генри Люса⁴⁹.

Активизация продвижения международной религиозной свободы после 2016 г.

Ещё накануне президентских выборов в США, в 2016 г., направление международной религиозной свободы перешло на новый этап развития, оно стало быстрыми темпами усиливаться со стороны демократической администрации Обамы. Данный процесс не был прерван и после победы республиканца Дональда Трампа, при котором были внесены некоторые административные изменения во внешнеполитическую работу по этой линии, но не был пересмотрен её стратегический вектор.

В конце президентского срока Обамы, в мае 2016 г., в Закон о международной религиозной свободе (IRFA, 1998) были внесены существенные поправки, получившие название «Закон о международной религиозной свободе Френка Вульфа» (Frank R. Wolf International Religious Freedom Act), которые дали правительству США новые инструменты для использования этой концепции в своей политике. Изменения затронули градацию стран, нарушающих свободу вероисповедания: к «странам, вызывающим особую озабоченность» (CPC) добавился перечень «стран, находящихся под особым наблюдением» (Special Watch List), куда стали заносить те государства, которые соответствует лишь некоторым критериям CPC. Также были добавлены две новые категории: негосударственные акторы, «вызывающие особую озабоченность» (Entities of particular concern)⁵⁰, куда попали, например, «Боко харам» и «Аль-Каида»⁵¹, и «список ответственных лиц», в который включаются физические лица, ответственные за нарушение ре-

⁴⁸ Faith in the Special Relationship: A New Report Argues the US-UK Alliance is Strengthened by Diplomatic Cooperation on Religion. Blog by Judd Birdsall et al. *HuffPost.com*. 04.09.2015. URL: https://www.huffingtonpost.co.uk/judd-birdsall/faith-in-the-special-rela_b_8077450.html (accessed 30.09.2022).

⁴⁹ The Cambridge Institute on Religion & International Studies. URL: <http://ciris.org.uk/overview/> (accessed 30.09.2022).

⁵⁰ Включение в IRFA негосударственных акторов и добавление для них нового списка Entities of particular concern (EPC) вызвало споры в Конгрессе США о критериях оценивания. В результате эти критерии были размыты и ограничились общими словами (например, требование, чтобы организация не находилась под контролем государственной власти). По мнению исследователей, три последующих года применения новых положений на практике (в OIRF и USCIRF) не изменили ситуацию и до сих пор критерии отнесения организаций к EPC неконкретны (например, не отличают «государственную поддержку» от «государственного контроля») (Blitt 2020).

⁵¹ Деятельность этих организаций признана террористической и запрещена на территории РФ.

лигиозной свободы, в отношении которых могут быть введены персональные санкции. Также был повышен статус посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы, который стал отчитываться напрямую госсекретарю и координировать всю политику международной религиозной свободы во всех правительственные программах и проектах. Кроме того, всем представителям дипломатических служб США предписывалось пройти обязательный тренинг по «стратегической ценности международной религиозной свободы». Новый закон внёс изменения и в теоретическую часть концепции: впервые атеистов уравняли в правах с верующими, а религию — с любым убеждением (belief). В новой редакции закона указывается, что «религиозная свобода» подразумевает право практиковать любую религию, а также быть агностиком, нетеистом, гуманистом или атеистом. Атеисты добивались эту поправку в течение ряда лет. После принятия поправок атеистические и гуманистические (секулярные) организации стали получать членство в организациях, занимающихся и вопросами международной религиозной свободы.

К началу 2017 г. количество сотрудников Госдепартамента, занимающихся вопросами международной религиозной свободы, составляло около 50 человек, годовой бюджет OIRF за прошедшее десятилетие удвоился, а финансирование программ по продвижению свободы вероисповедания увеличилось в пять раз⁵².

Через несколько месяцев после вступления Трампа в должность президента США, в марте 2017 г., Институт глобального взаимодействия совместно с Институтом религиозной свободы опубликовал новый аналитический доклад под редакцией Т. Фарра и Д. Хувера «Внешняя политика США и международная религиозная свобода»⁵³ с рекомендациями для Администрации президента и Конгресса США о дальнейшем выстраивании глобальной политики в области продвижения свободы вероисповедания. Основной акцент в докладе был сделан на необходимости расширения институциональной составляющей и усиления практической эффективности действий правительства, а также максимальном вовлечении других государств в многосторонние организации для продвижения религиозной свободы. Анализ этого документа показывает, что последующие практические шаги США почти полностью соответствовали данным в нём рекомендациям. В феврале 2018 г. на должность посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы был утверждён бывший губернатор Канзаса Сэм Браунбек⁵⁴. Назначение публичного и опытного полити-

⁵² U.S. Foreign Policy and International Religious Freedom. Policy Brief by Thomas F. Farr and Dennis R. Hoover. *Institute for Global Engagement*. 22.03.2017. URL: <https://globalengage.org/publications/policy-briefs/u.s.-foreign-policy-and-international-religious-freedom> (accessed 30.09.2022).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Kansas Gov. Sam Brownback resigns to take Trump administration role. *FoxNews.com*. URL: <https://www.foxnews.com/politics/kansas-gov-sam-brownback-resigns-to-take-trump-administration-role> (accessed 30.09.2022).

ка на ранее непубличную должность также соответствовало рекомендациям из указанного Отчёта.

В августе 2017 г. госсекретарь расформировывал молодое Управление ORGA и передал его функции и бюджет в Управление OIRF⁵⁵, которое в результате этого значительно усилилось, аккумулировало все полномочия, разделённые ранее между двумя подразделениями, став единственной профильной структурой Госдепартамента, занимающейся религиозным направлением.

В декабре 2017 г. произошло ещё одно знаковое событие: администрация Трампа опубликовала новую «Стратегию национальной безопасности США», в которой продвижение религиозной свободы и защита религиозных меньшинств впервые были определены как приоритетные направления политики США.

Такая активизация этого направления потребовала и усиления его научно-аналитического сопровождения. В 2018 г. произошло оживление деятельности Круглого стола по международной религиозной свободе: в два раза увеличилось количество участников и возросла частота встреч, что во многом было результатом работы Браунбека, который участвовал в еженедельных собраниях этой организации⁵⁶. В том же году два крупных американских аналитических центра — РЭНД и Центр стратегических и международных исследований — выпустили объёмные доклады, касавшиеся религиозной ситуации на постсоветском пространстве и в России, в которых утверждалось о прямой связи между традиционными религиями (само это понятие, используемое на постсоветском пространстве, авторами докладов представлено в негативном свете) и насилием⁵⁷.

В июле 2018 г., всего через три месяца после своего назначения, госсекретарь Помпео совместно с Браунбеком организовал в Госдепартаменте первое Совещание на уровне министров по вопросам продвижения религиозной свободы (*Ministerial to Advance Religious Freedom*). Браунбек был непосредственным куратором этого мероприятия, чей должностной статус и функционал был незадолго до этого значительно усилен. Это стало важнейшим общественно-политическим событием за все последние годы развития концепции международной религиозной свободы и дало старт комплексу новых инициатив, направленных на её развитие.

⁵⁵ Mae Elise Cannon. Rex Tillerson's State Department Is Scrapping Key Obama-Era Religious Programs. *Huffpost.com*. 29.08.2017. URL: https://www.huffpost.com/entry/tillersons-state-department-no-longer-a-place-for_b_59a5a612e4b0d81379a81ba1 (accessed 30.09.2022).

⁵⁶ A Conversation with Sam Brownback. *Council on Foreign Relations*. 25.07.2019. URL: <https://www.cfr.org/event/conversation-sam-brownback> (accessed 30.09.2022).

⁵⁷ Migacheva K., Frederic B. 2018. Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. Santa Monica (California): RAND Corporation. 243 p.; Oliker O. 2018. *Religion and Violence in Russia. A Report of the CSIS*. New York: Rowman&Littlefield. 276 p.

Само «Совещание на уровне министров...» сочетало в себе элементы международного политического форума и правозащитной конференции. Это был трехдневный саммит, на котором присутствовало 85 высокопоставленных представителей зарубежных делегаций (в основном министров иностранных дел и других чиновников этого уровня) и 400 лидеров институтов гражданского общества и руководителей религиозных общин из десятков стран мира. Такое количество глав внешнеполитических ведомств и общественных организаций собралось в Госдепартаменте впервые. Наиболее статусные гости (политики, религиозные лидеры) приглашались на узкоформатную встречу с госсекретарём Помпео. Другим участникам читались установочные лекции и давались консультации по поводу способов получения грантовой помощи под эгидой Госдепартамента. Основной целью Совещания было заявлено подтверждение продвижения международной религиозной свободы в качестве глобального приоритета⁵⁸.

В рамках этого саммита также были приняты Потомакская декларация и Потомакский план действий, содержащие конкретные рекомендации для международного сообщества по защите свободы вероисповедания. Эти документы ввели новые и важные для этого политического направления понятия — «религиозные меньшинства» (religious minorities), «неверующие» (non-believers) и «преобладающая религия» (majority faith). Согласно этим документам, 80% населения мира ограничены в своих религиозных правах, вследствие чего всем государствам предписывается защищать религиозные меньшинства и неверующих от преследований и дискриминации в любых социальных сферах, а главным образом — от властей и от представителей преобладающей религии, в том числе: облегчать государственную регистрацию религиозным общинам, обеспечивать им право на своё религиозное образование, на собственные СМИ, «отменять законы о борьбе с богохульством (кощунством)», поощрять законы об отказе от военной службы по религиозным соображениям, предоставлять им равные возможности при получении работы и образования, запрещать на законодательном уровне побуждать членов религиозных меньшинств переходить в другие конфессии, продвигать религиозный плюрализм, в том числе в школьных образовательных программах, мониторить религиозную дискриминацию в школах, увеличивать финансирование НКО, защищающих права религиозных меньшинств⁵⁹. Кроме того, Совещанием было выпущено шесть тематических

⁵⁸ 2018 Ministerial to Advance Religious Freedom. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-ministerial-to-advance-religious-freedom/index.html> (accessed 30.09.2022).

⁵⁹ Ministerial to Advance Religious Freedom Potomac Declaration. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom-potomac-declaration/index.html> (accessed 30.09.2022); Ministerial to Advance Religious Freedom Potomac Plan of Action. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom-potomac-plan-of-action/index.html> (accessed 30.09.2022).

заявлений о глобальных трендах, подрывающих религиозную свободу, в качестве которых были обозначены законы о богохульстве, контртеррористические мероприятия как предлог для подавления свободы вероисповедания, нарушения со стороны негосударственных акторов, а также нарушения религиозной свободы в конкретных странах (Китае, Бирме, Иране). Аналогичные заявления были сделаны и в процессе следующих Совещаний в 2019 и 2020 гг.

Во время Совещания представители правительства США также объявили о запуске ряда новых программ и инициатив. Среди них — Совместная программа Управления OIRF и Управления глобального партнерства Госдепартамента под названием «Болдлайн-план⁶¹ по продвижению религиозной свободы»⁶², который представлял собой трехдневную интенсивную стратегическую сессию для разработки способов поддержки и расширения государственно-частных партнерств, направленных на продвижение и защиту свободы вероисповедания в мире. Также среди новых правительственных инициатив — включение в существующую с 1940 г. американскую Международную программу обучения лидерству (создана для обучения начинающих иностранных политиков) дополнительной тематической области, связанной с защитой свободы вероисповедания, вопросами религиозного плюрализма и защиты прав религиозных меньшинств. Кроме того, тогда же было объявлено о создании Международного фонда религиозной свободы для поддержки тех, кто борется за свободу вероисповедания и преследуемых по религиозным мотивам⁶³, и правительенной Программы восстановления после геноцида и реагирования на репрессии, в рамках которой предусмотрено сотрудничество Госдепартамента и USAID с локальными религиозными и общественными лидерами для быстрой доставки помощи конкретным людям. Также Совещание дало импульс для построения глобальной сети форумов — региональных и международных круглых столов на тему религиозной свободы по примеру washingtonского Круглого стола по международной религиозной свободе.

В то же время была учреждена премия «Слова свободы им. Фрэнка Вульфа», которая позднее была переименована в премию «Международной религиозной свободы им. Фрэнка Вульфа»⁶⁴. Премия была названа в честь конгрессмена

⁶⁰ 2018 Statements of Concern. Ministerial to Advance Religious Freedom. U.S. Department of State. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-statements-of-concern/> (accessed 30.09.2022).

⁶¹ Термином boldline обозначается особое направление деятельности Госдепартамента по усилению связей государственно-частного партнёрства, создающее между ними «толстую линию» связи.

⁶² Boldline Religious Freedom plan. URL: <https://www.challenge.gov/challenge/boldline-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

⁶³ International Religious Freedom Fund: Fact Sheet. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/International-Religious-Freedom-Fund-Fact-Sheet.pdf> (accessed 30.09.2022).

⁶⁴ Frank Wolf International Religious Freedom Award. 21Wilberforce. URL: <https://21wilberforce.org/award/> (accessed 30.09.2022).

Вульфа, имя которого носила вторая редакция закона о международной религиозной свободе от 2016 г.

В сентябре 2018 г. Управление OIRF и Комиссия USCIRF подписали соглашение об улучшении обмена информацией и координации усилий по продвижению религиозной свободы, которое было рекомендовано Счётной палатой после проверки ещё в 2013 г. А в июне 2019 г. госсекретарь Помпео объявил об очередном повышении статуса OIRF, который после этого стал подчиняться заместителю госсекретаря по гражданской безопасности, демократии и правам человека, а также получил дополнительный штат и ресурсы.

В это время американская сторона попыталась сделать своеобразный рывок и окончательно закрепить тему международной религиозной свободы на глобальном уровне. Во-первых, на этом направлении были впервые полноценны задействованы возможности ООН. Так, в мае 2019 г. в ходе заседания Генеральной Ассамблеи была принята резолюция о назначении 22 августа Международным днём памяти жертв актов насилия на основе религии или убеждений⁶⁵. Представитель США отметил, что учреждение этой памятной даты во многом является заслугой правительства США⁶⁶. Более того, уже в сентябре 2019 г. в ходе очередного заседания Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке американская сторона организовала первое в истории президентское мероприятие в ООН по религиозной свободе, на котором Дональд Трамп заявил о выделении дополнительных финансов на программы по защите свободы религии и создании Коалиции бизнеса США для защиты свободы вероисповедания⁶⁷.

Во-вторых, США на фоне уже возникшей разветвлённой инфраструктуры по продвижению религиозной свободы (состоявшей из различных административных, экспертно-аналитических, государственно-общественных, правозащитных и финансовых структур, названных выше), стали двигаться в сторону учреждения полноценной международной (межгосударственной) организации. Это решение было объявлено в июле 2019 г. в Вашингтоне в ходе второго Совещания на уровне министров по вопросам продвижения религиозной свободы (ещё более масштабного, чем первый аналогичный форум, состоявшийся годом ранее⁶⁸). На Совещании госсекретарь Помпео объявил о создании Альянса по

⁶⁵ Международный день памяти жертв актов насилия на основе религии или убеждений. 22 августа. ООН. URL: <https://www.un.org/ru/observances/religious-based-violence-victims-day> (дата обращения: 30.09.2022).

⁶⁶ General Assembly Proclaims 22 August International Day for Victims of Violence Based on Religion, Other Beliefs. Meetings Coverage and Press Releases. UN. URL: <https://www.un.org/press/en/2019/ga12147.doc.htm> (accessed 30.09.2022).

⁶⁷ Remarks by President Trump at the United Nations Event on Religious Freedom. The White House. 23.09.2019. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-united-nations-event-religious-freedom-new-york-ny/> (accessed 30.09.2022).

⁶⁸ На нём присутствовало уже более 1000 религиозных лидеров и активистов из более чем 100 стран, что сделало его крупнейшей правозащитной конференцией, когда либо проводимой Госдепартаментом. URL: <https://2017-2021.state.gov/2019-ministerial-to-advance-religious-freedom/index.html> (дата обращения: accessed 30.09.2022). Следующее Совещание в 2020 г. проходило в дистанционном формате из-за пандемии и уже не было столь масштабным.

международной религиозной свободе (International Religious Freedom Alliance)⁶⁹, который представлял собой первое в истории объединение государств для защиты религиозных прав человека и противостояния религиозным преследованиям. Перед странами, желавшими войти в Альянс, был поставлен ряд условий, главное из которых — готовность новых государств-членов продвигать принципы международной религиозной свободы у себя и за рубежом и делать это в тесном взаимодействии и координации с другими участниками Альянса⁷⁰. Такой подход, с одной стороны, давал участвующим в Альянсе странам возможность использовать эту организацию как международный ресурс в своих политических целях⁷¹, а, с другой стороны, замыкал религиозную политику этих стран на американские политические интересы. Через Альянс США смогли воздействовать административные ресурсы других государств для наращивания масштаба и интенсивности политики по продвижению принципов международной религиозной свободы. На текущий момент в Альянс входит 31 страна⁷², половина из которых также являются членами НАТО и ЕС (показательно, что в Альянс входит Великобритания и страны восточной Европы, включая Прибалтику и Украину, но пока не входят Франция и Германия). Из стран БРИКС в Альянс пока вошла только Бразилия. Примечательно также, что на сайте Госдепартамента оба проекта — и Совещание на уровне министров по международной религиозной свободе, и Альянс — представлены как проекты Управления OIRF⁷³.

Ключевым правовым документом по этой теме, который был подписан при Трампе, стал президентский исполнительный приказ №13926 от 2 июня 2020 г. «О продвижении международной религиозной свободы», в котором декларировалось, что «свобода вероисповедания всех людей в мире является приоритетом внешней политики США»⁷⁴. Особое внимание в исполнительном приказе было

⁶⁹ Позже переименован в International Religious Freedom or Belief Alliance.

⁷⁰ International Religious Freedom or Belief Alliance. U.S. State Department. URL: <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/> (accessed 30.09.2022); Декларация Альянса по международной религиозной свободе. U.S. State Department. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/LS-2020-0111136-RUS-FINAL-Alliance-Declaration.pdf> (дата обращения: accessed 30.09.2022).

⁷¹ Например, в 2020 г. Альянс поддержал заявление МИД Латвии, который требовал от властей Беларуси впустить в страну католического епископа Т. Кондрусевича (которому был запрещён въезд в страну во время антиправительственных протестов): Initiative of Minister of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. Ministry of foreign affairs of the Republic of Latvia. 03.09.2020. URL: <https://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/66464-initiative-of-minister-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-latvia-joint-statement-by-the-international-alliance-for-religious-freedom-on-denial-of-archbishop-tadeusz-kondrusiewicz-of-minsk-mogilev-re-entry-to-belarus> (accessed 30.09.2022).

⁷² International Religious Freedom or Belief Alliance. U.S. State Department. URL: <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/> (accessed 30.09.2022).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Этот исполнительный приказ предписывает Госдепартаменту совместно с USAID за шесть месяцев создать долгосрочный стратегический план по продвижению религиозной свободы в мире и выделяет минимум 50 миллионов долларов ежегодно на соответствующие программы. При этом Госсекретарю и руководству USAID поручается отстаивать вопросы религиозной свободы на двусторонних и многосторонних форумах. Также расширяется спектр экономических инструментов воздействия на нарушителей религиозной свободы

уделено религиозному направлению деятельности представителей дипломатического ведомства США. Всем сотрудникам предписывалось пройти расширенный тренинг по вопросам религиозной свободы и затем повторять его каждые три года. Все посольства, расположенные в странах-нарушителях (те есть включенных с подачи OIRF и USCIRF в списки «стран, вызывающих особую озабоченность» и «стран, находящихся под особым наблюдением»), включая Россию, должны отчитаться «комплексными планами действий» с указанием конкретных мероприятий по вовлечению местных властей в устранение нарушений свободы вероисповедания, а руководители дипмиссий в обязательном порядке должны поднимать религиозные вопросы перед членами правительства этих государств. Кроме того, сотрудникам посольств поручалось оказывать помощь преследуемым религиозным группам. Для имплементации этого исполнительного приказа была привлечена организация USAID, которая объявила о создании для этой цели Межведомственного отраслевого совета по стратегическому религиозному взаимодействию и международной религиозной свободе⁷⁵.

В завершение следует отметить, что в 2020 г. внутриполитическая борьба, связанная с выборами президента США, а также пандемия временно притормозили планы США по дальнейшему претворению в практическую плоскость положений закона о международной религиозной свободе. Победа демократического кандидата Дж. Байдена также неизбежно внесёт в этот процесс коррективы, но уже можно заранее предположить, что они не будут фундаментальными. Подтверждением этого является доклад Брукингского института (одного из важнейших мозговых центров США, который в настоящее время возглавляет бывший председатель Совета безопасности США Дж. Аллен), вышедший в октябре 2020 г. под заголовком «Время исцелять, время строить»⁷⁶. В нём даны рекомендации для будущей администрации президента США о путях выстраивания внутренней и внешней религиозной политики: авторы доклада призвали к восстановлению расформированного в 2013 г. Управления по вопросам религии и международных отношений (ORGA), активному вовлечению религиозных лидеров в правозащитную деятельность, большему вниманию к обучению дипломатических сотрудников особенностям религиозных учений, а также к отказу от выстраивания вертикальной иерархии прав человека (призвали не поднимать право на свободу религии выше других прав и свобод человека, что было характерно для риторики администрации Трампа). Учитывая значительный по-

(уменьшение помощи, санкции, визовые ограничения). Executive Order on Advancing International Religious Freedom. *White House*. 02.06.2020. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-advancing-international-religious-freedom/> (accessed 30.09.2022).

⁷⁵ Cross-Agency Sector Council on Strategic Religious Engagement and International Religious Freedom.

⁷⁶ A Time to Heal, a Time to Build. Report by E.J. Dionne, Jr. and Melissa Rogers. *Center for Effective Public Management at The Brookings Institution*. 21.20.2020. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/10/A_Time_to_Heal_report.pdf (accessed 30.09.2022).

литический вес Брукингского института, сформулированные им планы можно рассматривать как в высокой степени вероятные. Новая демократическая администрация Байдена уже озвучила в лице госсекретаря Э. Блинкина намерение не поднимать одни права выше других, рассматривать все права человека как равнозначные (*co-equal*)⁷⁷. Отдельные аналитики поспешили интерпретировать этот шаг как снижение внимания демократической администрации США к концепции международной религиозной свободы или даже как полный отказ неё⁷⁸. Однако такое уравнивание по статусу прав, рекомендованное Брукингским институтом, а также прочие предложенные им изменения, лишь корректируют текущие приоритеты США, но не могут рассматриваться как отказ США от самой концепции международной религиозной свободы и двадцатилетних усилий по её политическому продвижению. Высока вероятность того, что эти же шаги предпринимала бы и республиканская администрация, если бы победила на президентских выборах. Тем более нельзя сказать, что демократы менее заинтересованы в развитии религиозного направления внешней политики, чем республиканцы, потому что два ключевых момента в истории становления этого направления, принятие закона в 1998 г. и поправок к нему в 2016 г., послужившие мощными толчками к его дальнейшему развитию, произошли именно при демократических администрациях президентов Б. Клинтона и Б. Обамы.

* * *

Изложенная выше история воплощения в политической плоскости концепции США международной религиозной свободы позволяет сделать ряд выводов.

Концепция международной религиозной свободы используется США как формат для осуществления глобальной религиозной политики, поскольку отталкивается от тезиса, что более 80% населения Земли испытывает ущемления религиозной свободы. Такой подход позволяет США использовать религиозный фактор в политических целях повсеместно.

Устройство инфраструктуры этого политического направления показывает, что в большинстве случаев её функционирование замкнуто на центры принятия решений, находящиеся в США.

С момента принятия Закона о международной религиозной свободе в 1998 г., то есть за прошедший более чем двадцатилетний период, возникло мно-

⁷⁷ Secretary of State Antony Blinken releases Human Rights Report. U.S. Department of State. 30.03.2021. URL: <https://www.state.gov/secretary-anthony-j-blinken-on-release-of-the-2020-country-reports-on-human-rights-practices/> (accessed 30.09.2022).

⁷⁸ Respringt M. Religious Liberty and US Foreign Policy: No Longer the Guiding Principle? *Bitter Winter: a Magazine on Religious Liberty and Human Rights*. 03.04.2021. URL: <https://bitterwinter.org/religious-liberty-and-us-foreign-policy-no-longer-the-guiding-principle/> (accessed 30.09.2022).

жество административных, общественных и экспертных структур, реализующих внешнюю политику США в религиозной области. При существовании единой генеральной линии у этого процесса он тем не менее развивался в разные годы с разной интенсивностью, сталкивался с переименованием создаваемых структур, перераспределением их полномочий, дублированием их функций, решениями по упразднению отдельных административных подразделений и затем предложениями по их обратному восстановлению.

Это говорит о том, что, несмотря на существование в США исторически хорошо разработанной теоретической и практической базы по защите прав человека в мире, рассматриваемая инфраструктура по продвижению международной религиозной свободы создавалась как новая и экспериментальная. Она должна была стать эффективной в условиях отсутствия социалистического блока и на фоне усиления религиозного фактора в общественно-политической жизни по всему миру. Поэтому она требовала «обкатки» в практической плоскости и доработки. Если в начале этого процесса это направление растворялось в общей американской правозащитной риторике, не выделяясь в особую сферу самими американскими представителями власти (например, конгрессменами), то в настоящее время оно приобрело контрастные границы и высокую интенсивность, утвердилось как самостоятельная политическая сфера и как отдельное и перспективное направление глобальной политики США в XXI в.

Публичное содержание концепции международной религиозной свободы отражает американскую правозащитную риторику на современном этапе её развития и посвящено главным образом поддержке «религиозных меньшинств» в мире, малых религиозных групп в противовес крупным религиозным традициям. Внутренним политическим содержанием этого направления является установление постоянных, стратегических связей с религиозными общинами и их лидерами по всему миру, а также с зарубежными административными и общественными структурами, имеющими влияние на религиозные процессы в своих регионах, чтобы с помощью этих связей повсеместно использовать религиозный фактор для реализации своих внешнеполитических задач.

В процессе развития этого политического направления и соответствующей инфраструктуры было выделено два ключевых события. Первое событие — принятие Закона о международной религиозной свободе (IRFA) в 1998 г., учредившего Управление по вопросам международной религиозной свободы в Государственном департаменте (OIRF), должность Посла по особым поручениям по вопросам международной религиозной свободы (ставшего главной политической фигурой в США по этой теме), а также правительенную Комиссию по международной религиозной свободе (USCIRF). Эти две структуры и должность Посла по особым поручениям стали отправными пунктами, вокруг которых стала строиться остальная инфраструктура. Второе ключевое событие — внесение поправок в этот Закон в 2016 г., названных в честь конгрессмена Ф. Вульфа, которые активизировали включения этого направления в контекст

глобальной политики США, итогом чего стало возникновение новой международной (межгосударственной) организации — Международного альянса по религиозной свободе.

В рассмотренный период США также постепенно развивали форматы низовых платформ, позволяющих подключаться к движению за религиозную свободу не только правительенным структурам, некоммерческим организациям, религиозным общинам и лидерам общественных движений, но и рядовым гражданам разных стран.

Следует признать, что проведённое исследование упускает предметный анализ большого пласта аналитической (официальные доклады и отчёты) и фактологической (события) информации, связанной с конкретными последствиями международной религиозной политики США для различных регионов и стран мира. Растёт востребованность изучения влияния этих процессов и на Россию, с одной стороны, в силу её исторически многоконфессионального характера, а с другой — из-за большого значения в её жизни православного фактора, который в связи с ситуацией на Украине и разрывом отношений между крупнейшими православными церквами уже активно используется США в своей внешнеполитической работе, о чём говорилось выше.

В заключение следует отметить, что проведённый анализ показал, что Соединённые Штаты за последние 20 лет последовательно и целенаправленно усилили религиозный фактор во внешнеполитической деятельности с целью получения дополнительных возможностей для продвижения своих интересов. Выявленные тенденции показывают, что даже при наблюдаемых колебаниях политической конъюнктуры в США это направление продолжит развиваться дальше. Важность изучения этой темы обусловлена тем, что политика продвижения международной религиозной свободы может иметь не только декларируемые положительные последствия (защита преследуемых по религиозным убеждениям), но и негативные, связанные с тем, что религиозные организации фактически втягиваются в неспецифическую для них политическую деятельность, что может вести к возникновению в мире и отдельных странах новых точек религиозно-политического напряжения.

Об авторе:

Василий Александрович Щипков — кандидат философских наук, доцент кафедры международной журналистики МГИМО МИД России. 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76.
E-mail: Shchipkov_V_A@mgimo.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 322, 261.7
Received: October 06, 2022
Accepted: September 11, 2022

Political and Institutional Approaches to Advancing International Religious Freedom in the U.S. Foreign Policy in 1998–2020

V.A. Shchipkov
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-150-181](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-150-181)

Moscow State Institute of International Relations (university)

Abstract: The article traces the institutional and political evolution of the US implementing its concept of international religious freedom from 1998 to 2020. The concept became popular after the end of the Cold War when the defense of religion against socialist-atheist ideas had lost its relevance due to political (the collapse of the Eastern bloc) and cultural (the growing importance of religion in many non-Western countries of the world) reasons. The article starts by reviewing the history of the emergence and development of the institutional infrastructure (legal acts, administrative entities, public and political organizations, think tanks, expert platforms, interdepartmental coordination formats, human rights projects, funding and grant programs, and new international organizations) that supported the US foreign policy advancing international religious freedom. The article divides the reconstruction of this process into two periods formed by adopting two acts: in 1998 — the International Religious Freedom Act, and in 2016 — the amendment to this Act named after congressman Frank Wolf. The study concludes that over the past twenty years, religion has finally developed as an independent track of the US foreign policy, although it has been developing inconsistently and has undergone repeated corrections. The concept of international religious freedom has become the ideational basis of this track, while the extensive institutional and political infrastructure serves as its apparatus. More than 80 percent of the world's population encounters religious persecution. It legitimizes the concept, which encourages widespread support for religious minorities as opposed to the religious majority, and opens the way for the US to build sustainable ties with religious communities and their leaders worldwide, allowing them to influence political processes in different regions. The US has recently promoted the integration of this policy track into international institutions, establishing the International Religious Freedom or Belief Alliance.

Keywords: religion as a factor in US foreign policy, international religious freedom

About the author:

Vasily A. Shchipkov — PhD in Philosophy, Associate Professor at International Journalism Department, MGIMO. 119454, Moscow, Prospekt Vernadskogo, 76.
E-mail: Shchipkov_V_A@mgimo.ru

Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

References:

- Annicchino P. 2017. *Law and International Religious Freedom: The Rise and Decline of the American Model*. London, New York: Routledge. 128 p.
- Apodaca K. 2019. *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Prevarications and Evasions*. London, New York: Routledge. 210 p.
- Beaumont J. et al. *The Routledge Handbook of Postsecularity*. London, New York: Routledge. 470 p.
- Berger P. 1967. *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*. New York: Doubleday. 230 p.
- Berger P. 1999. The Desecularization of the World: A Global Overview. In: P. Berger (ed.) *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Washington, DC: Ethics and Public Policy Center, Eerdmans. 143 p.
- Bettiza G. 2019. *Finding Faith in Foreign Policy: Religion and American Diplomacy in a Postsecular World*. New York: Oxford University Press. 336 p.
- Blitt R. C. 2020. The International Religious Freedom Act: Non-State Actors and Freedom from Sovereign Government Control. *Marquette Law Review*. Vol. 103. P. 547-579.
- Casanova J. 1994. *Public Religion in the Modern World*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press. 301 p.
- Clark E., Vovk D. 2019. *Religion During the Russian Ukrainian Conflict*. London, New York: Routledge. 248 p.
- Durham W.C., Martínez-Torron J., Thayer D. (eds.) 2021. *Law, Religion, and Freedom: Conceptualizing a Common Right*. London, New York: Routledge. 428 p.
- Farr T. 2008. *World of Faith and Freedom: Why International Religious Liberty Is Vital to American National Security*. New York: Oxford University Press. 367 p.
- Grim B.J., Finke R. *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press. 272 p.
- Hurd E.S. 2015. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 216 p.
- Milbank J. 2006. *Theology & Social Theory: Beyond Secular Reason*. Oxford: Blackwell Publishing. 484 p.
- Sullivan W., Hurd E.S. (eds.). 2015. *Politics of Religious Freedom*. Chicago: University of Chicago Press. 344 p.
- Scharffs B.G., Maoz A. (eds.). 2018. *Religious Freedom and the Law: Emerging Contexts for Freedom for and from Religion*. London, New York: Routledge. 244 p.
- Su A. 2016. *Exporting Freedom: Religious Liberty and American Power*. Cambridge (Massachusetts), London: Harvard University Press. 296 p.
- Turner B. S. (ed.). 2010. *The New Blackwell Companion to the Sociology of Religion*. Malden, Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. 712 p.
- Emelin M.Yu., Nikolaev B.V. 2020. Pravovye osnovy mezhdunarodnoi religioznoi politiki SShA [Legal Foundations of the International Religious Policy of the United States]. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*. № 12. P. 153-155. (In Russian).
- Habermas J. 2002. *Budushchee chelovecheskoi prirody. Na puti k liberalnoi eugenike* [The Future of Human Nature. Towards a Liberal Eugenics?]. Moscow: Ves Mir. 144 p. (In Russian).

Lunkin R.N. 2018. Osobennosti amerikanskogo vospriiatiia religioznoi situatsii v Ukraine [Features of the American Perception of the Religious Situation in Ukraine]. *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN*. №5. P. 193-197. (In Russian).

Uzlaner D.A. 2019. *Konec religii? Iстория теории секуляризации* [The End of Religion; the History of the Theory of Secularization]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. 240 p.

Список литературы на русском языке:

Хабермас Ю. 2002. *Будущее человеческой природы. На пути к либеральной евгенике*. Москва: Весь Мир. 144 с.

Лункин Р.Н. 2018. Особенности американского восприятия религиозной ситуации в Украине. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. №5. С. 193-197.

Емелин М.Ю., Николаев Б.В. 2020. Правовые основы международной религиозной политики США. *Право и государство: теория и практика*. №12. С. 153-155.

Узланер Д.А. 2019. *Конец религии? История теории секуляризации*. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. 240 с.



Трансформация медицинской и вакцинной дипломатии в эпоху COVID-19

И.И. Арсентьева

Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук

Пандемия COVID-19 привела к формированию глобального рынка вакцин, где действуют различные участники, преследующие свои экономические интересы. В то же время вакцины от коронавируса используются отдельными государствами как средство реализации национальных интересов и расширения влияния на мировой арене. Автор статьи на основе анализа научной литературы и источников (данных Всемирной организации здравоохранения, Альянса по вакцинам ГАВИ, Всемирной торговой организации, Международного валютного фонда, правительственные документов, докладов аналитических центров и т.д.) выявляет изменения, происходящие в вакцинной дипломатии как части медицинской дипломатии под влиянием пандемии. В качестве кейса рассматривается дипломатия Китая, поскольку именно Китай на сегодняшний день достиг наиболее заметных успехов в экспорте медицинской помощи, прежде всего, в развивающиеся страны, а китайские фармацевтические компании играют весьма заметную роль на формирующемся глобальном рынке вакцин. Подобная политика вызывает серьезные опасения на Западе, обвиняющем Пекин в использовании коронакризиса для установления нового (китаецентричного) мирового порядка. Делается вывод о том, что способность государства защитить здоровье своих граждан и взять под контроль распространение эпидемий входит в число значимых критериев эффективности проводимой политики, а наличие собственной индустрии вакцин начинает расцениваться как важный элемент системы национальной безопасности. Также наблюдается существенное повышение роли здравоохранения во внешней политике ряда государств, использующих медицинскую и вакцинную дипломатию как средство достижения политических целей. В результате вакцины от коронавируса становятся стратегическим активом, влияющим на позиции страны на мировой арене и формирующим новое поле geopolитической конкуренции. В то же время вакцинная дипломатия способна выступить основой для налаживания диалога в случаях, когда межгосударственные отношения находятся в глубоком кризисе. В перспективе это может привести к осознанию необходимости подготовки специалистов в сфере медицинской дипломатии.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, медицинская дипломатия, глобальная медицинская дипломатия, вакцинная дипломатия, вакцинная дипломатия Китая, вакцины от коронавируса, рынок вакцин, гонка вакцин, geopolитика вакцин, научная дипломатия

УДК: 327

Поступила в редакцию: 02.03.2022 г.

Принята к публикации: 19.09.2022 г.

Термин «медицинская дипломатия» возник в конце 1970-х гг., однако вошёл в активный научный и политический дискурс на рубеже ХХ–XXI вв.

Пандемия COVID-19 многократно усилила интерес к этой области знания и практики. Также в сегодняшних условиях актуализируется понятие «вакцинальная дипломатия» («дипломатия вакцин»), поскольку вакцины от коронавируса активно, как и сам вирус, циркулируют в новой социально-политической реальности, на наших глазах становясь её неотъемлемой частью. Так, например, они обозначены как geopolитический маркер в экспертном докладе лаборатории анализа международных процессов МГИМО МИД России¹, а пресс-секретарь Белого дома Дж. Псаки в марте 2021 г. заявила об обеспокоенности США тем, что некоторые страны (Россия и Китай) пытаются использовать вакцины в дипломатических целях².

В этой связи целью настоящей статьи является анализ изменений, которые происходят в вакцинной дипломатии как части медицинской дипломатии под воздействием пандемии COVID-19. Для достижения данной цели в ходе исследования планируется последовательно решить ряд уточняющих задач: провести обзор научной литературы и источников по теме; разработать концептуальную рамку исследования; охарактеризовать проявления медицинской и вакцинной дипломатии на современном этапе; определить текущее и потенциальное влияние формирующегося рынка вакцин на развитие государств и мира в целом; представить авторское видение исследовательского вопроса и спрогнозировать возможные пути дальнейшего развития ситуации.

Бэкграунд исследования

Прежде чем перейти к непосредственному анализу вакцинной дипломатии, определимся с научной разработанностью темы. Вышедшие к настоящему времени публикации в целях систематизации материала могут быть разделены на две большие группы.

В первую группу представляется логичным отнести работы по медицинской дипломатии (*medical diplomacy*), или дипломатии в области общественно-го здравоохранения (*public health diplomacy*), вышедшие до марта 2020 г., т.е. до того момента, когда Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила о начале пандемии COVID-19. Анализ научной литературы (преимущественно англоязычной) позволяет говорить о том, что данное понятие, которое в максимально общем виде можно условно обозначить как экспорт медицинской

¹ Международные угрозы 2021: Геополитика после пандемии. МГИМО Университет МИД России. URL: <https://mgi-mo.ru/library/publications/int-threats-2021/> (дата обращения: 5.10.2022).

² Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki. The White House. 05.03.2021. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jHjkPQqlfAE> (accessed 5.10.2022).

помощи, находится на пересечении сфер общественного здравоохранения и внешней политики. Специальный помощник президента США Дж. Картера по вопросам здравоохранения П. Борн³ писал, что медицинская дипломатия может стать фундаментом для налаживания диалога между нациями, преодоления дипломатических барьеров, установления каналов связи в тех случаях, когда межгосударственные отношения напряжены или разорваны (Bourne 1978: 121). К. Ли и Р. Смит, учёные Лондонской школы гигиены и тропической медицины, в своём обзоре концептов приводят в качестве примера следующее определение: это выбранный способ взаимодействия заинтересованных сторон, занимающихся вопросами общественного здравоохранения и политики, в целях представительства, развития сотрудничества, разрешения споров, улучшения систем здравоохранения и т.д. (Lee, Smith 2011). Некоторые авторы рассматривают медицинскую дипломатию как разновидность «мягкой» (Hosseini Divkolaye et al. 2016) или «умной» (Kevany 2014) силы государства. Так, американский учёный Э. Фаучи, директор Национального института аллергии и инфекционных заболеваний, пишет, что это «завоевание сердец и умов людей в бедных странах посредством экспорта медицинской помощи, знаний и персонала для помощи тем, кто в ней больше всего нуждается» (Fauci 2007: 1169).

Во многих научных трудах разрабатывается концепт «глобальная медицинская дипломатия», или «дипломатия в области глобального здравоохранения» (*global health diplomacy*), также вошедший в научный и политический дискурс в 1990–2000-е гг.⁴, а в настоящее время практически вытеснивший по своей частности термин «медицинская дипломатия». Единого определения глобальной медицинской дипломатии не выработано, что во многом объясняется её междисциплинарным характером: она объединяет «дисциплины общественного здравоохранения, международных отношений, управления, права, экономики и фокусируется на переговорах, которые формируют и управляют глобальной политической средой в области здравоохранения» (Boveja 2019: 3). Значение термина охватывает «многоуровневые и многосторонние переговорные процессы, которые формируют и управляют глобальной политической средой в области здравоохранения...» (Kickbusch et al. 2021: 39). Другими словами, речь идёт о проблемах, которые выходят за национальные границы и требуют выработки глобальных соглашений, единых подходов, инструментов и т.д.

Как отмечают исследователи, основы глобальной медицинской дипломатии начали формироваться во второй половине XIX – первой половине XX вв. Среди ключевых событий: проведение в 1851–1938 гг. серии международных сани-

³ Именно П. Борн считается автором термина «медицинская дипломатия».

⁴ Сам термин появился раньше, однако намного чаще использовалось понятие «международное здравоохранение» (*international health*). Пришедшее ему на смену «глобальное здравоохранение» (*global health*) отражает специфику глобализирующегося мира.

тарных конференций для выработки коллективных мер борьбы с эпидемиями (холеры, жёлтой лихорадки, чумы, натуральной оспы, тифа, гриппа); разработка начиная с 1892 г. международных конвенций в области здравоохранения; создание Международного Комитета Красного Креста (1863), Международного бюро общественной гигиены (1907), Организации здравоохранения Лиги Наций (1923); проведение в 1946 г. нью-йоркской Международной конференции здравоохранения, где был принят Устав ВОЗ, вступивший в силу 7 апреля 1948 г. и ознаменовавший создание специализированной структуры.

Однако современное понимание глобальной медицинской дипломатии начало формироваться на рубеже XX–XXI вв., когда интенсифицировались процессы глобализации и взаимосвязь здравоохранения с мировой политикой и международными отношениями стала особенно заметной. В некоторых странах созданы специальные подразделения, ответственные за подобного рода вопросы. Так, в США этим занимается Ведомство глобальных дел (Office of Global Affairs) Министерства здравоохранения и социальных служб. На его сайте размещена информация, что главная задача – поддерживать отношения с международными организациями, правительствами и министерствами здравоохранения иностранных государств и представлять Соединённые Штаты в ключевых дискуссиях и переговорах по защите и укреплению здоровья во всем мире. Там же отмечается, что посредством глобальной дипломатии создаётся возможность внедрять американский опыт по всему миру, продвигать собственные научные и практические исследования, вносить вклад в глобальную политику⁵.

До марта 2020 г. было опубликовано достаточно большое количество работ по медицинской дипломатии и глобальной медицинской дипломатии (Adams et al. 2008; Feldbaum et al. 2010; Feldbaum, Michaud 2010; Katz et al. 2011; Kickbusch 2011; Fairman et al. 2012; Fidler 2013; Kickbusch et al. 2013; Ruckert et al. 2016; Brown et al. 2018; Khazatzadeh-Mahani et al. 2018; Almeida 2020). В сингапурском издательстве World Scientific Publishing на протяжении 10 лет выходит серия *Global Health Diplomacy*: коллективом учёных из Австралии, Великобритании, Китая, США, Швейцарии и других стран уже подготовлено пять томов данного издания (Low-Beer 2011; Rosskam, Kickbusch 2011; Novotny et al. 2013; Emmerling et al. 2016; Matlin, Kickbusch 2017). Если говорить об отдельных авторах, то наиболее часто встречается имя немецкой исследовательницы, профессора Женевского института международных отношений и развития И. Кикбуш (Ilona Kickbusch), чей вклад в развитие идей глобального здравоохранения признан во всём мире.

Также работы по данной тематике выпускает издательство Оксфордского университета. Среди них выделим такие проекты, как *Oxford Research*

⁵ Global Health Diplomacy. U.S. Department of Health and Human Services. Office of Global Affairs (OGA). URL: <https://www.hhs.gov/about/agencies/oga/global-health-diplomacy/index.html> (accessed 5.10.2022).

Encyclopedia of Global Public Health⁶ и Oxford Handbook of Global Health Politics (McInnes et al. 2020). В разных странах выходят специализированные научные журналы: Global Public Health, Globalization and Health, Global Health Governance и др. Кроме того, статьи по тем или иным аспектам рассматриваемой нами проблеме публикуются в Lancet, одном из наиболее авторитетных журналов по медицине.

Достаточно часто анализ медицинской дипломатии основывается на опыте конкретных стран. При этом наибольшее количество публикаций посвящено Кубе (Feinsilver 1993, 2010; Kirk 2009; Blue 2010), которая считается одним из признанных лидеров в данном направлении. Для реализации задач по обеспечению медицинской солидарности в мире решением кубинского правительства в 2005 г. создан Международный контингент врачей им. Генри Рива, специализирующихся на стихийных бедствиях и эпидемиях. Также есть работы по медицинской дипломатии США (Marrogi, al-Dulaimi 2014), КНР (Youde 2010; Killeen et al. 2018), Тайваня (Chang 2010; Herington, Lee 2014), Сингапура (Koh 2016) и др.

При этом непосредственно вакцинной дипломатии в доковидную эпоху посвящены лишь отдельные публикации. Их большая часть принадлежит автору данного концепта – американскому ученому П.Дж. Хотесу, декану Национальной школы тропической медицины и содиректору Техасского детского центра разработки вакцин Медицинского колледжа Бейлора, спецпосланнику президента США Б. Обамы по вакцинной дипломатии. В своих работах (Hotez 2001, 2006, 2014, 2017) он исследует не только современное состояние вопроса, но и историю начиная с конца XVIII столетия, когда была изобретена вакцина против оспы. Оспопрививание быстро вошло в практику европейских стран, а затем распространилось по всему миру. Разработчик вакцины, британский врач Э. Дженнер, почитаемый как в Англии, так и во Франции, нередко выступал посредником в обмене пленными между двумя странами, которые в те времена вели бесконечные войны. В 1800–1805 гг. Э. Дженнер вёл широкую международную переписку, консультируя разные страны, как готовить и вводить вакцину. В качестве примера вакцинной дипломатии П. Хотес приводит также практику ВОЗ и ЮНИСЕФ по установлению так называемых «дней спокойствия» (days of tranquility) для прекращения огня в зонах вооружённых конфликтов в Африке и Азии, чтобы провести кампании по вакцинации местного населения.

Во вторую группу нами отнесены работы по медицинской дипломатии в эпоху коронавируса SARS-CoV-2 (Fazal 2020; Fischer 2021; Taghizade et al. 2021; Yee 2021). Особо отметим «Руководство по дипломатии в области глобального

⁶ Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health. *Oxford Research Encyclopedias*. URL: <https://oxfordre.com/publichealth> (accessed 5.10.2022).

здравоохранения» (Kickbusch et al. 2021), подготовленное учёными Центра глобального здравоохранения Женевского института международных отношений и развития при участии представителей целого ряда международных организаций: ВОЗ, ООН, Международной федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Альянса по вакцинам и др. В работе подчёркивается, что в настоящее время глобальное здравоохранение является неотъемлемой частью внешнеполитических программ многих стран, особенно в том, что касается экономического и социального развития, безопасности, гуманитарных вопросов, социальной справедливости и прав человека, а также управления глобальными кризисами.

В условиях пандемии наиболее ощутимых успехов в экспорте медицинской помощи достиг Китай, медицинскую дипломатию которого часто именуют «масочной дипломатией» (*mask diplomacy*). Поэтому его политика в данной сфере становится объектом возрастающего интереса и критического анализа исследователей (Gauttam et al. 2020; Verma 2020; Fraile del Álamo, Lim 2021; Kobierecka, Kobierecki 2021; Kowalski 2021; Rudolf 2021; Telias, Urdinez 2021; Urdinez 2021).

В ряде публикаций уделяется внимание вакцинной дипломатии, а также смежным вопросам, таким как механизмы обеспечения доступа к вакцинам, формирующийся рынок вакцин, его влияние на социально-экономические позиции государств, гонка вакцин, geopolitika вакцин и т.д. (Moon 2020; Halabi, Santos Rutschman 2021; Hotez 2021; Hotez, Narayan 2021; Lee 2021; Sharun, Dhama 2021; Manfredi-Sánchez 2022).

Проведённый обзор научной литературы позволяет говорить о том, что работы по медицинской дипломатии в целом и вакцинной дипломатии в частности в англоязычном научном сегменте выходят достаточно активно. В том числе есть работы, в которых критически анализируется вакцинная дипломатия России (Kazharski, Makarychev 2021). Однако отечественные исследователи обращаются к данной теме редко. Так, в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ) на февраль 2022 г. проиндексированы всего четыре работы, в названии которых встречается понятие «медицинская дипломатия» (Михайлов 2017; Борейко 2020; Демидов 2021; Журавлёва 2021), при этом две статьи посвящены Кубе. Также есть несколько публикаций, где данное понятие присутствует в ключевых словах, однако играет второстепенную роль. Вместе с тем следует отметить, что в течение 2021 г. в российских журналах и сборниках вышло несколько работ по вакцинной дипломатии молодых исследователей, преимущественно аспирантов, что в будущем должно результироваться в фундированных научных исследованиях по данной теме. Уже сейчас можно утверждать, что число подобных работ будет расти, однако пока их недостаточно, что особенно заметно на фоне того, что вакцинная дипломатия становится значимым направлением российской внешнеполитической практики, порождая необходимость научной рефлексии.

Таким образом, актуальность темы, с одной стороны, и незначительное количество отечественных научных работ, с другой, определяют научно-теоретическую и практическую значимость настоящего исследования.

Источниковую базу исследования составили материалы ВОЗ – Устав организации, определивший здоровье как право человека; аналитические доклады; заявления генерального директора; сведения с официального сайта организации о текущей эпидемиологической ситуации, вакцинах против COVID-19, темпах вакцинации и т.д. Также использовались данные совместного проекта ВТО и МВФ по отслеживанию показателей глобальной торговли вакцинами от коронавируса (WTO-IMF COVID-19 Vaccine Trade Tracker), Альянса по вакцинам ГАВИ (GAVI), Коалиции по инновациям в обеспечении готовности к эпидемиям (CEPI), Министерства здравоохранения и социальных служб США (HHS), Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ); заявления и выступления официальных должностных лиц; данные профильных министерств и ведомств КНР; доклады аналитических центров; опросы экспертов; публикации в средствах массовой информации и пр.

Концептуальная рамка исследования

Настоящее исследование построено на междисциплинарном подходе, поскольку глобальная медицинская дипломатия, медицинская дипломатия и вакцинная дипломатия – новые области знания и практики, проблемное поле которых находится на стыке общественного здравоохранения, политики, экономики, управления, международного права и т.д. Также широко применялся анализ метаданных международной базы Crossref, что позволило констатировать существенно возросший за последние два года исследовательский интерес к вакцинной дипломатии в целом, а также к медицинской и вакцинной дипломатии Китая. При работе с научной литературой и источниками использовались сравнительный и критический анализ. Применялся метод case study: в качестве кейса для анализа выступила вакцинная дипломатия КНР.

Поскольку основной целью настоящей статьи является анализ вакцинной дипломатии в контексте пандемии COVID-19, мы не будем подробно останавливаться на медицинской дипломатии, а лишь выделим ряд положений, имеющих важное значение для формирования концептуальной рамки исследования.

Начнём с того, что понятия «медицинская дипломатия» и «глобальная медицинская дипломатия» тесно связаны, поэтому во многих работах, особенно последних лет, происходит смешение данных понятий и даже вытеснение первого вторым. По нашему мнению, данные концепты при всей схожести всё же не синонимичны. Для обоснования этого тезиса приведём несколько определений.

Медицинская дипломатия – это:

- выбранный способ взаимодействия заинтересованных сторон, занимающихся вопросами общественного здравоохранения и политики, в целях пред-

ставительства, сотрудничества, разрешения споров, улучшения систем здравоохранения и обеспечения уязвимым группам населения права на здоровье (Lee, Smith 2011: 1);

- международная помощь или сотрудничество, направленные на укрепление здоровья или использующие программы в области здравоохранения для продвижения внешнеполитических целей, не связанных со здоровьем (Fazal 2020: 78);

- средство самосохранения государства во всём более взаимосвязанном глобальном сообществе, обеспечивающее рост его «мягкой силы» и возможность наведения мостов между правительствами разных стран, бизнес-сектором, неправительственными организациями, объединяющее их усилия в совместной работе над улучшением общественного здравоохранения⁷.

Глобальная медицинская дипломатия – это:

- развивающаяся область, которая решает две задачи: улучшение глобального здравоохранения и улучшение международных отношений, особенно в зонах конфликтов и в условиях нехватки ресурсов (Adams et al. 2008: 316);
- переговоры по вопросам здоровья населения, для эффективного решения которых требуются коллективные действия во всём мире (Lee, Smith 2011: 9);
- многоуровневые и многосторонние переговорные процессы, которые формируют и управляют глобальной политической средой в области здравоохранения (Kickbusch et al. 2021: 39).

Одно из наиболее ёмких определений глобальной медицинской дипломатии дали, на наш взгляд, учёные Университета Джорджа Вашингтона (Katz et al. 2011: 505-506), которые отмечают следующее: несмотря на то, что данный термин вошёл в майнстрим, он имеет множество различных трактовок. Как правило, их можно разделить на три категории: 1) основная дипломатия (*core diplomacy*), т.е. дипломатия в классическом понимании – официальные переговоры между странами; 2) дипломатия с участием многих заинтересованных сторон (*multistakeholder diplomacy*), не только государств, но и других акторов, что не всегда имеет своей целью заключение обязательных к исполнению соглашений; 3) неформальная дипломатия (*informal diplomacy*) – взаимодействие между международными акторами общественного здравоохранения и их коллегами в этой области, включая должностных лиц страны-организатора переговоров, неправительственные организации, компании частного сектора, общественность.

Исходя из приведённых определений, можно заключить, что понятие «глобальная медицинская дипломатия» включает в себя многосторонние договоры,

⁷ Blumenthal S., Schlissel E. 2007. Health Diplomacy: A Prescription for Peace. *Huffington Post*. 19.11.2007. URL: https://www.huffpost.com/entry/health-diplomacy-a-prescr_b_73267 (accessed 5.10.2022).

соглашения, международные форумы в области здравоохранения и т.д., отсылая тем самым к многостороннему сотрудничеству в области здравоохранения и, что самое важное, глобальному управлению здравоохранением. В этом как раз и заключается одна из ключевых проблем: само понятие «глобальное управление», как известно, крайне спорно, тем более в эпоху COVID-19 (Лебедева, Кузнецов 2021). При этом определение круга акторов, принимающих участие в выработке решений, – один из наиболее актуальных и сложных вопросов. В написанном генеральным директором ВОЗ Т. Гебреисусом предисловии к упоминаемому выше «Руководству по дипломатии в области глобального здравоохранения» отмечается, что глобальное управление здравоохранением подразумевает главным образом деятельность учреждений с чётким мандатом здравоохранения: прежде всего, это ВОЗ, а также несколько организаций с более узкими мандатами – Объединённая программа ООН по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС), Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулёзом и малярией, Альянс по вакцинам ГАВИ.

Однако в условиях пандемии более релевантным, на наш взгляд, выступает понятие «медицинская дипломатия». Сегодняшняя политическая практика свидетельствует, что многие государства, прибегающие к использованию медицинской дипломатии, предпочитают действовать на двустороннем уровне, минуя уровень глобальных механизмов или участвуя в них формально. Поэтому в рамках настоящего исследования мы будем исходить из того, что термин «медицинская дипломатия» относится к внешней политике государства и подразумевает экспорт медицинских услуг и товаров, направление медицинского персонала, обмен опытом в области борьбы с инфекционными заболеваниями, проведение совместных исследований и т.д. Другими словами, это трансляция посредством экспорта медицинской помощи успехов национальной системы общественного здравоохранения, технологических, научных, биомедицинских и прочих возможностей страны при взаимодействии с другими акторами международных отношений.

Чтобы определиться с понятием «вакцинная дипломатия», обратимся к работам автора термина – американского ученого и политика П. Хотеса (Hotez 2001, 2006, 2014, 2017, 2021; Hotez, Narayan 2021). Фактически он разрабатывает два концепта – «вакцинная дипломатия» и «научная вакцинная дипломатия» (*vaccine science diplomacy*). Последняя трактуется им как гибрид медицинской и научной дипломатии, прежде всего, совместные разработки жизненно важных вакцин и связанных с ними технологий. Особый интерес, отмечает П. Хотес, представляют учёные страны, сохраняющие идеологические противоречия или открыто враждующие между собой. В качестве примера он приводит совместные исследования, которые осуществлялись в конце 1950-х гг. группой американских и советских учёных под руководством А. Сейбина, что привело к созданию пероральной вакцины против полиомиелита. Американский учёный (родившийся, кстати, в Гродненской губернии Российской империи) пере-

дал вакцинныe штаммы ВОЗ, благодаря чему даже бедные страны смогли выпускать вакцину. Впоследствии А. Сейбин занимался не только наукой, но и миротворческой деятельностью, участвуя в переговорах по урегулированию арабо-израильского конфликта, а также неоднократно призывал США и СССР забывать о вражде, чтобы сообща бороться с реальными врагами – болезнями, бедностью, отчаянием. Что касается вакцинной дипломатии, то, по мнению П. Хотеса, сегодня она представляет собой отрасль глобальной медицинской дипломатии, которая основывается на использовании или доставке вакцин и охватывает деятельность Альянса по вакцинам ГАВИ, а также элементы работы ВОЗ и других важных международных организаций. Однако попробуем разобраться, что происходит в современных реалиях.

В апреле 2020 г. при участии ВОЗ, Альянса по вакцинам ГАВИ и Коалиции по инновациям в обеспечении готовности к эпидемиям было объявлено о создании всемирной инициативы COVID-19 Vaccines Global Access (COVAX). Данная структура, являясь частью Ускорителя доступа к средствам для борьбы с COVID-19 (The Access to COVID-19 Tools Accelerator), нацелена на обеспечение вакцинами людей во всех уголках планеты, независимо от их дохода⁸. Также COVAX стремится выступать «посредником в продаже вакцин, заключая соглашения с производителями вакцин и странами, в том числе теми, у кого нет ресурсов для производства вакцин» (Торкунов и др. 2021: 222). Однако попытки продвижения COVAX пока не увенчались существенным успехом. Так, на первом этапе до конца 2021 г. планировалось распределить 2 млрд доз вакцин для защиты людей с высоким риском заражения, уязвимых групп населения, медицинских работников. На февраль 2022 г., согласно данным ГАВИ, общий объём поставок достиг 1,1 млрд доз, из них почти 50% составили так называемые «донорские дозы», т.е. не закупки, а пожертвования⁹. Очевидно, что многие государства, заключая контракты на поставки вакцин, предпочитают действовать самостоятельно, минуя посредников. В этой связи в рамках настоящего исследования мы будем понимать под вакцинной дипломатией использование вакцин страной-разработчиком (страной-производителем) в целях реализации национальных интересов, укрепления связей с другими акторами международных отношений и расширения влияния на мировой арене.

В подготовленном экспертами МГИМО ежегодном аналитическом докладе «Международные угрозы»¹⁰ прогнозировалось, что в 2021 г. одной из ключевых

⁸ Более подробно см.: COVAX: Structure and Principles. *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)*. URL: <http://cepii.net/covax/> (accessed 5.10.2022).

⁹ COVAX Crosses Milestone of 500 Million Donated Doses Shipped to 105 Countries. *Gavi, the Vaccine Alliance*. URL: <https://www.gavi.org/news/media-room/covax-crosses-milestone-500-million-donated-doses-shipped-105-countries> (accessed 5.10.2022).

¹⁰ Международные угрозы 2021: Геополитика после пандемии. *МГИМО Университет МИД России*. URL: <https://mgi-mo.ru/library/publications/int-threats-2021/> (дата обращения: 5.10.2022).

тенденций мирового развития станет статусная и экономическая конкуренция стран-производителей вакцин против COVID-19, которые в этой связи определяются как геополитический маркер. В новом докладе, вышедшем в январе 2022 г., отмечается, что данный прогноз оправдался: несмотря на остроту пандемии, международный рынок вакцин стал очередным фронтом соперничества¹¹.

В настоящее время в гражданском обороте находится около 20 вакцин, из которых 10 одобрены ВОЗ для экстренного использования (что является обязательным условием для попадания в список распространяемых и закупаемых через программу COVAX препаратов). Показательно, что первые в мире вакцины – «Спутник V» и «ЭпиВакКорона» – были зарегистрированы в России, что произошло в августе и октябре 2020 г. соответственно. Однако они до сих пор не рекомендованы ВОЗ для экстренного использования. В настоящее время Россия имеет низкие показатели и производства, и экспорта вакцин. Согласно данным совместного проекта ВТО и МВФ по отслеживанию показателей глобальной торговли вакцинами от коронавируса (далее – трекер ВТО и МВФ)¹², доля России в мировом экспорте на 31 декабря 2021 г. составила 2,1%. Что касается США, то их показатель равняется 13%. Лидируют Евросоюз и Китай с показателями 38,1% и 35,9% соответственно¹³. Кроме того, КНР занимает лидирующие позиции по общим объёмам производства – 43,5% от общемировых показателей. Для сравнения: доля ЕС – 23,3%, США – 9,7%, РФ – 2,2%. При этом в Китае, в отличие от ЕС и США, вакцины разработаны в рамках государственной программы, а значит, за правительством остаётся последнее слово, куда и в каком объёме распределяются экспортные поставки. Поэтому, на наш взгляд, китайский опыт является наиболее релевантным кейсом для анализа изменений, которые происходят в медицинской и вакцинной дипломатии в эпоху COVID-19.

Вакцинная дипломатия Китая

Китайская медицинская дипломатия не является порождением эпохи коронавируса. Начиная с 1960-х гг. КНР, руководствуясь идеологическими соображениями, оказывала посильную медицинскую помощь боровшимся за независимость странам (преимущественно африканским). В XXI столетии подход Пекина существенно изменился: экспорт идеологии остался в прошлом, а экс-

¹¹ Международные угрозы 2022: Перехват инициативы. URL: МГИМО Университет МИД России. <https://mgimo.ru/about/news/main/prognoz-mezhdunarodnye-ugrozy-2022/> (дата обращения: 5.10.2022).

¹² WTO-IMF COVID-19 Vaccine Trade Tracker. *WTO-IMF Vaccine Trade Tracker*. 17.02.2022. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/vaccine_trade_tracker_e.htm (accessed 5.10.2022).

¹³ Необходимо учитывать, что в данном трекере используется понятие «производящая экономика» (producing economy), которое определяется как страна (или территория), где производятся окончательные вакцины (завершается «заполнение и доводка»). Если производственные мощности расположены в странах назначения, то это относится к «внутренним поставкам».

порт медицинской помощи рассматривается с точки зрения укрепления «мягкой силы» и обеспечения экономических интересов. Однако пандемия COVID-19, первичным очагом которой стал китайский Ухань, выступила своего рода «точкой бифуркации», поворотным моментом, многократно усилившим позиции медицинской дипломатии во внешнеполитическом курсе.

В марте 2020 г., когда угроза пандемии только начинала осознаваться в мире, в Ухане закрыли последнюю из временных больниц для лечения пациентов с коронавирусом. Пекин объявил о стабилизации ситуации внутри страны и приступил к отправке медицинских товаров другим государствам. Это было особенно актуально на фоне усиления национального протекционизма в данной сфере: к середине апреля более 80 государств ввели запрет на экспорт медицинских масок и респираторов; во многих странах запрет распространялся также на средства дезинфекции, защитные костюмы, очки, перчатки и т.д.

В белой книге «Борьба с COVID-19: Китай в действии»¹⁴, опубликованной информационным бюро Госсовета КНР в июне 2020 г., приводились данные, что на 31 мая было отправлено 29 медицинских экспертных групп в 27 стран и предложена помощь 150 государствам и четырём международным организациям. Согласно отчёту Главного таможенного управления КНР, с марта по декабрь 2020 г. экспортировано 224,2 млрд защитных масок; 2,92 млрд пар хирургических перчаток; 1,08 млрд тест-систем; 773 млн медицинских защитных костюмов и 271 тыс. аппаратов искусственной вентиляции лёгких (ИВЛ)¹⁵. Эта кампания – поставки в разные страны средств индивидуальной защиты, медикаментов, вакцин, диагностического и лечебного оборудования, отправка бригад врачей и научно-исследовательских групп, проведение онлайн-консультаций и т.д. – часто именуется «масочной дипломатией» («дипломатией масок»), т.к. именно медицинские (хирургические) маски стали основным товаром¹⁶. Правительство называет её самой интенсивной и широкомасштабной чрезвычайной гуманистической операцией с момента основания КНР в 1949 г.

В начале ноября 2021 г. Си Цзиньпин, выступая на церемонии открытия IV Китайской международной выставки импортных товаров, заявил, что КНР с начала пандемии предоставила мировому сообществу около 350 млрд защитных масок, свыше 4 млрд комплектов защитных костюмов, 6 млрд тестовых наборов,

¹⁴ Fighting COVID-19: China in Action (White Paper). *The State Council of the People's Republic of China*. 07.06.2020. URL: http://english.www.gov.cn/news/topnews/202006/07/content_WS5edc559ac6d066592a449030.html (accessed 5.10.2022).

¹⁵ China Exports over 224 Billion Masks to Assist Global COVID-19 Fight. *Xinhua*. 14.01.2021. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/14/c_139667681.htm (accessed 5.10.2022).

¹⁶ Следует отметить, что Китай обладает определёнными преимуществами для оказания столь масштабной помощи, являясь крупнейшим в мире производителем аппаратов ИВЛ и средств индивидуальной защиты. Так, в 2018 г. 44% мирового экспорта масок приходилось именно на Китай, за ним с большим отставанием следовали Германия (7%) и США (6%). См.: Export Data at Country Level. *UN Comtrade Database*. URL: <https://comtrade.un.org/data> (accessed 5.10.2022).

1,6 млрд доз вакцин¹⁷. Остановимся более подробно на последних. Сегодня в КНР производят четыре препарата – Sinopharm, Sinovac (CoronaVac), Convidecia и Zifivax. Мы будем говорить о первых двух, поскольку именно они одобрены ВОЗ для экстренного использования, что произошло в мае и июне 2021 г. соответственно. В июле Альянс по вакцинам ГАВИ сообщил о подписании соглашений с китайскими компаниями о предварительных закупках вакцин по программе COVAX¹⁸. Также обе китайские вакцины входят в тройку мировых лидеров по объёмам производства: согласно данным трекера ВТО и МВФ, на 31 декабря 2021 г. Sinovac занимает второе место (произведено около 2,59 млрд доз), Sinopharm – третье (2,35 млрд доз). Их несколько опережает европейская AstraZeneca (2,71 млрд доз), однако в целом Китай уверенно лидирует.

Таким образом, на формирующемся глобальном рынке вакцин китайские фармацевтические компании играют весьма заметную роль. Одобрение со стороны ВОЗ и вхождение в программу COVAX также на руку китайским производителям: это сигнализирует мировому сообществу и потенциальным покупателям, что китайские вакцины соответствуют международным стандартам безопасности и эффективности. Уже сегодня для правительства многих стран самым быстрым способом обеспечить своё население вакцинами являются поставки из Китая. Поэтому, скорее всего, его доля в глобальном экспорте вакцин (напомним, что на 31 декабря 2021 г. она составляла 35,9%) будет и дальше расти. При этом основная ставка по вполне понятным причинам сделана на развивающиеся страны, что доказывают заявления китайского руководства.

В мае 2020 г. председатель КНР Си Цзиньпин в своём выступлении на открытии 73-й ежегодной сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения дал обещание, что Китай сделает свои вакцины глобальным общественным благом, а также выделит в течение ближайших двух лет 2 млрд долл. на борьбу с коронавирусом и поддержку пострадавших от эпидемии стран, в первую очередь развивающихся¹⁹. В декабре того же года министр иностранных дел КНР Ван И в своём выступлении на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН вновь подтвердил позицию китайского руководства о том, что вакцины должны быть глобальным общественным благом²⁰. 29 ноября 2021 г. Си Цзиньпин на церемонии открытия Восьмой министерской конференции в рамках Форума

¹⁷ Keynote Speech by Xi Jinping at the Opening Ceremony of the Fourth China International Import Expo. *China International Import Expo*. 04.11.2021. URL: <https://www.cii.org/zbh/en/news/highlights/2021104/30424.html> (accessed 5.10.2022)

¹⁸ Gave Signs Agreements with Sinopharm and Sinovac for Immediate Supply to COVAX. *Gavi, the Vaccine Alliance*. 12.07.2021. URL: <https://www.gavi.org/news/media-room/gavi-signs-agreements-sinopharm-and-sinovac-immediate-supply-covax> (accessed 5.10.2022).

¹⁹ Speech by President Xi Jinping at Opening of 73rd World Health Assembly. *Xinhua*. 18.05.2020. URL: http://xinhuanet.com/english/2020-05/18/c_139067018.htm (accessed 5.10.2022).

²⁰ Reinforce Global Cooperation with Renewed Solidarity to Defeat COVID-19. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. 04.12.2020. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202012/t20201204_678950.html (accessed 5.10.2022).

сотрудничества Китай – Африка заявил о готовности предоставить дополнительно 1 млрд доз вакцин, в том числе 600 млн в качестве пожертвования и 400 млн – посредством совместного производства китайских компаний и соответствующих африканских стран²¹. 30 декабря 2021 г. Ван И дал развёрнутое интервью китайскому информационному агентству «Синьхуа». В своём выступлении глава китайского МИД осудил «вакциниальный национализм»²² и заявил о готовности Китая поставлять вакцины развивающимся странам в соответствии со своей ролью ответственной мировой державы. По его словам, уже сегодня одна из каждого двух вакцин, вводимых по всему миру, производится в КНР. На 26 декабря Китай поставил свыше 2 млрд доз более чем 120 странам и международным организациям. Помимо этого, китайские фармацевтические компании запустили совместное производство вакцин с 20 странами²³.

Подобная активизация медицинского и вакцинного направлений во внешнеполитическом курсе КНР вызывает опасения на Западе. Более того, в США практически с самого начала пандемии звучат обвинения в адрес Китая за «развязывание этой чумы в мире» (именно такую формулировку использовал Д. Трамп в своём последнем выступлении в качестве президента США на 75-й сессии ГА ООН²⁴). Эксперты американского Совета по международным отношениям утверждают, что мероприятия в области здравоохранения становятся новым знаменем внешней политики Китая, призванным смягчить мнение мировой общественности о нём как месте происхождения нового коронавируса, а «искупительные» проявления помощи используются для компенсации причиненного вреда²⁵. В конце 2020 г. в журнале Foreign Affairs была опубликована статья, авторы которой утверждали, что Китай постараётся искупить свою вину за счёт вакцинации значительной части населения Земли, выступая «покровителем» и «поставщиком» здоровья в глобальных масштабах, а также «спасителем» развивающегося мира²⁶.

²¹ Xi Announces Supplying Africa with Additional 1 bln COVID-19 Vaccine Doses, Pledges to Jointly Implement Nine Programs. *Xinhua*. 30.11.2021. URL: http://www.news.cn/english/2021-11/30/c_1310341310.htm (accessed 5.10.2022).

²² Понятие «вакциниальный национализм» (vaccine nationalism) – стремление государств сначала полностью обеспечить вакцинами собственное население – всё чаще встречается в политическом лексиконе. Очевидно, что министр иностранных дел КНР имеет в виду, прежде всего, США, которые неоднократно подчёркивали, что их приоритетная задача – обеспечение вакцинами американцев.

²³ State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Gives Interview to Xinhua News Agency and China Media Group on International Situation and China's Diplomacy in 2021. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. 30.12.2021. URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202112/t20211230_10477324.html (accessed 5.10.2022).

²⁴ Donald Trump Speech 2020 UN General Assembly. *Rev.com*. 22.09.2020. URL: <https://www.rev.com/blog/transcripts/donald-trump-speech-2020-un-general-assembly-transcript> (accessed 5.10.2022).

²⁵ Lancaster K., Rubin M., Rapp-Hooper M. 2020. Mapping China's Health Silk Road. *Council on Foreign Relations*. 10.04.2020. URL: <https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road> (accessed 5.10.2022).

²⁶ Freymann F., Stebbing J. 2020. China Is Winning the Vaccine Race. How Beijing Positioned Itself as the Savior of the Developing World. *Foreign Affairs*. 05.11.2020. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-05/china-winning-vaccine-race> (accessed 5.10.2022).

Эксперты американского аналитического Центра стратегических и международных исследований (CSIS) заявляют, что Китай взаимодействует с другими странами преимущественно на двусторонней основе. Лишь небольшая доля китайского экспорта вакцин выделяется посредством многосторонних механизмов, а предоставляемая помощь часто сопровождается «обязательными условиями», включая публичное выражение благодарности Пекину и поддержку его внешней политики. При этом подавляющее число проявлений такой «помощи» осуществляется в виде коммерческих продаж, а не пожертвований²⁷.

Схожие обвинения звучат со стороны европейцев. В начале пандемии верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррель заявил, что идёт борьба за влияние посредством «политики щедрости»²⁸. Из контекста понятно, что имеется в виду Китай, который, по словам европейского политика, агрессивно продвигает идею о том, что он является ответственным и надежным партнером в отличие от США²⁹. Британская The Sunday Times пишет, что потенциальная сверхдержава непреднамеренно развязала худшую глобальную катастрофу со времен Второй мировой войны, а сейчас стремится восстановить международный престиж, предлагая бесплатно иммунизировать миллионы людей по всему миру³⁰. Более жёстко высказываеться швейцарская газета Tages-Anzeiger: посредством вакциной стратегии КНР планирует переиначить историю пандемии и создать за пределами Европы систему зависимостей и долгов. Также звучит предупреждение, что если Запад не разработает «альтернативу глобальным инициативам Китая в сфере вакцинации – с честными условиями и без политических обязательств», то в скором времени основная часть мира окажется в зависимости от Пекина, который использует кризис и слабость других, чтобы установить новый мировой порядок³¹.

²⁷ Is China's Covid-19 Diplomacy Succeeding? *The Center for Strategic and International Studies*. URL: <https://chinapower.csis.org/china-covid-medical-vaccine-diplomacy/> (accessed 5.10.2022).

²⁸ The Coronavirus Pandemic and the New World It Is Creating. *European External Action Service*. 23.03.2020. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76379/corona-virus-pandemic-and-new-world-it-creating_en (accessed 5.10.2022).

²⁹ При этом сам Евросоюз в тот момент подвергался крайне жёсткой критике со стороны и государств-членов, и соседей по региону. Так, президент А. Вучич, вводя в марте 2020 г. чрезвычайное положение в Сербии и комментируя запрет Брюсселя на поставки медицинского оборудования в страны, не входящие в Евросоюз, заявил, что европейская солидарность существует только на бумаге, реальную помощь в критический момент можно ждать только со стороны «сербского друга и брата» – Китая. Брюссель объяснял своё решение стремлением сохранить ресурсы внутри ЕС, однако, как показала практика, оказался не в силах помочь не только своим соседям, но и государствам-членам. Так, Европейская комиссия направила всем государствам-участникам запрос Рима о поставках медицинского оборудования, однако ответа не последовало. Посол Италии в Брюсселе М. Массари обвинил Евросоюз в бездействии и подчеркнул, что первым на призыв о помощи откликнулся Китай.

³⁰ China Embarks on Campaign of Covid Vaccine Diplomacy. *The Times*. 15.12.2020. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/china-embarks-on-campaign-of-covid-vaccine-diplomacy-2739zdrnd> (accessed 5.10.2022).

³¹ Цит. по: Как Китай использует коронавирус для своих планов по завоеванию мирового господства. Inopressa: Иностранный пресса о событиях в России и в мире. 26.11.2021. URL: <https://www.inopressa.ru/article/12Nov2020/tagesanzeiger/china.html> (дата обращения: 5.10.2022).

Китай же увязывает свою медицинскую дипломатию в целом и вакцинную дипломатию в частности с концепцией сообщества единой судьбы человечества, подчёркивая, что вирус не имеет границ. Мы не являемся сторонниками подхода «кто контролирует вакцину, тот правит миром» (именно под таким заголовком вышла одна из статей в немецком журнале *Der Spiegel*), однако нельзя отрицать, что формирующийся сегодня рынок вакцин будет в значительной степени определять структуру постковидного мира (особенно в контексте прогнозов о вступлении человечества в «эпоху пандемий»). Что же касается вакцинной дипломатии, то мы согласимся с мнением директора Московского центра Карнеги Д.В. Тренина, который в интервью *Der Spiegel* заявил, что в условиях пандемии некоторые страны получают возможность добиться признания в качестве производителей общественных благ и тем самым получить больше влияния, чем они завоевывали в XX столетии с помощью идеологий³².

* * *

Проведённое исследование позволило получить ряд результатов, среди которых наиболее важными представляются следующие:

- систематизированы научные работы по медицинской и вакцинной дипломатии, выделены рассматриваемые в них проблемы;
- обосновано разграничение понятий «медицинская дипломатия» и «глобальная медицинская дипломатия», что позволило выстроить концептуальную основу исследования;
- даны определения медицинской и вакцинной дипломатии;
- выявлены отличительные особенности вакцинной дипломатии и формирующегося рынка вакцин;
- рассмотрена вакцинная дипломатия КНР и отношение к ней на Западе.

Обобщая полученные результаты, представим собственное видение исследовательского вопроса.

Способность государства защитить здоровье своих граждан, взять под контроль распространение эпидемии на собственной территории, оказать в случае необходимости медицинскую помощь в надлежащем объёме и качестве входит в число значимых критериев оценки эффективности проводимой политики. Здесь мы согласимся с утверждением профессора Оксфордского университета Т. Хейла: вирус атакует человеческое тело, но именно политическое тело в значительной степени защищает нас от него³³. В этой связи наличие собствен-

³² Wer den Impfstoff kontrolliert, regiert die Welt. *Spiegel Ausland*. 22.11.2020. URL: <https://www.spiegel.de/ausland/corona-impfstoff-verteilung-das-menschheitsprojekt-a-00000000-0002-0001-0000-000174103643> (accessed 5.10.2022).

³³ Hale T. 2020. An Immune System for the Body Politic: Using Social Science to Control COVID-19. *Blavatnik School of Government, University of Oxford*. 09.07.2020. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/immune-system-body-politic-using-social-science-control-covid-19> (accessed 5.10.2022).

ной индустрии вакцин – важный элемент системы национальной безопасности. Одновременно наблюдается существенное повышение роли здравоохранения во внешней политике: некоторые государства, располагающие необходимыми ресурсами, начинают использовать медицинскую и вакцинную дипломатию как средство реализации национальных интересов, достижения внешнеполитических целей и расширения влияния на мировой арене.

В начале пандемии многие эксперты заявляли, что основными конкурентами в данной сфере будут США и КНР. Так, С. Мун, содиректор Центра глобального здравоохранения Женевского института международных отношений и развития, в статье, опубликованной в июне 2020 г., писала, что именно эти страны находятся в наиболее выгодном положении для разработки и массового производства вакцин против COVID-19³⁴. Однако цифры, приведённые нами в предыдущих разделах, наглядно показывают, что реального американо-китайского противостояния нет ни на рынке вакцин, ни в их использовании в дипломатических целях. С одной стороны, это обусловлено тем, что США до сих пор не могут взять под контроль эпидемию на своей территории, возглавляя на протяжении практически всей пандемии антирейтинги и по количеству подтверждённых случаев заболевания, и по количеству смертей³⁵. Первоочередной задачей американского правительства остаётся вакцинирование собственных граждан, что уже называют американским неоизоляционизмом³⁶ и даже «вакцинным национализмом». К тому же необходимо учитывать, что в США в отличие от Китая (и России) права на те вакцины, которые сейчас находятся в гражданском обороте, принадлежат частным фармацевтическим компаниям, которых интересует прибыль, а не дипломатия. В мае 2021 г. Белый дом поддержал идею временно отказаться от прав интеллектуальной собственности на вакцины³⁷ (ранее о необходимости подобного шага говорили представители ВОЗ и ВТО, ряда стран и международных неправительственных организаций). Однако это предложение американского руководства не встретило поддержки ни у собственных производителей, ни у европейцев. К тому же, как отмечают учёные³⁸, производство вакцин (особенно РНК-вакцин или вакцин на основе

³⁴ Moon S. 2020. The Vaccine Race: Will Public Health Prevail over Geopolitics? *Global Challenges*. Special Issue 1. URL: https://globalchallenges.ch/issue/special_1/ (accessed 5.10.2022).

³⁵ Согласно официальным данным, в США на 28 февраля 2022 г. зарегистрировано 78 186 539 случаев заболевания и 939 950 смертей. Для сравнения в КНР эти показатели составляют 301 154 и 6 148 соответственно. См.: WHO coronavirus (COVID-19) dashboard. *World Health Organization*. URL: <https://covid19.who.int/> (accessed 5.10.2022).

³⁶ См., например: Manfredi-Sánchez J.L. 2022. Vaccine (Public) Diplomacy: Legitimacy Narratives in the Pandemic Age. *Place Branding and Public Diplomacy*. 02.02.2022. DOI: 10.1057/s41254-022-00258-2 (accessed 5.10.2022).

³⁷ Statement from Ambassador Katherine Tai on the Covid-19 TRIPS Waiver. *The Office of the United States Trade Representative*. 05.05.2021. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/statement-ambassador-katherine-tai-covid-19-trips-waiver> (accessed 5.10.2022).

³⁸ См., например: Для производства вакцины нужен не только патент. Мнения: Питер Хотес, Мария Елена Боттацци, Прашант Ядав. *Россия в глобальной политике*. 15.07.2021. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/vakciny-ne-tolko-patent/> (дата обращения: 5.10.2022).

аденовирусного вектора) это не только вопрос патентов, данную сферу отличают высокие показатели научо-, трудо- и капиталоёмкости: нужны продвинутые технологии, соответствующая инфраструктура, специалисты, соблюдение целого ряда регуляторных требований и т.д.

На наш взгляд, отсутствие реальной конкуренции в вакцинной дипломатии между США и КНР отражает общую тенденцию давно наметившихся геополитических сдвигов на мировой арене. Здесь можно вспомнить, например, экспертный опрос, проведённый в марте 2020 г. американским журналом *Foreign Policy*³⁹. В нём приняли участие 12 известных специалистов-международников, ответивших на вопрос, каким станет мир после пандемии. Многие из них тогда заявили, что ускорится давно наметившийся процесс ослабления Запада, прежде всего США, и усиления Востока, в первую очередь КНР. Сегодня мы действительно это наблюдаем, а китайское правительство даёт понять, что готово возглавить борьбу с COVID-19 без необходимости обращения к механизмам глобального управления (в том варианте, каком их привыкли воспринимать на Западе).

Скорее конкурентом Китая в вакцинной дипломатии на региональном уровне может выступить его давний геополитический соперник – Индия. Она начала экспорт вакцин от коронавируса в январе 2021 г. и пока занимает четвёртое место в мире по этому показателю (на 31 декабря 2021 г. – 2,4% от общемировых поставок). Следует отметить, что в присутствии Индии на глобальном рынке вакцин нет ничего удивительного, её давно называют «аптекой мира» (*pharmacy of the world*), однако в этот раз индийское правительство явно нацелено на то, чтобы извлечь из экспорта вакцин геополитические дивиденды, укрепляя репутацию поставщика доступных вакцин и тем самым бросая вызов «вакцинному доминированию» КНР в Южной и Юго-Восточной Азии. Об этом, в частности, свидетельствует гуманитарная инициатива «Вакцина Майтри» (*Maitri* в переводе с санскрита означает «благожелательность, милосердие, дружелюбие») для безвозмездного обеспечения вакцинами стран с низким уровнем дохода. По данным МИД Индии от 21 февраля 2022 г., в рамках данной инициативы передано почти 14,3 млн доз, основная часть которых (8,1 млн) отправлена в Бангладеш, Мьянму и Непал. Следует отметить, что на эти же страны приходится значительная часть коммерческих поставок (в общей сложности, с учётом поставок Индии по программе COVAX, им передано более 53 млн доз, что составляет почти 30% всего индийского экспорта вакцин)⁴⁰.

³⁹ How the World Will Look after the Coronavirus Pandemic. The Pandemic Will Change the World Forever. We Asked 12 Leading Global Thinkers for Their Predictions. *Foreign Policy*. 20.03.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/> (accessed 5.10.2022).

⁴⁰ Vaccine Supply. *Ministry of External Affairs, Government of India*. URL: <https://www.meaindia.gov.in/vaccine-supply.htm> (accessed 5.10.2022).

Показательно, что и Китай, и Индия стремятся выстраивать свою медицинскую дипломатию с опорой на культурный фундамент, поэтому некоторые авторы анализируют их действия в рамках концепции «мягкой силы». На наш же взгляд, из всех видов медицинской дипломатии «дипломатия через иглу» в наименьшей степени соответствует классическому пониманию данного концепта как способности добиваться желаемых политических результатов путём привлечения, а не принуждения. Вакцины из элемента гуманитарной помощи могут легко стать инструментом манипуляций и давления на других акторов международных отношений, что потенциально ставит под угрозу жизнь и здоровье огромного количества людей.

Безусловно, ситуацию с вакцинами нельзя сводить к геополитической игре. Есть фактор, который во многом будет определять дальнейшее развитие ситуации: сегодня идёт активное формирование глобального рынка вакцин, где между собой конкурируют различные участники, руководствуясь в своих действиях экономическими интересами. Прежде всего, это фармацевтические гиганты, для которых сложившаяся ситуация исторически уникальна. Не секрет, что раньше производство вакцин характеризовалось низкой маржинальностью по сравнению с продажами лечебных препаратов. Так, в 2019 г. мировой рынок вакцин оценивался в 33 млрд долл. (2% от общего объёма фармацевтического рынка)⁴¹. В условиях пандемии огромные финансовые потоки направляются именно в эту сферу, что укрепляет потенциал роста. По подсчётам экспертов, в 2020 г. продажи на рынке вакцин составили около 56 млрд долл., к 2025 г. этот показатель достигнет 86 млрд⁴². В настоящее время, помимо находящихся в обороте вакцин, 143 вакцины от коронавируса проходят клинические испытания, ещё 195 находятся на стадии доклинической разработки⁴³. С одной стороны, нарастающая конкуренция обеспечит их доступность, с другой – возникают опасения, что ответ на вопрос о том, когда пандемия закончится, будет дан в результате столкновения государственных и частных, геополитических и экономических интересов.

Наконец, отметим ещё один немаловажный аспект. Медицинская дипломатия – это не только политическая практика; её фундаментом являются научные возможности страны, которая тем самым проецирует вовне свои достижения. Поэтому в определённой степени вакцинная дипломатия представляет собой воплощение мирового лидерства в научной сфере. Можно долго рассуждать на тему российских вакцин, в том числе их потенциала для развития российской

⁴¹ 2020 WHO Global Vaccine Market Report. *World Health Organization*. URL: <https://www.who.int/publications/m/item/2020-who-global-vaccine-market-report> (accessed 5.10.2022).

⁴² Vaccines Global Market Report 2021: COVID-19 Impact and Recovery to 2030 (June 2021). *Research and Markets*. URL: <https://www.researchandmarkets.com/reports/5351788/vaccines-global-market-report-2021-covid-19> (accessed 5.10.2022).

⁴³ COVID-19 Vaccine Tracker and Landscape. *World Health Organization*. URL: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines> (accessed 5.10.2022).

экономики, однако трудно отрицать тот факт, что отечественная наука в условиях пандемии COVID-19 доказала свою состоятельность и конкурентоспособность. В то же время в дипломатическом компоненте есть определённые упущения. Способствовать решению такого рода проблем могло бы создание специального департамента по медицинской дипломатии при Министерстве иностранных дел. Представляется целесообразной и подготовка специалистов в области медицинской дипломатии – «медицинских дипломатов», поскольку это направление с большой долей вероятности сохранит свою актуальность и значимость.

В настоящее время курсы по глобальной медицинской дипломатии уже читаются в некоторых зарубежных университетах. В Женевском институте международных отношений и развития это входит в программу подготовки аспирантов на протяжении последних 10 лет. На наш взгляд, подобную практику можно внедрять и в России, например, в МГИМО как ведущем вузе по подготовке специалистов-международников, причём не только для аспирантов, но и для учащихся магистратуры и бакалавриата. В перспективе стоит задуматься о полноценной подготовке «медицинских дипломатов», что возможно при разработке совместных программ медицинских факультетов и факультетов международных отношений/мировой политики. Безусловно, это трудный и длительный процесс, однако, как справедливо заметил российский политолог-международник А.А. Байков, актуализация и совершенствование образовательных программ – это вопрос не только образования, но и эффективности внешней политики (Байков 2016).

* * *

Медицинская дипломатия, несмотря на значительное число работ в зарубежном научном сегменте, долгое время оставалась на обочине науки о международных отношениях. Однако в связи с пандемией COVID-19 она становится одним из наиболее перспективных направлений научных исследований и внешнеполитической практики. В рамках настоящей статьи мы рассмотрели медицинскую и вакцинную дипломатию, основными акторами которой выступают государства, поскольку такова, по нашему мнению, сегодняшняя реальность. Однако ситуация не статична: медицинская дипломатия может и должна объединять деятельность правительственные и неправительственные, некоммерческих и коммерческих организаций, поэтому анализ потенциала негосударственных акторов важен для понимания тенденций развития медицинской дипломатии в целом и вакцинной дипломатии в частности. Представляется, что будет повышаться роль учёных в этом процессе и, соответственно, значимость научной дипломатии, прежде всего, в области вакцинологии. Это, на наш взгляд, может стать одним из способов преодоления крайне сложного периода в отношениях России и целого ряда государств.

В завершение исследования процитируем Т. Томпсона, который в 2004 г., будучи министром здравоохранения и социальных служб США, в интервью

журналу *Health Affairs* заявил: «Есть ли лучший способ разрушить ненависть, барьеры этнических и религиозных групп, которые боятся Америки и ненавидят Америку, чем предложить этим странам хорошую медицинскую политику и хорошее здоровье? Медицинская дипломатия – способ продвигать интересы Америки по всему миру»⁴⁴. Эти слова стоило бы сделать ориентиром для всех стран, прибегающих в своей внешнеполитической практике к медицинской и вакцинной дипломатии, поскольку данные сферы напрямую затрагивают неотъемлемое право каждого человека – право на здоровье.

Об авторе:

Ирина Ильинична Арсентьева – доктор политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 620108, Екатеринбург, ул. Софии Ковалевской, д.16. E-mail: airen1@yandex.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 20-04-60337 «Оптимизация социально-экономических принципов регуляции современных обществ в контексте последствий коронавирусной пандемии».

UDC: 327
Received: March 2, 2022
Accepted: September 19, 2022

Transformations of Medical and Vaccine Diplomacies in the COVID-19 Era

I.I. Arsentyeva
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-182-207](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-182-207)

Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences

Abstract: The pandemic has produced the global COVID-19 vaccine market with various stakeholders acting in their economic self-interest. At the same time, some governments use vaccines for pursuing national interests and expanding their international influence. Us-

⁴⁴ Interview: Advocating for Medical Diplomacy: A Conversation with Tommy G. Thompson. *Health Affairs*. 04.05.2004. URL: <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hlthaff.W4.262> (accessed 5.10.2022).

ing scientific works on the topic and documents from WHO, GAVI, WTO, IMF, government documents and think tank reports, the author analyzes vaccine diplomacy as a branch of medical diplomacy and identifies changes that occur under pandemic impact. The article examines the current policy of China, as it has achieved the most notable success in medical services export, primarily to developing countries, and Chinese pharmaceutical companies play a prominent role in the global vaccine market. It raises serious concerns of the West, which accuses Beijing of using coronacrisis to establish a new (China-centric) world order. It is concluded that government capacity to protect public health and control epidemic spread is among the significant criteria for evaluating the effectiveness of State policy, and its own vaccine industry begins to be regarded as an important element of national security. There is also a considerable increase in the role of healthcare in foreign policy of a number of States using medical and vaccine diplomacies as a means of achieving political goals. COVID-19 vaccines are becoming a strategic asset that affects the country's position on the world stage and generates a new field of geopolitical rivalry. But at the same time, vaccine diplomacy could serve as a dialogue platform in cases when interstate relations are in a deep crisis. And it may lead to awareness of the need to train specialists in the field of medical diplomacy.

Keywords: COVID-19 pandemic, medical diplomacy, global health diplomacy, vaccine diplomacy, China's vaccine diplomacy, COVID-19 vaccines, vaccine market, vaccine race, vaccine geopolitics, science diplomacy

About the author:

Irina I. Arsentyeva – Doctor of Political Science, Associate Professor, Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 16 Sofia Kovalevskaya Street, Ekaterinburg, 620108. E-mail: airen1@yandex.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR according to the research project No 20-04-60337 "Optimization of Socio-Economic Principles of Regulation of Modern Societies in the Context of the Consequences of the Coronavirus Pandemic".

References:

- Adams V., Novotny T.E., Leslie H. 2008. Global Health Diplomacy. *Medical Anthropology*. 27(4). P. 315-323. DOI: 10.1080/01459740802427067
- Almeida C. 2020. Global Health Diplomacy: A Theoretical and Analytical Review. *Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190632366.013.25
- Blue S.A. 2010. Cuban Medical Internationalism: Domestic and International Impacts. *Journal of Latin American Geography*. 9(1). P. 31-49. DOI: 10.1353/lag.0.0071
- Bourne P. 1978. A Partnership for International Health Care. *Public Health Reports*. 93(2). P. 114-123.
- Boveja R. 2019. Multicultural Health Diplomacy: A Proposed Culturally Competent Diplomacy Model for Health Professionals. *Athens Journal of Health & Medical Sciences*. 6(1). P. 1-18. DOI: 10.30958/ajhms.6-1-1

- Brown M.D., Bergmann J.N., Novotny T.E., Mackey T.K. Applied Global Health Diplomacy: Profile of Health Diplomats Accredited to the United States and Foreign Governments. *Globalization and Health*. №14. DOI: 10.1186/s12992-017-0316-7
- Chang J. 2010. Taiwan's Participation in the World Health Organization: The U.S. 'Facilitator' Role. *American Foreign Policy Interests*. 32(3). P. 131-146. DOI: 1080/10803920.2010.487381
- Emmerling Th., Kickbusch I., Told M. (eds.). 2016. *Global Health Diplomacy*. Vol. 4: The European Union as a Global Health Actor. World Scientific Publishing. 368 p. DOI: 10.1142/9714
- Fairman D., Chigas D., McClintock E., Drager N. 2012. *Negotiating Public Health in a Globalized World. Global Health Diplomacy in Action*. New York: Springer. 200 p. DOI: 10.1007/978-94-007-2780-9
- Fauci A.S. 2007. The Expanding Global Health Agenda: A Welcome Development. *Nature Medicine*. 13(10). P. 1169-1171. DOI: 10.1038/nm1646
- Fazal T.M. 2020. Health Diplomacy in Pandemical Times. *International Organization*. 74(S1). P. 78-97. DOI: 10.1017/S0020818320000326
- Feinsilver J. 1993. Cuban Medical Diplomacy. *Healing the Masses*. Berkeley: University of California Press. P. 156-195. DOI: 10.1525/9780520913950-011
- Feinsilver J. 2010. Fifty Years of Cuba's Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism. *Cuban Studies*. №41. P. 85-104. DOI: 10.1353/cub.2010.0015
- Feldbaum H., Lee K., Michaud J. 2010. Global Health and Foreign Policy. *Epidemiologic Reviews*. 32(1). P. 82-92. DOI: 10.1093/epirev/mxq006
- Feldbaum H., Michaud J. 2010. Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests. *PLoS Medicine*. 7(4). DOI: 10.1371/journal.pmed.1000226
- Fidler D.P. 2013. Health Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press. P. 691-707. DOI: 10.1093/oxfordhb/978019958862.013.0039
- Fischer F. 2021. Science and the COVID-19 Recovery Fund: The Time for Public Health and International Health Diplomacy?! *Public Health in Practice*. №2. DOI: 10.1016/j.puhip.2021.100081
- Fraile del Álamo V., Lim D.J. 2020. Mask Diplomacy: Shifting the COVID-19 Narrative? *China Story Yearbook 2020: Crisis*. Canberra: ANU Press. DOI: 10.22459/cs.y.2021.01a
- Gauttam P., Singh B., Kaur J. 2020. COVID-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony? *Millennial Asia*. 11(3). P. 318-340. DOI: 10.1177/0976399620959771
- Halabi S., Santos Rutschman A. 2021. Viral Sovereignty, Vaccine Diplomacy, and Vaccine Nationalism: The Institutions of Global Vaccine Access (preprint research paper). *SSRN Electronic Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.3902809 (accessed 5.10.2022).
- Herington J., Lee K. 2014. The Limits of Global Health Diplomacy: Taiwan's Observer Status at the World Health Assembly. *Globalization and Health*. 10(1). DOI: 10.1186/s12992-014-0071-y
- Hosseini Divkolaye N.S., Radfar M.H., Seighali F., Buckley Jr F.M. 2016. When Health Diplomacy Serves Foreign Policy: Use of Soft Power to Quell Conflict and Crises. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*. 10(5). P. 724-727. DOI: 10.1017/dmp.2016.31
- Hotez P.J. 2001. Vaccines as Instruments of Foreign Policy. *EMBO Reports*. 2(10). P. 862-868. DOI: 10.1093/embo-reports/kve215
- Hotez P.J. 2006. The "Biblical Diseases" and U.S. Vaccine Diplomacy. *The Brown Journal of World Affairs*. 12(2). P. 247-258.
- Hotez P.J. 2014. "Vaccine Diplomacy": Historical Perspectives and Future Directions. *PLOS Neglected Tropical Diseases*. 8(6). P. 1-7. DOI: 10.1371/journal.pntd.0002808

- Hotez P.J. 2017. Russian-United States Vaccine Science Diplomacy: Preserving the Legacy. *PLOS Neglected Tropical Diseases*. 11(5). DOI: 10.1371/journal.pntd.0005320
- Hotez P.J. 2021. *Preventing the Next Pandemic. Vaccine Diplomacy in a Time of Anti-science*. Johns Hopkins University Press. 208 p.
- Hotez P.J., Narayan V. 2021. Restoring Vaccine Diplomacy. *JAMA*. 325(23). P. 2337-2338. DOI: 10.1001/jama.2021.7439
- Katz R., Kornblet S., Arnold G., Lief E., Fischer J.E. 2011. Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization. *Milbank Quarterly*. 89(3). P. 503–523. DOI: 10.1111/j.1468-0009.2011.00637.x
- Kazharski A., Makarychev A. 2021. Russia's Vaccine Diplomacy in Central Europe: Between a Political Campaign and a Business Project. *Mezinárodní Vztahy*. 56(4). P. 131-146. DOI: 10.32422/mv-cjir.1820
- Kevany S. 2014. Global Health Diplomacy, 'Smart Power', and the New World Order. *Global Public Health*. 9(7). P. 787-807. DOI: 10.1080/17441692.2014.921219
- Kickbusch I. 2011. Global Health Diplomacy: How Foreign Policy Can Influence Health. *British Medical Journal*. №342. DOI: 10.1136/bmj.d3154
- Kickbusch I., Lister G., Told M., Drager N. (eds.). 2013. *Global Health Diplomacy: Concepts, Issues, Actors, Instruments, Fora and Cases*. New York: Springer. DOI: 10.1007/978-1-4614-5401-4
- Kickbusch I., Nikogosian N., Kazatchkine M., Kormany M. 2021. *A Guide to Global Health Diplomacy*. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. 254 p.
- Killeen O.J., Davis A., Tucker J.D., Meier B.M. 2018. Chinese Global Health Diplomacy in Africa: Opportunities and Challenges. *Global Health Governance*. 12(2). P. 4-29.
- Kirk J.M. 2009. Cuba's Medical Internationalism: Development and Rationale. *Bulletin of Latin American Research*. 28(4). P. 497-511. DOI: 10.1111/j.1470-9856.2009.00314.x
- Kobierecka A., Kobierecki M.M. 2021. Coronavirus Diplomacy: Chinese Medical Assistance and Its Diplomatic Implications. *International Politics*. 58(1). P. 937-954. DOI: 10.1057/s41311-020-00273-1
- Koh T. 2016. Medicine and Diplomacy. *Singapore Medical Journal*. 57(11). P. 641-643. DOI: 10.11622/smedj.2016176
- Kowalski B. 2021. China's Mask Diplomacy in Europe: Seeking Foreign Gratitude and Domestic Stability. *Journal of Current Chinese Affairs*. 50(2). P. 209-226. DOI: 10.1177/18681026211007147
- Lee K., Smith R. 2011. What is 'Global Health Diplomacy'? A Conceptual Review. *Global Health Governance*. 5(1). P. 1-12.
- Lee S.T. 2021. Vaccine Diplomacy: Nation Branding and China's COVID-19 Soft Power Play. *Place Branding and Public Diplomacy*. DOI: 10.1057/s41254-021-00224-4
- Low-Berl D. (ed.). 2011. Innovative Health Partnerships. The Diplomacy of Diversity. World Scientific Publishing. *Global Health Diplomacy*. Vol. 1. 600 p. DOI: 10.1142/8242
- Manfredi-Sánchez J.L. 2022. Vaccine (Public) Diplomacy: Legitimacy Narratives in the Pandemic Age. *Place Branding and Public Diplomacy*. 02.02.2022. DOI: 10.1057/s41254-022-00258-2 (accessed 25.02.2022).
- Marrogi A.J., al-Dulaimi S. 2014. Medical Diplomacy in Achieving U.S. Global Strategic Objectives. *Joint Force Quarterly*. №74. P. 124-130.
- Matlin S., Kickbusch I. (eds.). 2017. Pathways to Global Health. *Case Studies in Global Health Diplomacy*. World Scientific Publishing. *Global Health Diplomacy*. Vol. 5. 360 p. DOI: 10.1142/10140

- McInnes C., Lee K., Youde K. (eds.). 2020. *The Oxford Handbook of Global Health Politics*. Oxford: Oxford University Press. 752 p. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190456818.001.0001
- Moon S. 2020. The Vaccine Race: Will Public Health Prevail over Geopolitics? *Global Challenges*. Special Issue 1. URL: https://globalchallenges.ch/issue/special_1/ (accessed 5.10.2022).
- Novotny T.E., Kickbusch I., Told M. (eds.). 2013. 21st Century Global Health Diplomacy. World Scientific Publishing. *Global Health Diplomacy*. Vol. 3. 356 p. DOI: 10.1142/8178
- Roskam E., Kickbusch I. (eds.) 2011. Negotiating and Navigating Global Health. Case Studies in Global Health Diplomacy. World Scientific Publishing. *Global Health Diplomacy*. Vol. 2. 464 p. DOI: 10.1142/8273
- Ruckert A., Labonté R., Lencucha R., Runnels V., Gagnon M. 2016. Global Health Diplomacy: A Critical Review of the Literature. *Social Science & Medicine*. №155. P. 61-72. DOI: 10.1016/j.socscimed.2016.03.004
- Rudolf M. 2021. *China's Health Diplomacy during COVID-19: The Belt and Road Initiative (BRI) in Action*. SWP Comment. №9. DOI: 10.18449/2021C09
- Sharun Kh., Dhama K. 2021. COVID-19 Vaccine Diplomacy and Equitable Access to Vaccines Amid Ongoing Pandemic. *Archives of Medical Research*. 52(7). P. 761-763. DOI: 10.1016/j.arcmed.2021.04.006
- Sharun Kh., Dhama K. 2021. India's Role in COVID-19 Vaccine Diplomacy. *Journal of Travel Medicine*. 28(7). DOI: 10.1093/jtm/taab064
- Taghizade S., Chattu V.K., Jaafaripooyan E., Kevany S. COVID-19 Pandemic as an Excellent Opportunity for Global Health Diplomacy. *Frontiers in Public Health*. №9. P. 1-9. DOI: 10.3389/fpubh.2021.655021
- Telias D., Urdinez F. 2021. China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*. DOI: 10.1177/18681026211020763
- Urdinez F. 2021. *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. 37 p.
- Verma R. 2020. China's 'Mask Diplomacy' to Change the COVID-19 Narrative in Europe. *Asia Europe Journal*. 18(2). P. 205-209. DOI: 10.1007/s10308-020-00576-1
- Yee D. 2021. A Trojan Horse: China's Vaccine Diplomacy and the Internal Dynamics of the COVID-19 Vaccine Rollout in the Philippines. *Critical Asian Studies*. DOI: 10.52698/jjlt2807
- Youde J. 2010. China's Health Diplomacy in Africa. *China: An International Journal*. 8(1). P. 151-163. DOI: 10.1142/S021974721000099
- Baykov A.A. 2016. «Zolotoj standart» podgotovki mezhdunarodnika i effektivnost' vnesnej politiki [‘Golden Standard’ in International Relations Training and the Effectiveness of Foreign Policy]. *MGIMO Review of International Relations*. 1(46). P. 70-83. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-1-46-70-83 (In Russian)
- Boreyko A.V. 2020. Evolyuciya kubinskoj medicinskoj diplomatiii [The Evolution of Cuban Medical Diplomacy]. *Iberoamerican notes*. 8(4). P. 92-104. DOI: 10.46272/2409-3416-2020-8-4-92-104. (In Russian)
- Demidov A.M. 2021. Medicinskaya diplomatiya kak napravlenie vnesnej politiki Kuby [Medical Diplomacy as a Direction of Cuban Foreign Policy]. *Sbornik statej kafedry mezhdunarodnyx otnoshenij, medialogii, politologii i istorii* [The Collection of Articles of the Department of International Relations, Media Education, Political Science and History]. Saint Petersburg: Saint Petersburg University of Economics. P. 26-37. (In Russian)

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

Mikhailov L.A. 2017. Rossijskaya medicinskaya diplomatiya [Russian Medical Diplomacy]. *International Affairs*. №6. P. 140-148. (In Russian)

Torkunov A.V., Ryazantsev S.V., Levashov V.K. (eds.). 2021. *Pandemiya COVID-19: Vyzovy, posledstviya, protivodejstvie* [COVID-19 Pandemic: Challenges, Consequences, Counteraction]. Moscow: Aspect Press Ltd. 248 p. (In Russian) DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021

Zhuravleva E.V. 2021. Medicinskaya diplomatiya kak instrument politiki «myagkoj sily» KNR [Medical Diplomacy as a Soft Power Instrument of the PRC]. *Kommunisticheskij Kitaj. Celi i zadachi k stoletnemu yubileyu KPK* [Communist China. Goals and Objectives for CPC's Centennial]. Moscow: IFES RAS. P. 224-239. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Байков А.А. 2016. «Золотой стандарт» подготовки международника и эффективность внешней политики. *Вестник МГИМО-Университета*. 1(46). С. 70-83. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-1-46-70-83

Борейко А.В. 2020. Эволюция кубинской медицинской дипломатии. *Иberoамериканские тетради*. 8(4). С. 92-104. DOI: 10.46272/2409-3416-2020-8-4-92-104

Демидов А.М. 2021. Медицинская дипломатия как направление внешней политики Кубы. *Сборник статей кафедры международных отношений, медиалогии, политологии и истории*. Санкт-Петербург: СПбГЭУ. С. 26-37.

Журавлёва Е.В. 2021. Медицинская дипломатия как инструмент политики «мягкой силы» КНР. *Коммунистический Китай. Цели и задачи к столетнему юбилею КПК*. Москва: ИДВ РАН. С. 224-239.

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

Михайлов Л.А. 2017. Российская медицинская дипломатия. *Международная жизнь*. №6. С. 140-148.

Торкунов А.В., Рязанцев С.В., Левашов В.К. (ред.). 2021. *Пандемия COVID-19: Вызовы, последствия, противодействие*. Москва: Аспект Пресс. 248 с. DOI: 10.19181/monogr.978-5-7567-1139-4.2021



Institutional Framework and Practice of Russian Science Diplomacy

R.O. Reinhardt, V.A. Mozebakh

MGIMO University

Abstract. The research deals with a relatively recent phenomenon of science diplomacy as a tool of Russian foreign policy. One of the science diplomacy tracks is 'diplomacy for science'. The article investigates this track's macro- and micro-level practices to assess the overall effectiveness of Russian science diplomacy. The authors conducted an in-depth analysis of primary sources and semi-structured interviews with academics and diplomats. They conclude that at the micro-level, 'diplomacy for science' is hindered by a lack of legal information on travel rules, poor consolidation of the 'research diaspora,' and the absence of a regulatory framework to identify those eligible for consular and diplomatic support. A distrust in communication between scholars and diplomats further aggravates the uneven support for scientists across Russian diplomatic missions. At the macro-level, the institutional framework of scientific cooperation between Russia and other states appears vague, featuring non-binding memoranda of understanding and very few detailed agreements.

Keywords: science diplomacy, diplomacy for science, scientific exchange, scientific cooperation, consular issues, Russian diplomacy, digital diplomacy, research diaspora, overseas compatriots, science policy

Science diplomacy is being institutionalized in Russia (Reinhardt 2021). We focus here on 'diplomacy for science'¹ as a means diplomats use to facilitate scientific and technical cooperation through negotiations and international law (The Royal Society 2010). The 'diplomacy for science' is reviewed at two levels: the macro-level (making treaties and agreements on scientific and technical cooperation) and the

¹ Two other components are 'science in diplomacy' (the elaboration of recommendations for policymaking by scientists) and 'science for diplomacy' (the use of scientific alliances by scientists and diplomats to strengthen bi- and multilateral relations between countries). The analysis of these aspects in Russia can be found in work mentioned.

UDC 338.

Received: January 10, 2022

Accepted: September 18, 2022

micro-level (diplomatic and consular conduct aimed at facilitating the overseas activity of scientists, researchers, and scientific groups, by providing administrative, legal, and information assistance).

Some approaches to science diplomacy can be adopted from other domains of diplomacy. For instance, Bergeijk, Groot, and Yakop (Bergeijk, Groot, Yakop 2011) show that economic diplomacy can be incoming and outgoing. When applied to 'diplomacy for science,' the incoming part is about helping foreign specialists in Russia, while the outgoing part is about helping Russian scientists abroad.

The instruments of 'diplomacy for science' can be divided into those facilitating the functioning of the institutional and legal framework and those adopted for administrative stimulation and acceleration of external scientific and technical activities. In 2020, Foreign Minister Lavrov said that the Russian Foreign Ministry did not engage in the administration of scientific cooperation². The ministry seems more inclined to act as a facilitator of the overall scientific and technical cooperation framework rather than an active stakeholder in such activity. We try to clarify the role of the Russian MFA in 'diplomacy for science' by analyzing the functioning of science attachés at the micro-level and Russia's legal framework for international scientific cooperation at the macro-level.

Russia has framework agreements on cooperation in science and technology with advanced nations. However, their implementation depends on the general state of cooperation between the signatories, and they indicate intentions rather than actual deeds. Regrettably, there is no unified database of agreements on science and technology cooperation. The Ministry of Foreign Affairs, or the Ministry of Science, failed to provide information on the number and nomenclature of such agreements at the authors' request.

Methodology

The research employs a qualitative analysis of Russian diplomacy for science on both micro- and macro-levels. We conducted a series of semi-structured interviews with Russian and Russian-speaking scientists and researchers, 12 people representing different fields of science, such as physics, biology, and social sciences, and working at various research institutions. Eight of them are based in Russia, whereas four live abroad. The group is balanced in terms of gender. The age of the respondents ranges from 28 to 72 years old. Five people have science management and administrating experience. Four interviewees hold the title of the Doctor of Sciences, five the Candidate of Sciences, and one has a Ph.D. While the selection cannot be representative, our

² Lavrov schitaet, chto nauchnaia diplomatiia pri pandemic perestaeat byt' instrumentom vliianiia [Lavrov thinks that science diplomacy is losing its influence at the times of the pandemic]. 2020. TASS. URL: <https://tass.ru/politika/8294685> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

primary aim is to understand the general sentiment towards 'diplomacy for science' among scientists.

We used a similar methodology to interview five Russian diplomats on the conditions of anonymity and confidentiality. Two of them work in the Ministry Headquarters, two are placed in embassies abroad, and one works in a consulate. The age ranges from 26 to 52, gender –males only. The five officers have different levels of experience in scientific cooperation, including contacts with Russian-speaking scholars living abroad (or the so-called 'research diaspora'). Their interviews provide helpful insights into administrative and conceptual challenges faced by diplomats dealing with 'diplomacy for science'. We conducted a normative analysis of the interview results identifying the pitfalls between scientists and diplomats.

At the macro-level, we analyzed the Russian 'diplomacy for science' by manually systematizing Russia's treaties and agreements on scientific and technical cooperation by geographic priorities of the Russian foreign policy, namely the US, BRICS members, Western Europe and the EU, and the CIS countries. Although international agreements on scientific cooperation are also made between the Academies of Science³, scientific foundations, etc., and their analysis is possible along the same lines⁴, this research deals only with those signed among governments.

Russian science diplomacy at the micro-level

We examined the everyday cooperation of scientists and diplomats through semi-structured interviews with both diplomatic officers and researchers. This was aimed at identifying the problems challenging their interactions.

Interviews with scientists

The issues identified by the semi-structured interviews with the scholars about their interaction with diplomats can be divided into three groups.

Lack of information about consular issues and services

Many research workers, including those from the so-called research diaspora who are not Russian citizens, are often unaware or even completely unaware of border regulations. Five out of 12 respondents indicated that despite having an official invitation from the host party (EU countries) to participate in scientific events, they still provided a different purpose of travel (e.g., tourism) by applying for a visa. They were thus unable to make use of the preferential treatment of researchers provided for in the specialized Russia-EU Agreement⁵. What exactly they failed to seize was an opportu-

³ Zakliuchennye RAN soglasheniia o mezhdunarodnom sotrudnichestve [International cooperation agreements of RAS]. 2019. *Russian Academy of Sciences*. URL: <http://www.ras.ru/about/cooperation/intagreements.aspx> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴ Kashkin S.Y. et al. 2021. *Osnovy pravovogo regulirovaniia nauki v Rossii i mire: uchebnoe posobie* [The Basics of Legal Regulation of Science in Russia and the Rest of the World: Coursebook]. Moscow: Ruscience. (In Russian)

⁵ Soglashenie mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Evropeiskim soobshchestvom ob uproschenii vydachi viz grazhdanam Rossiiskoi Federatsii i Evropeiskogo Soiuza [Agreement between the European Community and the Russian Federation

nity to obtain a multiple entry visa valid for up to five years and a consular fee waiver (under Articles 5 and 6 of the said Agreement⁶).

Another respondent, a Soviet citizen in the past and currently an EU resident, who came to Russia to attend an international research forum, said that when applying for a Russian visa through a visa center, he paid a processing fee and also a double consular fee. Asked why he failed to apply directly to the Russian consulate to receive a humanitarian visa, he claimed he never knew it was possible.

Interviews concerning research trips to the US reveal similar problems. None of the three interviewees with experience at American research centers knew there was a bilateral visa agreement between Russia and US⁷. The respective Russia-EU Agreement was signed over 15 years ago, and the Russia-US Agreement over ten years ago, with both still in force notwithstanding the current events. Even experienced scientists remain uninformed of their privileges, pointing to a severe lack of awareness among Russian scholars.

At the same time, when asked if such things as visa difficulties or high consular fees could discourage them from a research trip abroad, eight out of 12 gave positive replies.

Taxation abroad is another issue that reportedly often causes difficulties. Two respondents who held temporary contracts at Italian universities reported having paid income taxes, but under Article 20 of the Russia-Italy convention for the avoidance of double taxation⁸, it was not mandatory since they remained the tax residents of Russia if their tenure did not exceed a two-year term. Another two respondents reported similar issues when working in countries with double taxation avoidance conventions with Russia.

Communication with diplomats

Asked whether they had ever had trouble communicating with diplomatic or consular officers, seven out of 12 said yes (or probably yes). However, the exact matters that caused the trouble varied, with some respondents noting an overall feeling of discomfort having to interact with officials and others citing concrete situations bordering

on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation] (signed in Sochi on 25.05.2006). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126335/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁶ Ibid.

⁷ Soglashenie mezhdu Rossijskoj Federatsiei i Soedinennymi Shtatami Ameriki ob uproshchenii vizovykh formal'nostej dlja grazhdan Rossijskoj Federatsii i grazhdan Soedinennykh Shtatov Ameriki [Agreement between the Russian Federation and the United States of America on the simplification of visa formalities for nationals of the Russian Federation and nationals of the United States of America] (signed in Moscow and Washington DC 01.11.2011 – 19.11.2011) [Note of the Ministry of Foreign Affairs of Russia from 01.11.2011 N 46197/KD; Note of the US Department of State from 19.11.2011]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134007/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁸ Konventsija mezhdu Pravitel'stvom RF i Pravitel'stvom Ital'ianskoj Respubliki to 09.04.1996 «Ob izbehanii dvojnogo nalogoblozenija v otnoshenii nalogov na dokhody i kapital i predotvratshchenii uklonenijia to nalogoblozenija» [Convention between the Government of the Russian Federation and the Government of the Italian Republic for the avoidance of double taxation concerning taxes on income and capital and the prevention of fiscal evasion] (amended on 13.06.2009). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21175/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

on confrontation. In the broader sense, all these cases appear to demonstrate that the problem is a lack of awareness of each other's work between diplomats and scientists.

Among the most common misunderstandings is the confusion of scientific titles and ranks by diplomats and the failure of researchers to distinguish between embassies and consulates or diplomatic ranks. At least two respondents believed that Attachés held a higher rank than a First Secretary or a Counsellor.

Another sensitive issue that should not be overlooked is the mutual lack of trust between diplomats and scientists. Four respondents believed that nearly all diplomatic and consular officers were directly engaged with the special services. Although other respondents were not as adamant, judging by the content and tone of their replies, it is hard to conclude that they did not share the same idea. Three respondents also noted a pinch of suspicion on the side of diplomatic officers they had to communicate with. One interviewee suggested that it might relate to the perception among diplomats that researchers often are intelligence officers. At the current stage, the spy mania remains unreasonably strong.

Lack of engagement with 'research diaspora'

While mass migration (the 'brain drain') of scientists from Russia has been widely discussed since the 1990s, the very term 'research diaspora' has only recently become part of the political discourse, namely at the turn of the 2000s and 2010s (Dezhina, Kuznetsov et al. 2015; Dezhina 2016; Malakhov, Vasil'eva, Belov 2020)⁹. In 2008, the Russian-Speaking Academic Scientists Association (RASA) was established. It has three divisions: North America, Europe, Asia-Pacific¹⁰. In 2012, RuSciTech was set up to uphold a similar mission. In 2015, a working group on cooperation with overseas compatriots was created under the Ministry of Science and Higher Education (MHSE) that held annual meetings at least till 2019¹¹. It involved members of RASA, RuSciTech, and independent experts, as well as high-ranking MSHE officials (The Russian Research Institute of Economics, Politics, and Law in Science and Technology (RIEPL) 2019).

It is hard to find any information about the workings of these institutions. Out of twelve respondents, only one knew of RASA's existence as its member. The rest were surprised at the discovery, which is quite natural given the lack of information. The official websites of neither RASA nor RuSciTech are functioning¹². Only RASA-America's website is available, but the information posted there is rarely updated¹³.

⁹ Elibrary, the largest national depository of research papers, has fewer than 50 items concerning the topic of the Russian research diaspora. URL: <https://elibrary.ru/> (accessed 20.10.2022).

¹⁰ Russian-Speaking Academic Scientists Association (RASA). RASA-America (RASA-USA) was registered in 2008 in Boston; RASA-Europe (Association Internationale des Scientifiques Parlant Russe, AISPR) in 2008 in Paris, RASA-Asia in 2017 in Singapore.

¹¹ The fifth meeting of the working group was held on May 16, 2019, in Sochi, on the margins of the Third International Conference 'The Science of the Future and the Fourth National Forum 'Science of the Future – Science of the Youth'. There has been no information about the working group meeting since the pandemic's start.

¹² RASA. Available at: <http://www.dumaem-po-russki.org/>; RuSciTech. URL: <http://ru-sci-tech.org/> (accessed 20.10.2022)

¹³ Russian-American Science Association. URL: <http://www.rasa-usa.org/> (accessed 20.10.2022). Notable that given the overlap of the abbreviations of the main office and the American branch (RASA), the latter stands for the 'Russian-American Science Association' in translation on the given website. The information about the organization of a remote round-

The information about the functioning of the ministry's working group is posted on the personal page of A. Starts, co-chair of RuSciTech¹⁴. These cannot be found elsewhere in open access, including on the official website of the MSHE¹⁵, and both the working group and RuSciTech have no accounts on social media. Consequently, new members¹⁶ join the diaspora network via informal links.

The information vacuum results in the lack of integrity within the research diaspora and reduced efficiency of its coordination and self-regulation mechanisms. Eleven out of twelve respondents explicitly supported this statement during our interviews.

Interviews with diplomats

Russian diplomats have reported three main problems in communication with academic circles.

Difficulty identifying the target audience

The first issue concerns terminology. Four respondents out of 5 tended to view such terms as 'scientist,' 'researcher,' 'research fellow,' 'scholar,' 'lecturer,' 'professor,' and 'expert' as nearly synonymous. Despite the presumed similarity of the terms, the diplomats found the vagueness of legal definitions of title to be a problem because they did not know who was eligible to ask for their assistance. Only one respondent who had considerable experience in supporting scientists knew the specifics of the terminology introduced in the Federal Law '*On Science and State Policy on Science and Technology*'¹⁷, while others admitted not being acquainted with the legislation.

Concerning this ambiguity, the diplomats also stressed the disparate character of the research society. They wondered whether it was suitable to place renowned world-class nuclear physicists and social science Ph.D. students in the same group and whether using the same diplomatic instruments to help them was justified.

The vagueness of the term 'research diaspora'

Compared to a 'researcher,' 'research diaspora' is even more ambiguous. Federal laws and by-laws about science and research do not define the term. The Strategy of Scientific and Technical Development in Russia¹⁸ and the glossary of the Conceptual

table with RASA representatives and the RAS on the margins of the Global Conference of RASA and the Eleventh RASA-America Annual Conference was only found on the website of 'Nauchnaya Rossiya' [Scientific Russia] organization. See Mokhnachev N., Ibragimova A. 2020. Rossijskaja Nauka i diaspora [Russian science and diaspora]. *Nauchnaya Rossiya*. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/diaspora-i-rossijskaya-nauka> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

¹⁴ Andrei Starinets's Homepage. Science & Education in Russia Federation / Russia – Soviet Union. URL: http://www-thphys.physics.ox.ac.uk/people/AndreiStarinets/science_in_russia.html (accessed 20.10.2022)

¹⁵ Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/> (accessed 20.10.2022)

¹⁶ There is no open access information about the current numbers of these organizations.

¹⁷ Federal'nyi zakon «O naуke i gosudarstvennoi nauchno-tehnicheskoi politike» ot 23.08.1996 N 127-FZ (v poslednei redaktsii) [Federal Law 'On Science and State Policy on Science and Techology' from 23.08.1996 N 127-FZ (latest version)]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Article 4 of the present law defines a research worker as one of the critical subjects of scientific and technical activity.

¹⁸ Указ Президента РФ от 01.12.2016 N 642 «O Strategii nauchno-tehnologicheskogo razvitiia Rossijskoj Federatsii» [Order of the President of Russia 'On The Strategy of Scientific and Technical Development of Russia' from 01.12.2016 N 642]. Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Framework of International Scientific and Technical Cooperation of Russia does not have the definition, even though the term is used in the Conceptual Framework itself (Article 28)¹⁹.

The Federal Law on the State Policy of the Russian Federation Concerning Compatriots Abroad²⁰ defines a compatriot in Article 1 but does not have the term 'diaspora' and never details what it is. The absence of a legal definition of 'research diaspora' hinders diplomatic support for scientists. The definition of research diaspora may require elaborating primary and additional criteria, such as command of the Russian language, Russian (or Soviet, in the past) citizenship, education received in Russia or the USSR, etc.

Among questions that may arise at this stage are whether second-generation migrants, without the Russian language but with scientific achievements, qualify as members of the research diaspora; or whether foreign nationals without ethnic or public connections with Russia but with a Russian degree or/and a proper command of the language, or/and positively disposed towards Russia should be seen as part of the research diaspora.

All respondents also noted a noticeable political polarisation within the supposed research diaspora and the Russian diaspora. This is most visible in their attitude towards the Russian state and its domestic and foreign policy. While some compatriots are staunchly opposed to Russian policies in general and specific measures in particular, others feel more apologetic and supportive, being critical of the policies of their countries of residence. In the case of the research diaspora, there are also criticisms of the Russian science policy (not always constructive) alongside nostalgic (or critical) sentiments about Soviet R&D policies and the higher education system.

Two diplomats noted that some compatriots see the word 'diaspora' as having a pejorative connotation and thus refuse to associate themselves with it. This may be explained by negative stereotypes about other ethnic groups living outside their home countries, including some marginalized communities.

Another cause of disparity within the research diaspora is the difference in the period and status of stay abroad. Even though the questionnaire conducted jointly by the Ministry of Science and Higher Education and the Russian Research Institute of Economics, Politics, and Law in Science and Technology (RIEPL) in 2019 showed that the majority, or 61,8% of overseas compatriot scientists, was comprised by those who had left Russia in the 1990s (MSHE, RIEPL 2019)²¹, the diplomats interviewed

¹⁹ Kontseptsiiia mezhdunarodnogo nauchno-tehnicheskogo sotrudnichestva Rossiiskoi Federatsii [Conceptual Framework of International Scientific and Technical Cooperation of Russia]. Approved by the Government of the Russian Federation on 08.02.2019. URL: <https://france.mid.ru/upload/iblock/7f8/7f8aadb5de45b3a58103046d70eabef2.pdf> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

²⁰ Federal'nyi zakon «O gosudarstvennoi politike Rossiiskoi Federatsii v otnoshenii sootechestvennikov za rubezhom» ot 24.05.1999 N 99-FZ (v poslednei redaktsii) [Federal Law on the State Policy of the Russian Federation Concerning Compatriots Abroad from 24.05.1999 N 99-FZ (latest version)]. Consultant. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/ (accessed 20.10.2022). (In Russian)

²¹ Migrated prior to 1991 – 6,1%; in the 2000s – 21,4%; in the 2010s – 9,2%.

way more often interacted with the second- (the 2000s) and third-wave (the 2010s) emigrants. This can be explained by the fact that most of the first post-Soviet emigrants have already melted into the recipient societies and their scientific circles and are disinterested in resuming their bonds with Russia. At the same time, two diplomats said in the interview that compatriots with foreign passports contacting the Russian embassies were not rare.

Finally, four respondents considered the quantitative evaluation of the Russian research diaspora complex. Those working at the Russian embassies and consulates could roughly evaluate the numbers of the Russian diaspora but struggled to provide estimates of researchers who had come from Russia or the USSR. The situation is further aggravated by the fact that very few researchers choose to register at the consulate, which is entirely voluntary.

The personalized character of science diplomacy

The respondents argued that the absence of a systematized vision of the support diplomats could provide to scientists led to the domination of personal factors over institutional ones. As a result, the effectiveness of the support for scientists often depends on the priorities of a particular embassy. Speaking about the work that could be attributed to 'diplomacy for science,' the interviewees repeatedly stressed that it all depended on the Ambassador or the Consul. The respondents claimed there was a direct link between the academic background of senior diplomats on the mission and the intensity and regularity of the work in the scientific domain.

In this context, two respondents also said that the instructions from Moscow headquarters concerning scientific cooperation were not always detailed in terms of goals and tasks. The same is valid for the researchers' needs, with many failing to provide a definite answer when asked how the embassy could help.

Russian science diplomacy at the macro-level

As previously stated, by 'macro-level,' the authors mean the institutional framework behind Russia's international scientific cooperation: the science cooperation treaties and agreements. There is no unified database of international treaties on scientific cooperation, so the authors had to search for them online.

USA

The Agreement between Russia and the US on Scientific and Technical Cooperation was signed in 1993²², when bilateral ties were arguably at their highest point. This

²² Soglashenie mezdu Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Soedinennykh Shtatov Ameriki o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 16.12.1993 g. (s izmeneniiami na 24.06.2016 g.) [Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on Scientific and Technical Cooperation from 16.12.1993 (version of 24.06.2016)]. *Elektronnyi fond pravovykh i normativno-tehnicheskikh dokumentov* [Digital depository of legal and normative documents]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900426> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

is a relatively general document comprised of 10 articles, signed for ten years, with an extension possible for 10-year terms. The Agreement has since been extended twice, in 2005 and 2016²³, by exchange of notes between the US Embassy in Moscow and the Russian Foreign Ministry. In its current edition, the Agreement will be in force till December 2025; it features two appendices, one regulating the functioning of the Russia-US Joint Science and Technology Cooperation Committee and the other overseeing general issues concerning intellectual property rights.

Another important document was signed in 1992 during President Yeltsin's visit to the US. The Russia-US Agreement on Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for Peaceful Purposes is as short as seven articles and an appendix concerning intellectual property rights²⁴. The extension mechanism is similar, with 5-year extensions mediated through an exchange of diplomatic notes²⁵. This was done in 1997, 2002, 2007, 2013, and 2021. The two latest exchanges provided for more extended extension periods, and the Agreement is currently in force till December 31, 2030²⁶.

In 2013, on the margins of the IAEA General Commission in Vienna, the Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on Cooperation in Nuclear- and Energy-Related Scientific Research and Development was signed²⁷. The Agreement came into force in 2014 and could be characterized as relatively precise, outlining the objects used in joint research on the Russian side. It was, however, discontinued by Russia in the autumn 2016²⁸, arguably for political reasons.

²³ Nota Posol'stva Soedinennykh Shtatov Ameriki MFA No.2016-017 ot 02.03.2016 g. i Nota Ministerstva inostrannykh del Rossiiiskoi Federatsii N 3361/dsa ot 24.06.2016 g. [Note of the Embassy of the United States of America No.2016-017 from 02.03.2016 and Note of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation N 3361/dsa from 24.06.2016]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420362826> (accessed 10.10.2022). (In Russian)

²⁴ Soglashenie mezhdu Rossiiiskoi Federatsiei i Soedinennymi Shtatami Ameriki o sotrudnichestve v issledovanii i ispol'zovaniyu kosmicheskogo prostranstva v mirnykh tseliakh ot 17.06.1992 g. [The Russia-US Agreement on Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for Peaceful Purposes from 17.06.1992]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902116834> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

²⁵ Compared to the framework agreement of 1993, whereby an extension required written consent (op. cit., Art. 10), Article 7 of the Agreement on Space straightforwardly provided technical communication via diplomatic channels.

²⁶ Nota Posol'stva Soedinennykh Shtatov Ameriki MFA N 2021/006 ot 25.01.2021 g. i Nota Ministerstva inostrannykh del Rossiiiskoi Federatsii N 1982/dsa ot 12.04.2021 g. [Note of the Embassy of the United States of America No.2021/006 from 25.01.2021 and Note of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation N 1982/dsa from 12.04.2021]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420362826> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Interestingly, the reply note from the Russian Foreign Ministry was sent on Cosmonautics Day and coincided with the 60th anniversary of the first person in space.

²⁷ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossiiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Soedinennykh Shtatov Ameriki o sotrudnichestve v nauchnykh issledovaniakh i razrabotkakh v iadernoj i energeticheskoi sferekh ot 16.09.2013 g. [The Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on Cooperation in Nuclear- and Energy-Related Scientific Research and Development from 16.09.2013]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499065189> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

²⁸ Rasporiazhenie Pravitel'stva Rossiiiskoi Federatsii ot 04.10.2016 g. N 2072-r [Executive order of the Government of the Russian Federation from 04.10.2016 N 2072-r]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456018322> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Russian researchers A. Barabashev and D. Ponomareva (2019) describe in detail the legal framework of the Russia-US cooperation in science and technology, including the Memorandums of Understanding between science diplomacy actors (e.g., The Ministry of Science and Higher Education of Russia, The United States Department of Commerce, or fundamental and applied investment foundations of the two countries, etc.). They conclude that the Russia-US scientific and technical cooperation ‘rests on weak and vulnerable legal foundations, with part of them non-binding, such as the MoUs’ (Barabashev, Ponomareva 2019: 121).

At different stages of the Russia-US bilateral relations, joint formats to facilitate the implementation of the agreements were established, such as the Working group on science and technology cooperation, including a sub-group on nanotechnology, the Russia-US Joint Science and Technology Cooperation Committee, and the Russia-US Innovation Council on High Technologies. On the Russian side, the functioning of these groups is overseen by the MSHE²⁹, while the Ministry of Foreign Affairs carries out international coordination³⁰. The intensity of science diplomacy conducted through the mentioned formats depends on the overall state of Russia-US relations.

BRICS

Russia has scientific and technical cooperation agreements with all the other BRICS states. The first framework agreements were struck with China (December 1992)³¹ and India (June 1994)³²; besides, there were agreements on cooperation in agriculture and in ocean exploration with China³³. The 1993 Agreement on Cultural

²⁹ Pikalova A.G., Nasybulina E.G., Sokolov A.V. et al. 2017. *Metodicheskoe posobie PO uchastiiu rossiiskikh nauchnykh organizatsii i universitetov v mezhdunarodnoi nauchno-tehnicheskoi deiatel'nosti* [Methodical handbook on the participation of Russian research institutions and universities in international scientific and technical activity]. Moscow: NRU HSE. P. 35-36. (In Russian)

³⁰ The President of Russia. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 08.11.2011 g. № 1478 O koordiniruiushchei roli Ministerstva inostrannyykh del Rossiiskoi Federatsii v provedenii edinoi vneshnopoliticheskoi linii Rossiiskoi Federatsii* [The Order of the President of the Russian Federation from 08.11.2011 N 1478 'On the coordinating role of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation in implementing the unified foreign policy of the Russian Federation']. Kremlin.ru. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/34205> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

³¹ The Embassy of the People's Republic of China in the Russian Federation. 2012. *Kitaisko-rossiiskoe nauchno-tehnicheskoe sotrudничestvo* [China-Russia scientific and technical cooperation]. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic A China*. URL: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cerus//rus/kjhz/kjxx/t970437.htm> (accessed 20.10.2022). (In Russian); Bin' S. 2020. *Razvitie ustoychivogo nauchno-tehnicheskogo i innovatsionnogo sotrudnichestva Kitaia i Rossii* [The development of sustained scientific and technical cooperation between China and Russia]. *Russian International Affairs Council (RIAC)*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/asian-kaleidoscope/razvitie-ustoychivogo-nauchno-tehnicheskogo-i-innovatsionnogo-sotrudnichestva-kitaya-i-rossii/> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

³² *Methodical handbook on the participation of Russian research institutions and universities in international scientific and technical activity*. C. 38.

³³ Soglashenie mezhdju Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Kitaisko Narodnoi Respublikii ob ekonomicheskem i nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve v oblasti agropromyshlennogo kompleksa ot 27.05.1994 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the People's Republic of China on economic, scientific, and technical cooperation in agriculture from 27.05.1994]; Soglashenie mezhdzu Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii i Pravitel'stvom Kitaisko Narodnoi Respublikii o sotrudnichestve v oblasti issledovaniia i ispol'zovaniia Mirovogo okeana to 27.05.2003 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the People's Republic of China on cooperation in ocean exploration from 27.05.2003]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900387>, <https://docs.cntd.ru/document/901866501> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

and Scientific Cooperation with India³⁴ is partially overlapping with the framework mentioned above Agreement. All these documents have been amended and expanded using signing supplementary protocols.

The state of cooperation with Brazil and South Africa follows a similar pattern. 1997 saw the Agreement on Scientific and Technical Cooperation between Russia and Brazil³⁵, and the Agreement on Scientific and Technical Cooperation between Russia and South Africa was signed in 2014³⁶. A distinguishing feature of these agreements, compared to the one with the US, is that they 'shall remain in force for five years, whereafter [they] shall automatically be renewed for further periods of five years, but may be terminated by either Party giving at least six months written notice in advance...'³⁷. In other words, agreements with Brazil and South Africa are subject to extension by default (and require a written notice of termination). In contrast, the Russia-US Agreement is subject to termination by default (and an explicit will to extend is necessary). These differences could be attributed to the features of the American international contract law, and similar tendencies could be observed in the case of limited-duration treaties that the US makes in other spheres, such as disarmament. These treaties must be either extended or signed again to remain in force.

To implement the agreements between Russia and BRICS states, specialized Commissions, Committees, and/or working groups are established within Russia's various formats of bilateral cooperation with Brazil, India, China, and South Africa, and their performance is deemed successful³⁸.

Worth mentioning appears to be the format of network cooperation in science and technology, namely the 2015 BRICS Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology, and Innovation³⁹.

³⁴ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stvom Respubliki Indii o kul'turnom i nauchnom sotrudnichestve ot 28.01.1993 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of India on cultural and scientific cooperation from 28.01.1993]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901728582> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

³⁵ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stvom Federativnoj Respubliki Braziliij o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 21.11.1997 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Federal Republic of Brazil on scientific and technical cooperation from 21.11.1997]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901757382> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

³⁶ Soglashenie mezhdu Pravitel'stvom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stvom Iuzhno-Afrikanskoi Respubliki o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 14.10.2014 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the South African Republic on scientific and technical cooperation from 14.10.2014]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420377821> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

³⁷ Ibid. The same clause is present in most of the agreements analyzed below.

³⁸ *Methodical handbook on the participation of Russian research institutions and universities in international scientific and technical activity*. C. 38-40.

³⁹ O podpisaniij Memorandum o sotrudnichestve v sfere nauki, tekhnologij i innovatsij mezhdu pravitel'stvami Rossii, Brazilian, India, Kaitaia i Iuzhno-Afrikanskoi Respublikii [On the signing of the Memorandum of understanding on co-operation in science, technology, and innovation between the Governments of Russia, Brazil, India, China, and South African Republic]. 2015. *The Government of Russia*. URL: <http://government.ru/docs/17313/> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Western Europe and the EU

The first Agreement between Russia and a Western European state dates to 1992, when the Agreement on Scientific and Technical Cooperation between Russia and France was signed⁴⁰, based on the Russo-French Treaty of the same year⁴¹. The two countries subsequently signed agreements on scientific and technical cooperation in agriculture⁴² and nuclear energy⁴³. There were also written agreements on cooperation between research centers and institutes and mutual recognition of degrees⁴⁴.

The Government of the United Kingdom and the Government of the Russian Federation signed the Agreement on Cooperation in the Fields of Education, Science, and Culture in 1994⁴⁵, and the one on science and technology cooperation in 1996⁴⁶. In the same year, they signed the Agreement on Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy⁴⁷. In 2011, the Declaration on a Knowledge-Based Partnership for Modernisation was published⁴⁸.

⁴⁰ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвom Frantsuzskoї Respublikи o nauchnom i tekhnologicheskom sotrudnichestve ot 28.07.1992 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the French Republic on scientific and technical cooperation from 28.07.1992]. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-58/48637 (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴¹ Dogovor mezhdu Rossieй i Frantsieй от 07.02.1992 g. [Treaty between Russia and France from 07.02.1992]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902064> (accessed 20.10.2022). (In Russian)
Art. 16: Russia and France shall maintain close cooperation between their research institutions, in particular, using the exchange of research workers.

⁴² Soglashenie mezhdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Frantsuzskoї Respublikи ob ekonomicheskem i nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve v oblasti agropromyshlennogo kompleksa ot 30.07.1992 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the French Republic on economic, scientific, and technical cooperation in agriculture from 30.07.1992]. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-431/48713 (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴³ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Frantsuzskoї Respublikи o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve i postavkakh vysokoobogashchennogo urana ot 19.04.1996 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the French Republic on scientific and technical cooperation and purchase of highly-enriched uranium from 19.04.1996]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901111> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴⁴ *Methodical handbook on the participation of Russian research institutions and universities in international scientific and technical activity*. P. 36.

⁴⁵ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoi Irlandii o sotrudnichestve v oblasti obrazovaniia, nauki i kul'tury ot 15.02.1994 g. [The Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the Russian Federation on Cooperation in the Fields of Education, Science, and Culture from 15.02.1994]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900454> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴⁶ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoi Irlandii o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 28.05.1996 g. [The Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the Russian Federation on Science and Technology Cooperation from 28.05.1996]. *The Embassy of the Russian Federation in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. URL: <https://www.rus.rusemb.org.uk/relations/4> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴⁷ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoi Irlandii o sotrudnichestve v oblasti mirnogo ispol'zovaniia atomnoi energii ot 03.09.1996 g. [The Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the Russian Federation on Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy from 03.09.1996]. *The Embassy of the Russian Federation in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. URL: <https://www.rus.rusemb.org.uk/relations/11> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴⁸ Deklaratsiia o partnerstve na osnove znanii dlja modernizatsii mezhdu Rossijskoj Federatsieй i Soedinennym Korolevstvom Velikobritanii i Severnoi Irlandii ot 10.09.2011 g. [Declaration between the Russian Federation and the United

The framework Agreement on Scientific and Technical Cooperation with Italy was signed in 1995⁴⁹. At the same time, there is no specialized agreement on cooperation in nuclear research despite traditionally strong ties in the field (Krynnzhina, Baranova, Masolygin 2020).

The modern framework of scientific and technical cooperation between Russia and Germany has been established only in the current century, notwithstanding the historically rich traditions of cooperation in science and technology between the two states. Since the 1990s, there has been a plethora of specialized inter-agency agreements on cooperation in such domains as bioresearch and biotechnology, laser research and technology, marine and polar research, etc., that constitute a basis for related interactions of Russian and German institutions and thus for comprehensive bilateral scientific and technical cooperation. In 2005, the Joint Statement on Strategic Cooperation in Education, Scientific Research, and Innovation was signed, followed by the Framework Agreement of 2011 and the 2018 Roadmap featuring a detailed account of priorities and formats of cooperation, as well as planned projects⁵⁰. This way, even though the framework documents were adopted considerably late, the Russia-Germany scientific cooperation is among the most successful cases of cooperation with the Western European states. What facilitates strengthened ties is a pragmatic and rational approach of the two states to the maintenance of mutually beneficial interaction and their experience of scientific cooperation with other countries that underscores both the spirit and matter of the agreements.

There is also the Agreement on Cooperation in Science and Technology between the European Union and the Government of the Russian Federation, signed in 2000⁵¹, characterized by more detail but still less elaborate than the framework Agreement between Russia and Germany.

Kingdom on a Knowledge-Based Partnership for Modernisation from 10.09.2011]. *The Embassy of the Russian Federation in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. URL: <https://www.rus.rusemb.org.uk/relations/16> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁴⁹ Soglashenie mezdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвom Ital'ianskoj Respubliki o nauchnom i tekhnicheskom sotrudnichestve ot 01.12.1995 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Italian Republic on Scientific and Technical Cooperation from 01.12.1995]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901748479> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁰ Pravovaia i organizatsionnaia ramka sotrudnichestva / Sotrudnichestvo v sfere obrazovaniia, nauki, issledovaniii, innovatsii [Legal and organizational framework of cooperation / cooperation in education, science, research, and innovation]. *The Embassy of the Russian Federation in the Federal Republic of Germany*. URL: <https://russische-botschaft.ru/ru/information/dvustoronne-otnosheniya/sotrudnichestvo-v-oblasti-obrazovani/pravovaya-i-organizacionnaya-ramka-sot/> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵¹ European Community at the time of signature. Soglashenie mezdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Evropejskim soobshchestvom o sotrudnichestve v oblasti nauki i tekhnologii ot 16.11.2000 g. [Agreement on Cooperation in Science and Technology between the European Union and the Government of the Russian Federation from 16.11.2000]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901801289> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

CIS States

Russia has scientific and technical cooperation agreements with all members of the Commonwealth of Independent States. In 1993, such agreements were signed with Armenia⁵² and Tajikistan⁵³, in 1995 with Uzbekistan⁵⁴ and Azerbaijan⁵⁵, in 1996 with Belarus⁵⁶, Moldova⁵⁷, and Kazakhstan⁵⁸, and in 1997 with Kyrgyzstan⁵⁹.

Similar agreements were also signed with Georgia in 1994⁶⁰ and Ukraine in 1996⁶¹, and while the one with Georgia was not extended due to diplomatic ties between Russia and Georgia severed in 2008, the Russia-Ukraine Agreement formally remains in force even with all complications in the bilateral ties.

Russia also has a scientific cooperation agreement with Turkmenistan, which is an associate member of the CIS. It was signed in 2008 at the inter-ministerial level (cf.

⁵² Soglashenie mezhdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвom Respubliki Armenii o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve ot 11.01.1993 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Armenia on scientific and technical cooperation from 11.01.1993]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901872066> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵³ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвom Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвom Respubliki Tadzhikistan o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve ot 25.02.1993 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on scientific and technical cooperation from 25.02.1993]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901855485> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁴ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Respubliki Uzbekistan o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve ot 27.07.1995 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Uzbekistan on scientific and technical cooperation from 27.07.1995]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901012> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁵ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Azerbaидzhanskoi Respubliki o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 07.10.1995 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Azerbaijan on scientific and technical cooperation from 07.10.1995]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901016> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁶ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Respubliki Belarus' o nauchno-tehnicheskem sotrudnichestve ot 27.02.1996 g. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Belarus on scientific and technical cooperation from 27.02.1996]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901725997> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁷ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Respubliki Moldova o nauchno-tehnicheskom sotрудничестве от 08.10.1996 г. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Moldova on scientific and technical cooperation from 08.10.1996]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902941> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁸ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Respubliki Kazakhstan o nauchno-tehnicheskem sotрудничестве от 25.11.1996 г. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Kazakhstan on scientific and technical cooperation from 25.11.1996]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902132> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁵⁹ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Kirgizskoi Respublikи o nauchno-tehnicheskom sotрудничестве от 10.10.1997 г. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Kyrgyz Republic on scientific and technical cooperation from 10.10.1997]. *Zakonodatel'stvo stran SNG* [Legislation of CIS countries]. URL: http://base.spinform.ru/show_.doc.fwx?rgn=18166 (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁶⁰ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Respubliki Gruzija o nauchno-tehnicheskem sotрудничестве от 03.02.1994 г. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Georgia on scientific and technical cooperation from 03.02.1994]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900281> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁶¹ Soglashenie mezhdu Pravitel'stвом Rossijskoj Federatsii i Pravitel'stвом Ukrayny o nauchno-tehnicheskem sotрудничестве от 27.08.1996 г. [Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine on scientific and technical cooperation from 27.08.1996]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902030> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

inter-governmental level with all other CIS member states)⁶². In 2000, the multilateral CIS Agreement on the Establishment of the Common Scientific and Technical Area was signed⁶³, yet it is not known if a legal framework of this kind already exists in the Eurasian Economic Union.

* * *

It is the personal initiative of individual diplomats, on the one side, and the effort of individual researchers engaged in international scientific and technical cooperation that gives Russian 'diplomacy for science' the most impetus. In other words, 'diplomacy for science' in Russia is still more dependent on enthusiasm than institutions (Reinhardt 2021)⁶⁴.

During the interviews, scientists and diplomats lamented the absence of a proper institutional and legal framework, which can be seen in the answers concerning visa requirements, tax regulations, and even struggles to identify whether a scientist applying for assistance has a requisite status. At the macro-level, this is illustrated by the fact that while Russia has an array of bi- and multilateral scientific cooperation agreements, they are in many ways vague and not detailed. Besides, they cannot be accessed from one place – a website or online database, which effectively bars researchers and policymakers from putting the situation around Russia's scientific cooperation in perspective.

The lack of information and transparency is getting worse for Russian and Russian-speaking scientists living abroad and interested in scientific engagement with Russia. These people, comprising the so-called research diaspora, have very few opportunities for communication with their counterparts in Russia; the platforms meant to bring Russian and Russian-speaking scientists together and to integrate the information necessary to facilitate such contacts are dysfunctional. Researchers that are citizens of foreign countries may be unaware of the scientific cooperation agreements between Russia and their country, which hinders the coordination of research and reduces opportunities to engage in the research in priority areas stated in such documents.

⁶² Soglashenie mezhdu Ministerstvom obrazovaniia i nauki Rossiiskoi Federatsii i Vysshim sovetom po nauke i tekhnike pri Prezidente Turkmenistana o nauchno-tehnicheskem i innovatsionnom sotrudnichestve ot 30.08.2008 g. [Agreement between the Ministry of Education and Science of the Russian Federation and the President of Turkmenistan's Supreme Council on Science and Technology on scientific and technical cooperation from 30.08.2008]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902125308> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁶³ Soglashenie o sozdaniii obshchego nauchno-tehnologicheskogo prostranstva gosudarstv - uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (s izmeneniiami na 20.11.2009 g.) [CIS Agreement on the Establishment of the Common Scientific and Technical Area (version of 20.11.2009)]. *Digital depository of legal and normative documents*. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900984> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

⁶⁴ Cf. Reinhardt R.O. 03.06.2021. Nauchnaya diplomatiia – éto uchenye [Science diplomacy is about scientists]. MGIMO University Portal. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/nauchnaya-diplomatiya-eto-uchenye/>; *Izvestiia*. 03.06.2021. V press-tsentre MITs «Izvestiia» govoriat o vozmozhnostiakh nauchnoi diplomati. Translitsiia [Discussion at the Izvestiia press center on the capacity of science diplomacy. Live broadcast]. URL: <https://iz.ru/1173299/2021-06-03/v-press-tcentre-mitc-izvestiia-rasskazhut-o-vozmozhnostiakh-nauchnoi-diplomatii-translitsiia> (accessed 20.10.2022). (In Russian)

Informing overseas academic circles about the opportunities for research work that Russia can offer is no less instrumental in achieving technical development and promoting scientific cooperation.

About the authors:

Roman O. Reinhardt – Candidat of Science (Economics), Associate Professor, Department of Diplomatic Studies, MGIMO University, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454.
E-mail: don.reinhardt@mail.ru

Vladimir A. Mozebak – BA Bachelor (Hons) in Foreign Area Studies, Master's Student in International Relations, MGIMO University, Pr. Vernadskogo 76, Moscow, Russia, 119454. E-mail: mozevladimir@mail.ru

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

Acknowledgments:

The research was supported by a grant from the Russian Science Foundation (project no. 18-78-10123-П).

УДК 338.
Поступила в редакцию: 10.01.2022
Принята к публикации: 18.09.2022

Институциональные рамки и современные практики российской научной дипломатии

Р.О. Райнхардт, В.А. Мозебах
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-208-225](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-208-225)

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В статье анализируется такое относительно новое явление, как научная дипломатия во внешней политике России. Основное внимание в анализе уделяется одному из её треков – «дипломатия для науки». Авторы полагают, что рассматривать деятельность в рамках данного трека целесообразно на микро- и на макроуровне, с тем чтобы предложить конкретные пути повышения эффективности российской научной дипломатии. Авторы провели анализ источников, а также организовали серию полуструктурированных интервью с представителями научных и дипломатических кругов, что позволило сделать вывод о том, что на микроуровне более успешному осуществлению научной дипломатии препятствуют слабая консолидация т.н. научной диаспоры, отсутствие юридически закреплённых понятий «учёный», «исследователь» и др., а также недостаток информации по правовым и консульским вопросам. Взаимное недоверие между дипломатами и учёными только ухудшает и без того неровную ситуацию с работой по

научно-дипломатическому направлению в посольствах России в зарубежных странах. На макроуровне основная проблема заключается в размытости институциональной рамки международного научно-технического сотрудничества России и обилии соглашений с зарубежными партнёрами, отличающихся низкой степенью конкретизации.

Ключевые слова: научная дипломатия, дипломатия для науки, научный обмен, научное сотрудничество, консульские сношения, дипломатия России, цифровая дипломатия, научная diáspora, соотечественники за рубежом, научная политика

Информация об авторах:

Роман Отмарович Райнхардт – кандидат экономических наук, доцент кафедры дипломатии, Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России (МГИМО). 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76.
E-mail: don.reinhardt@mail.ru

Владимир Андреевич Мозебах – бакалавр зарубежного регионоведения, студент магистерской программы по направлению «Международные отношения», Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России (МГИМО). 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: mozevladimir@mail.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда (проект № 18-78-10123-П).

References:

- Bergeijk P. van, Groot H. de, Yakop M. 2011. The Economic Effectiveness of Diplomatic Representation: An Economic Analysis of its Contribution to Bilateral Trade. *The Hague Journal of Diplomacy*. №1-2. P. 101-120. DOI: 10.1163/9789004209619_007
- Reinhardt R.O. Russian Science Diplomacy at a Crossroads. 2021. *MGIMO Review of International Relations*. 14(2). P. 92-106. DOI: 10.24833/2071-8160-2021-2-77-92-106
- The Royal Society. 2010. *New Frontiers in Science Diplomacy. Navigating the Changing Balance of Power*. №1. URL: https://royalsociety.org/~media/royal_society_content/policy/publications/2010/4294969468.pdf (accessed 20.10.2022).
- Barabashev A.G., Ponomareva D.V. 2019. Pravovoe regulirovanie sotrudnichestva Rossii i SSHA v oblasti nauki i tehnologij. [Legal Regulation of Cooperation between the Russian Federation and the United States of America in Science and Technology]. *Actual Problems of Russian Law*. 7(104). P. 115-122. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.104.7.115-122 (In Russian)
- Dezhina I.G. 2016. Rossijskaya nauchnaja diáspora: opyt i perspektivy sotrudnichestva s Rossiey. [Russian-Speaking Research Diaspora: Experience and Perspectives of Cooperation with Russia]. *Sociology of Science and Technology*. 7(1). P. 134-149. DOI: 10.24411/2079-0910-2016-00009 (In Russian)
- Dezhina I.G., Kuznetsov E.N., Korobkov A.V., Vasil'ev N.V. 2015. *Razvitiye sotrudnichestva s russkoyazychnoi nauchnoi diásporoi: opyt, problemy, perspektivy*. [The Development of Cooperation with the Russian-Speaking Research Diaspora: Experience, Issues, Perspectives. №23]. Russian International Affairs Council (RIAC). Moscow: Spetskniga. (In Russian)

Geyr G.A. von. 2021. Kak nauka preodolevaet granitsy. Nauchnaia diplomatiia – diplomatiia budushchego. [How Science Transcends Boundaries]. *The International Affairs*. №9. P. 48-57. (In Russian)

Krasnova G.A., Reinhardt R.O., Shakirov O.I., Solov'ev D.B. 2020. *Novye gorizonty nauchnoi diplomatiii v Rossii*. [The New Horizons of Science Diplomacy in Russia]. №63. Russian International Affairs Council (RIAC). Moscow: NP RIAC. (In Russian)

Krynnzhina M.D., Baranova P.G., Masolygin A.V. 2020. Italjanskij vektor nauchnoj diplomatii objedinennogo instituta jadernuh issledovanij. [Italian Science Diplomacy Vector of the Joint Institute for Nuclear Research]. *Strakhovoe pravo*. 1(86). P. 61-64. DOI: (In Russian)

Malakhov V.A., Vasil'eva I.N., Belov F.D. 2020. Struktura megdunarodnoj migrantsii uchenyh na primere Rossii. [Structure of International Migration of Researchers. Case Study of Russia]. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 13(5). P. 232-246. DOI: 10.15838/ESC.2020.5.71.14 (In Russian)

Reinhardt R.O., Mozebakh V.A. 2017. Dejatelnost attashe po nauke: otechestvennye i zarubezhnye praktiki. [Science Attaches' Work: Russian and Foreign Practices]. *Human Capital*. 12(108). P. 28-33. DOI: 10.25629/HC.2017.12.06 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Барабашев А.Г., Пономарёва Д.В. 2019. Правовое регулирование сотрудничества Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в области науки и технологий. *Актуальные проблемы российского права*. 7(104). С. 115-122. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.104.7.115-122

Гайр фон Г.А. 2021. Как наука преодолевает границы. Научная дипломатия – дипломатия будущего. *Междуннародная жизнь*. №9. С. 48-57.

Дежина И.Г. 2016. Российская научная диаспора: опыт и перспективы сотрудничества с Россией. *Социология науки и технологий*. 7(1). С. 134-149. DOI: <https://doi.org/10.24411/2079-0910-2016-00009>

Дежина И.Г., Кузнецов Е.Н., Коробков А.В., Васильев Н.В. 2015. *Развитие сотрудничества с русскоязычной научной диаспорой: опыт, проблемы, перспективы*. №23. Гл. ред. И.С.Иванов. Российский совет по международным делам (РСМД). Москва: Спецкнига. 104 с.

Краснова Г.А., Райнхардт Р.О., Шакиров О.И., Соловьев Д.Б. 2020. *Новые горизонты научной дипломатии в России*. №63. Российский совет по международным делам (РСМД). Москва: НП РСМД. 42 с.

Крынжина М.Д., Баранова П.Г., Масолыгин А.В. 2020. Итальянский вектор научной дипломатии Объединенного института ядерных исследований. *Страховое право*. 1(86). С. 61-64.

Малахов В.А., Васильева И.Н., Белов Ф.Д. 2020. Структура международной миграции учёных на примере России. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 13(5). С. 232-246. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.14

Райнхардт Р.О., Мозебах В.А. 2017. Деятельность атташе по науке: отечественные и зарубежные практики. *Человеческий капитал*. 12(108). С. 28-33. DOI: 10.25629/HC.2017.12.06



Опыт научных и предпринимательских инициатив молодёжи в Европейском Союзе

Р.Н. Воронина

Севастопольский государственный университет

Рецензия на книгу: Anagnostopoulou D., Skiadas D. 2022. *Higher Education and Research in the European Union. Mobility Schemes, Social Rights and Youth Policies.* Springer. 344 p. DOI: 10.1007/978-3-030-85690-8

Ключевые слова: высшее образование, образовательная политика, молодёжная политика, Европейский союз, европейское исследовательское пространство, мобильность исследователей, интеграция академических исследований и предпринимательства, инновационное предпринимательство

Д. Анагностопулу и Д. Скиадас, являясь тематическими координаторами исследований, которые проводились с 2015 г. европейским Центром превосходства Жана Монне, объединили ключевые научные результаты в области «Образовательной и исследовательской политики Европейского союза». Итогом такого взаимодействия явилась работа «*Высшее образование и научные исследования в Европейском союзе. Схемы мобильности, социальные права и молодежная политика*», опубликованная издательством Springer в 2022 г. Отталкиваясь от концепции «треугольника знаний», авторы рассматривают особенности системной интеграции исследовательской, образовательной, инновационной и бизнес-деятельности. Связь между этими сферами формирует долгосрочные возможности совместного развития. Таким образом, актуализируется изучение условий, принципов и подходов, которые могут усилить результативность непрерывного взаимодействия всех трёх «вершин» треугольника. Стремление Европейского союза укрепить свою социальную легитимность порождает необходимость уделить особое внимание темам, которые не всегда отражены в политической

УДК: 325

Поступила в редакцию: 12.08.2022

Принята к публикации: 11.10.2022

повестке институтов, но являются приоритетными в исследовательском кругу. Основная цель книги – повысить внимание к требованиям инновационной исследовательской деятельности, к условиям обеспечения эффективности образовательной политики, реализующей концепцию обучения на протяжении всей жизни, а также к интересам и ожиданиям молодых европейцев, что в комплексе может обеспечить мощный экономический прирост развития стран Европы.

Взгляд Унгера и Полта на «треугольник знаний» с позиции различных концепций послужил основой для системного подхода к организации развития знаний и инноваций. Авторы предлагают основное внимание направить на три области: академические исследования, образование и предпринимательская инновационная деятельность (Unger, Polt 2017).

В марте 2000 г. принята Лиссабонская стратегия, нацеленная на обеспечение долгосрочных конкурентных преимуществ экономики ЕС. Существенное внимание в этой стратегии отведено именно научной составляющей научного роста. В связи с этим Европейский союз ориентирован на пересмотр политики, направленной на поддержку исследовательской деятельности (система производства знаний), обеспечение соответствующей образовательной системы (система распространения знаний), активизации молодёжных научных, профессиональных и предпринимательских инициатив (система приложения знаний).

Опираясь на предложенный подход, Д. Анагностопулу и Д. Скиадас структурировали монографию согласно трём указанным направлениям. Первая часть посвящена изучению исследовательского пространства Европы: его характеристики, особенности, перспективы развития. Вторая содержит работы, связанные с организацией европейского высшего образования. В третьей части рассмотрены вопросы молодежной политики и её роли в реализации стратегии обеспечения динамичной научноёмкой экономики Европы. Все научные материалы, используемые авторами в данном издании, были представлены на дискуссионных площадках, конференциях, круглых столах научно-исследовательских сообществ.

В 2000 г. для минимизации барьеров взаимодействия учёных и упрощения процессов исследовательской и образовательной деятельности было принято решение о создании единого Европейского исследовательского пространства (European research area, ERA). Конор О'Кэрролл анализирует в своей главе результаты функционирования данного пространства, выявляя положительные и отрицательные тенденции. В 2000–2020 гг. европейское научное сообщество, по его мнению, значительно продвинулось в обеспечении свободного обмена исследовательскими результатами и знаниями. Целый ряд инфраструктурных решений Европейского исследовательского пространства заметно активизировал международное сотрудничество, упростил вопросы организации пенсионных выплат учёным за рубежом (RESAVER), оптимизировал процессы, связанные с организацией научной деятельности и налаживанию обеспечивающих бытовых задач исследователей, которые прибыли в Европу из других стран (EURAXESS).

Реализуемая европейская политика позволила обеспечить больше возможностей для обучения и развития карьеры исследователей (SGHRM, HRS4R). Помимо положительной динамики на пути к единому европейскому исследовательскому пространству возникает и ряд сложностей, ранее неочевидных. Например, географическая асимметрия распределения научных сообществ, отсутствие желаемого прогресса в поддержке перехода исследователей в более широкие секторы занятости за пределами академических кругов/исследований, неэффективная система оценки результативности деятельности исследователей. Все выявленные характеристики важны для совершенствования системы управления развитием ERA, поскольку актуальность выбранного направления остаётся высокой и на сегодняшний день. Европейское исследовательское пространство, в котором свободно перемещаются исследователи, научные знания и технологии, по-прежнему является центральной целью политики в области исследований и инноваций. Важным условием дальнейшего развития пространства является выработка управляемого механизма постоянной актуализации целевых ориентиров и программных средств, позволяющих оперативно реагировать как на вызовы текущего времени, так и превентивно формировать сценарии прогнозного развития событий.

Важность оперативного реагирования на изменения и своевременной адаптации обозначает и Иэн Кэмерон в следующей главе, исследуя текущие условия реализации заявленных приоритетов ERA в современных условиях. Среди них – стремление к сотрудничеству, обеспечение эффективной исследовательской деятельности, учёт гендерной проблематики. Автор анализирует как особенности среды европейского сообщества, способствующие или блокирующие реализацию представленных приоритетов, так и факторы, влияющие на поведение исследователей (открытый набор, межотраслевая мобильность, программа открытой науки). Поддержка иностранных и европейских исследователей, реализующих свою научную деятельность в сотрудничестве, активно способствует достижению поставленных целей. Благодаря выявленным особенностям и актуализации программы в 2020 г. Европейской комиссией сформулированы новые предложения по развитию ERA, в том числе, направленные на то, чтобы эффективно реализовать исследовательскую карьеру выбранной профессии и создать мощную структуру поддержки развития карьеры по всей Европе. В связи с этим исследователям важно рассматривать свои уникальные навыки как ценностное предложение на рынке и способствовать их постоянной актуализации, повышению результативности их применения.

Свою точку зрения относительно развития Европейского исследовательского пространства предлагает Димитриос Санопулос. Соответствующая глава книги содержит сравнительную оценку результативности проектов, направленных на поддержку мобильности исследователей, осуществляющих свою деятельность в странах Европы. Проекты, обеспечивающие условия открытого рынка в ЕС в таких направлениях, как социальное обеспечение, транснацио-

нальный набор на основе конкуренции и перенос финансирования, занятость и условия труда, а также обучение и навыки (WeB-InUnion, I-SEEMob, TANDEM, EURAXESS Т.О.Р II, III, IV, BRIDGE и др). Ключевым элементом в достижении ERA является превращение Европы в более привлекательное место для первоклассных исследовательских талантов благодаря лучшим карьерным перспективам и возможностям. И для этого автором предложен целый комплекс рекомендаций в двух областях: (а) открытый, основанный на заслугах, прозрачный подбор исследователей в рабочие группы и (б) подготовка докторантов к межсекторальному обучению и мобильности.

Доцент Деспоина Анагностопулу (Университет Македонии) в завершение первой части книги исследует юридическую сторону вопроса и анализирует основные документы, регулирующие вопросы карьеры и мобильности исследователей в Европейском исследовательском пространстве. Автор демонстрирует многогранный характер политики ЕС в области исследований и технологического развития, но, в то же время, выявляет отсутствие правовой гармонизации в отношении профессии исследователей. Детальное исследование громких судебных прецедентов, связанных с реализацией карьеры исследователей в Европе, приводит к пониманию того, что цели Европейской комиссии и Европейского совета по ERA не могут быть достигнуты без сотрудничества с Союзом мобильных исследователей или исследователей на ранней стадии. Кроме того, высказывается позиция, что ЕС должен перейти к позитивной гармонизации, преобразовав действующие положения и регламенты в юридические акты, имеющие обязательную силу.

Социально-экономические изменения, происходящие в современном мире, часто вскрывают проблемы устоявшихся систем и заставляют пересмотреть приоритеты, принципы, подходы и ориентиры их развития. В частности, оценка текущего состояния и прогнозы развития европейской экономики чётко выявляют необходимость усиления внимания на проведении и внедрении результатов научных исследований. Такой позиции придерживаются и почетный профессор, заместитель министра исследований и технологий Греции (2015–2019 гг.) Костас Фотакис, и доктор Александрос Селимис. Авторы на примере Греции, руководство которой для преодоления кризиса в 2015–2019 гг. выбрало концепцию «притока мозгов» и направление развития экономики знаний, предпринимают попытку оценить эффективность политики по укреплению научного потенциала, поддержке инновационного предпринимательства и внедрению флагманских инициатив. В целом можно говорить о значительных улучшениях в динамике показателей производительности в отдельных сферах. К тому же уровень темпов развития инновационной деятельности Греции позволил ей занять очень высокие позиции (2-е место) в общем рейтинге стран Европейского союза за период 2011–2018 гг. Также улучшение показателей наблюдалось в области инновационного предпринимательства. Такие результаты не только смягчили последствия кризисного периода экономики 2009 г., но и способствовали

более активной поддержке научно-технических решений, улучшению социального климата в стране.

Особенности организации европейского высшего образования отражены во *второй части книги*. Это стратегические ориентиры политики Европейского союза, направленные на формирование конкурентного преимущества относительно мировых экономических систем за счёт формирования приоритета экономики знаний. Базовым инструментом реализации выбранной стратегии должна являться система образования и обучения. Однако в действующем формате от системы ошибочно ожидать новых результатов. В связи с этим актуальным становится вопрос инжиниринга новой архитектуры в сфере образования и обучения. Фотейни Асдераки (Пирейский университет) в своей главе книги обосновывает необходимость выстроить модель скоординированной деятельности формальных институтов, обеспечив сквозное содействие развитию исследовательского потенциала, раскрытию инновационных возможностей, освоению цифровых технологий. Исследование показывает, что, несмотря на стремление интегрировать различные этапы обучения начиная с ранних лет, через общее образование, переходя к высшему образованию, также обеспечивающее профессиональное развитие на протяжении всей жизни (LLL, CP/VET и EHEA), возникают существенные особенности их взаимодействия. Система ценностей, приоритеты и цели в значительной степени зависят от многоуровневых процессов формирования и выработки политики внутри и за пределами ЕС. В исследовании подчёркивается роль ключевых игроков ЕС, которые выступают за создание Единого экономического пространства к 2025 г., связывая его с будущим европейского проекта, продвижением его ценности во всём мире.

Одним из важных условий для достижения Европейского пространства высшего образования является Болонский процесс, который внедрялся для повышения привлекательности европейского высшего образования, содействия мобильности и возможности трудоустройства европейских граждан, а также повышения сопоставимости и совместимости систем высшего образования различных государств. Профессор Димитриос В. Скиадас (Университет Македонии) во второй части книги обосновывает, что Болонский процесс остаётся для многих участников национальных систем высшего образования простым бюрократическим механизмом обеспечения единобразия в области высшего образования. Несогласованность всех этапов механизма автор объясняет тем, что подход «сверху вниз», выражющийся в действиях государства, должен быть дополнен подходом «снизу вверх», который учитывает пожелания академического сообщества. В то же время автор отмечает, что общие стандарты, установленные Болонским процессом, всё же обеспечивают необходимую гибкость в текущих условиях, а также активизируют конкурентные настроения между академическими учреждениями в стремлении повысить свою эффективность.

В продолжение изучения особенностей организации европейского высшего образования профессор Василики Караваку (Университет Македонии)

акцентирует внимание на усилении текущих трансформационных процессов социально-экономических условий и повышении актуальности предоставления возможности обучения на протяжении всей жизни, особенно для социально уязвимых слоёв населения. Сегодня, когда образование характеризуется стремительными изменениями, гиперактивностью и ускорением, возникла своеобразная диалектика между высшим образованием и распространённым обучением на протяжении всей жизни. С одной стороны, программы высшего образования являются необходимой научной и исследовательской основой для продвижения целей обучения на протяжении всей жизни, с другой стороны, предполагается, что такое обучение играет роль катализатора постоянной реорганизации учебных программ университетов. В качестве ключевых рекомендаций к повестке образовательных программ высшего образования для обучения на протяжении всей жизни, адресованных социально незащищённым слоям населения, автор предлагает учесть ряд условий. Такое образование должно обладать следующими характеристиками: междисциплинарностью; соблюдением моральных прав, поддерживающих человеческое достоинство; постоянной поддержкой и обучением педагогических работников; социальной интеграцией; информационной поддержкой относительно сопутствующих прав и льгот; формированием своего собственного видения необходимости непрерывного обучения и образования.

Единые принципы в признании профессиональных навыков и квалификаций могут значительно способствовать усилению возможностей Европейского пространства высшего образования. Институциональные и операционные аспекты реализации этой задачи рассмотрены Софией Бутсиукой (Университет Македонии) в одной из глав книги. Автором анализируется организационная структура и эволюция таких поддерживающих систем, как Европейская рамка квалификаций для обучения на протяжении всей жизни (EQF), Европейская система перевода и накопления кредитов (ECTS), Европейская система кредитов для профессионального образования и обучения (ECVET) и EUROPASS. Выделяются условия взаимосвязи между ними, определяются ключевые проблемы, требующие приоритетного решения. Функционирование рассмотренных инструментов обеспечивает ряд преимуществ, среди которых более легкое признание различных типов обучения; расширение возможностей обучения на протяжении всей жизни; внедрение практики оценки качества обучения; подтверждение квалификаций; поддержка трудоустройства и личного развития; усиление (международной) национальной мобильности. Также следует учитывать текущие проблемы, связанные со слабой координацией работы этих систем в обмене информацией и опытом, несовместимостью и дублированием процессов. В комплекс это может заметно ослабить их преимущества и негативно влиять на эффективность. Участие всех заинтересованных сторон в разработке и применении конкретных поддерживающих инструментов остаётся важной задачей.

Не стоит забывать, что на сегодняшний день Европа является магнитом для привлечения граждан из развивающихся стран в поисках работы и гарантий доступности требуемых условий жизнеобеспечения. Результаты исследований демонстрируют высокий приток мигрантов и беженцев, растущую безработицу, бедность, необразованность особенно среди уязвимых социальных групп. Рассматривая организацию образования в Европе, Джордж К. Зарифис (Университет Аристотеля в Салониках) актуализирует проблему поддержки политики обеспечения грамотности для людей социально уязвимых групп в Юго-Восточном регионе. Авторские исследования демонстрируют положительный опыт отдельных государств в реализации подобной политики за счёт инициации учебных партнёрств на местном и региональном уровнях. Для повышения практической значимости своих исследований автор предлагает усилить политическую поддержку в ряде вопросов. Среди них: организация целевых исследований в этой области; поддержка взаимодействия экспертов и практиков, реализующих процесс обучения; координация взаимодействия и поощрение партнёрства сообществ, реализующих продвижение и реализацию программ грамотности для низкоквалифицированных взрослых; постоянное повышения квалификации педагогов для взрослых.

В заключение второй части представлен обзор показателей результативности реализуемой политики Европейского союза в области образования и обучения. Профессор Никос Пападакис (Университет Крита) предпринял попытку описать состояние дел в отношении образования и обучения на протяжении всей жизни в Европе. Результаты приведённого анализа свидетельствуют о положительных интегративных эффектах достижения поставленных целей относительно получения высшего образования, воспитательной работы с детьми младшего возраста (4+) и уровня занятости недавних выпускников. Выявлены настораживающие индикаторы, отражающие уровень освоения базовых компетенций и уровень участия взрослых в обучении на протяжении всей жизни. Кроме того, рассматривая показатели в разрезе отдельных государств, выявлен дисбаланс и значительные различия. Подобное развитие событий может усилить неравенство результативности исследовательских и образовательных процессов в европейских государствах и препятствовать процессу интеграции в ЕС. Автор выявляет проблему противоречия растущего спроса на квалифицированные и высококвалифицированные кадры и параллельное соответствующее сокращение спроса на низкоквалифицированный персонал. Никос Пападакис видит явную угрозу в том, что значительная часть населения будет сталкиваться с затяжной безработицей. Как следствие, потенциальное социальное отчуждение — изоляция, а также повышенный риск приближения к черте бедности или проживания за ней. Одним из выходов из сложившейся ситуации видится необходимость объединения усилий по внедрению существенных реформ в комплексе с государственной политикой, обеспечивающих баланс между макроэкономической повесткой дня и политикой социального обеспечения.

Третья вершина «треугольника знаний» – реализуемая молодёжная политика. Именно этот вопрос освещается в третьей части книги, где обсуждаются вопросы обеспечения европейской опоры социальных прав и молодёжной политики. Ив Бертончини (Международное европейское движение, Франция) рассматривает социальную сторону вопроса, отмечая, что все страны ЕС разделяют модель «социальной рыночной экономики», которая в разной степени сочетает экономическую конкурентоспособность, социальную сплочённость и защиту окружающей среды. Исследователь обосновывает вектор развития интеграционных процессов по направлению «ордо-социализма» и настаивает на необходимости изменить отношение к «Европейскому столпу социальных прав». По его мнению, необходимо перейти от его формальной интерпретации к разработке и внедрению реальных инициатив специального «Плана действий». Свои рекомендации по улучшению «Европейского столпа социальных прав» представляет также Дионисия Цолаки (Университет Македонии) и предлагает учесть стремления молодёжи, направленные на повышение способности к трудуустройству и самооценке. Рассматривается возможность внедрения модификации Европейской схемы пособий по безработице (EUBS) и установление минимального уровня заработной платы для молодёжи.

Профessor Димитриос В. Скиадас (Университет Македонии) обозначает такую особенность работы с молодёжью, как высокий уровень пассивности. С одной стороны, отмечается стабильно низкий уровень участия молодых людей в европейских выборах, с другой стороны, всё активнее проявляется интерес к политике в целом. Такое противоречие побуждает адаптировать молодёжную политику таким образом, чтобы она обеспечивала высокую заинтересованность у молодых людей. Цель работы с молодёжью видится автором в том, чтобы добиться положительных результатов при переходе от подросткового возраста к взрослой жизни путём включения всех молодых людей в жизнь общества, а также предлагая инструменты и возможности, позволяющие им влиять на общество как активным гражданам. Успешно реализованная молодёжная политика позволит укрепить принципы, необходимые для современных обществ, а также доверие молодых людей к себе и друг к другу, тем самым помогая им развивать и проверять свои взгляды.

Сходное мнение разделяет доцент София Бутсюки (Университет Македонии). В своей главе автор подтверждает важность эффективной молодёжной политики, исследуя результативность инициативы «Молодёжная гарантia», которая была реализована Европейским союзом в 2013 г. Для этого изучены основные характеристики реализации такой программы европейскими странами и выделены возникающие проблемы. Инициатива обеспечивала комплексную поддержку в вопросах трудоустройства молодых людей и их сопровождения в течение трудовых отношений. Соответственно, положительные эффекты можно наблюдать в сокращении количества молодых безработных, усилении заинтересованности в получении дополнительного образования. Причём такая

положительная динамика носит долгосрочный характер, что послужило основанием считать, что параллельные усилия в реализации инициатив «Молодёжных гарантит», а также внедрении структурных реформ в экономике и на рынке труда способствовали улучшению условий жизни молодёжи. Также автор указывает и на ряд проблем, которые сопровождают приведённые успехи.

Для точной оценки результативности молодёжной политики важно иметь достоверные сведения о результатах образовательной и трудовой деятельности. Профессор Сью Магуайр (Университет Бата) освещает вопрос корректной оценки группы подростков, которую принято называть NEET. Первоначально этот термин был придуман в Великобритании для обозначения 16- и 17-летних подростков, не подпадающих под учёт безработных, но в настоящее время во всём мире он применяется к гораздо более широкой возрастной группе молодых людей. Автор обосновывает гипотезу о том, что из-за некорректной трактовки данного термина, комплекс мер, направленных на такую категорию молодёжи, приводит к дополнительным барьерам в обучении, трудуоустройстве и профессиональной подготовке. Магуайр настаивает на том, чтобы уходить от этого термина при разработке и реализации мер молодёжной политики.

Неоднозначность определения NEET подтверждают и группа авторов в составе Никос Пападакис, Мария Дракаки, Аргирис Киридис и Антонис Папаргирис. Исследователями в завершающей главе третьей части представлен обзор подходов к оценке данного сегмента молодёжи, а также проведена оценка состояния дел в отношении NEET (молодые люди, не получающие образования, не работающие или обучающиеся) в ЕС, с акцентом на взаимосвязь между безработицей среди молодёжи и уровнями NEET. Количественными данными авторы подтвердили факт снижения доверия к политической системе у большинства молодых людей. 91,4% греческой молодёжи совсем не доверяют или доверяют мало системе социального обеспечения в Греции. Учёные связывают такое состояние дел с социальными и экономическими процессами, сопровождающими формирование взглядов юных греков, и остро ставят вопрос о необходимости срочного реагирования на столь удручающую картину.

Каждая их главы книги содержит результаты исследований по актуальным вопросам европейской интеграции, которые проводились учёными Университета Македонии, Университета Аристотеля в Салониках, а также других университетов, исследовательских центров в Греции и других стран ЕС. Выявленные тенденции, представленные выводы и рекомендации могут послужить базой для дальнейших исследований в области определения резервов, позволяющих укреплять связи сотрудничества и повышения эффективности взаимодействия в научной, инновационной и образовательной деятельности. Объединение усилий в этих областях на межнациональном уровне обеспечивает синергию и трансформируется в мощный ресурс, позволяющий кардинально улучшать количественные и качественные характеристики рынка труда, социально-экономических процессов (Kasatkin, Salnikova et al. 2021). Кроме того, усиление по-

зиций государств в социально-культурной и геополитической повестке также происходит благодаря интернационализации высшего образования (Knight, Bathmaker et al. 2022).

Книга может быть интересной как для представителей научных и образовательных сообществ, так и для руководителей организационных систем, определяющих стратегические ориентиры и механизмы реализации государственных политик.

В качестве ориентира для дальнейшего развития исследований, способствующих созданию единого Европейского пространства в области образования, науки и инноваций, можно акцентировать внимание на создании соответствующей управлеченческой системы. Такая система должна поддерживать интеграционные процессы, иметь чёткие стратегические задачи, и, в то же время, обладать достаточной гибкостью, чтобы оперативно подстраиваться под изменяющиеся запросы в условиях высокой динамики обновлений и неопределённости (Caperchione, Bianchi 2022).

Современные трансформационные процессы высшего образования в целом и организации обучения для слушателей любого возраста обусловлены переходом от экономики знаний к экономике действий, объединяя участие всех заинтересованных сторон и опираясь на научные исследования и инновационные подходы (Иванова, Штроо и др. 2022; Николаев 2022). Кроме того, формируется запрос на поиск новых форматов бизнес-экономических и образовательных моделей (Штыхно, Константинова 2022), обеспечивающих развитие новых компетенций на любом этапе профессиональной деятельности и для любых категорий граждан. Реализация третьей миссии университета, предполагает решение задач организационного согласованного взаимодействия, направленного на развитие экономического, социального, технологического потенциала региона (Виссема, Воевода и др. 2018). Становясь ключевым драйвером экономического роста, вузы формируют задел для выработки стратегии университета «четвёртого поколения», играющего ключевую роль в проектировании современных обществ знаний (Heller 2022).

Молодёжная и социальная политика при реализации стратегии интеграции обостряет проблемы, связанные с обеспечением доступного обучения, поддержкой предпринимательских, инициатив, сопровождением трудоустройства молодых людей (Хузяхметов, Ромашкина 2022). При этом вопрос следует рассматривать не только с позиции формирования соответствующей инфраструктуры, но и с точки зрения создания условий для развития компетенций (Махмутова, Чуганская 2020), помогающих молодёжи быстро адаптироваться в условиях текущих особенностей рынка труда.

Об авторах:

Раиса Николаевна Воронина – доцент кафедры «Менеджмент и бизнес-аналитика» Севастопольского государственного университета. 299053, г. Севастополь, ул. Университетская, 33. E-mail: raisality@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 325
Received: August 12, 2022
Accepted: October 11, 2022

Scientific and Entrepreneurial Initiatives of Youth in the European Union

Raisa N. Voronina
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-5-86-226-238](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-5-86-226-238)

Sevastopol State University

Book review: Anagnostopoulou D., Skiadas D. 2022. *Higher Education and Research in the European Union. Mobility Schemes, Social Rights and Youth Policies*. Springer. 344 p.

Keywords: higher education, educational policy, youth policy, European Union, European research space, mobility of researchers, integration of academic research and entrepreneurship, innovative entrepreneurship

About the authors:

R.N. Voronina – Associate Professor, Department of Management and Business Analytics, Sevastopol State University. 299053, Sevastopol, st. University, 33. E-mail: raisality@mail.ru

Conflict of interests:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Caperchione E., Bianchi C. 2022. Governance and Performance Management in Public Universities. Current Research and Practice. *SIDREA Series in Accounting and Business Administration*. 220 p. DOI: 10.1007/978-3-030-85698-4

Heller R.F. 2022. The Distributed University for Sustainable Higher Education. *Springer-Briefs in Education*. 89 p. DOI: 10.1007/978-981-16-6506-6

Ivanova N., Benton S., Waddington K., Makhmutova E. 2019. Trends and Prospects in Business Psychology. What are the Outcomes of the fifth International Scientific Practical Conference "Business Psychology: Theory and Practice"? *Organizational Psychology*. 9(1). P. 116-141.

Kasatkin P.I., Salnikova L.S., Fatykhova V.M. 2021. Scientific, Technical, and Educational Cooperation in the EAEU. *The Economic Dimension of Eurasian Integration*. Piskulova N.A. (eds). Palgrave Macmillan, Cham. P. 143-160. DOI: 10.1007/978-3-030-59886-0_7

Knight E., Bathmaker A.-M., Moodie G. et al. 2022. Equity and Access to High Skills through Higher Vocational Education. *Palgrave Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (eBook). 321 p. DOI: 10.1007/978-3-030-84502-5

Unger M., Polt W. 2017. The Knowledge Triangle between Research, Education and Innovation. *A Conceptual Discussion. Foresight and STI Governance*. 11(2). P. 10–26. DOI: 10.17323/2500-2597.2017.2.10.26

Huzyahmetov R.R., Romashkina G.F. 2022yu Navyki trudoustraivaemosti studentov: strategii razvitiya [Students' Employability Skills: Development Strategies]. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. 31(3). P. 69-83. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-3-69-83. (In Russian)

Ivanova N.L., Shtroo V.A., Mahmutova E.N., Torngejt U. 2022. Psihologiya biznesa: rasshirenie sfery primeneniya v obrazovanii, issledovaniyah, prakticheskoy deyatel'nosti [Business Psychology: Expanding the Scope of Application in Education, Research, and Practice]. *Organizacionnaya psihologiya*. 12(1). P. 270-292. (In Russian)

Mahmutova E.N., Chuganskaya A.A., Voevoda E.V. 2020. Specifika faktornoj struktury mezhkul'turnoj kompetentnosti studentov mezhdunarodnogo profilya v gendernom aspekte [Factor Structure Specificity of Intercultural Competence Among International Relations Students: A Gender Perspective]. *Rossijskij psihologicheskiy zhurnal*. 17(3). P. 60-75. DOI: 10.21702/rpj.2020.3.5. (In Russian)

Nikolaev V.K. 2022. Eksport obrazovaniya v vuzah Rossii v usloviyah novoj real'nosti [Exporting Russian Higher Education in the Conditions of a New Reality]. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. 31(2). P. 149-166. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-2-149-166. (In Russian)

Shtychno D.A., Konstantinova L.V., Gagiev N.N. i dr. 2022. Transformaciya modelej universitetov: analiz strategij razvitiya vuzov mira [Transformation of University Models: Analysis of the Development Strategies of Universities in the World]. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. 31(6). P. 27-47. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-6-27-47. (In Russian)

Vissema J., Voevoda E.V., Belogurov A.YU., Kasatkin P.I. i dr. 2018. Universitet tretego pokoleniya v strategii razvitiya sovremenennogo obrazovaniya (kruglyj stol) [The Third Generation University in the Strategy of Modern Education Development (round table discussion)]. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. 27(5). P. 59-73. URL: <https://vovr.elpub.ru/jour/article/view/1367/1126> (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Виссема Й., Воевода Е.В., Белогуров А.Ю., Касаткин П.И. и др. 2018. Университет третьего поколения в стратегии развития современного образования (круглый стол). *Высшее образование в России*. 27(5). С. 59-73. URL: <https://vovr.elpub.ru/jour/article/view/1367/1126>

Иванова Н.Л., Штроо В.А., Махмутова Е.Н., Торнгейт У. 2022. Психология бизнеса: расширение сферы применения в образовании, исследованиях, практической деятельности. *Организационная психология*. 12(1). С. 270-292.

Махмутова Е.Н., Чуганская А.А., Воевода Е.В. 2020. Специфика факторной структуры межкультурной компетентности студентов международного профиля в гендерном аспекте. *Российский психологический журнал*. 17(3). С. 60-75. DOI: 10.21702/rpj.2020.3.5.

Николаев В.К. 2022. Экспорт образования в вузах России в условиях новой реальности. *Высшее образование в России*. 31(2). С. 149-166. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-2-149-166.

Хузяхметов Р.Р., Ромашкина Г.Ф. 2022ю Навыки трудоустраиваемости студентов: стратегии развития. *Высшее образование в России*. 31(3). С. 69-83. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-3-69-83.

Штыхно Д.А., Константинова Л.В., Гагиев Н.Н. и др. 2022. Трансформация моделей университетов: анализ стратегий развития вузов мира. *Высшее образование в России*. 31(6). С. 27-47. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-6-27-47.