

*Российская академия наук  
Национальный исследовательский институт мировой экономики  
и международных отношений имени Е.М. Примакова*

# **МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

**2021 Том 65 № 10 Октябрь**

*Основан в июле 1957 г.*

Выходит 12 раз в год  
ISSN 0131-2227

*Журнал издается под руководством  
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН*

*Главный редактор*

**А.В. РЯБОВ**

*Редакционная коллегия:*

В.С. Автономов (НИУ ВШЭ, ИМЭМО, Москва), В. Андрефф (Ун-т Парижа, Сорбонна-1, Франция), В.Г. Барановский (ИМЭМО, Москва), А.Г. Большаков (Казанский (Приволжский) федеральный ун-т, Казань), Ю.А. Борко (Институт Европы, Москва), Л. Бреннан (Тринити Колледж, Ирландия), Ф.Г. Войтоловский (ИМЭМО, Москва), А.А. Дынкин (ИМЭМО, Москва), В.С. Загашвили (ИМЭМО, Москва), Н.И. Иванова (ИМЭМО, Москва), С.М. Кадочников (НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург), Р.И. Капелюшников (ИМЭМО, НИУ ВШЭ, Москва), Э.В. Кириченко (ИМЭМО, Москва), Н.А. Косолапов (ИМЭМО, Москва), Ю.А. Красин (Институт социологии, Москва), В.Л. Ларин (Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока, Владивосток), Ли Юнцюань (Университет Китайской академии общественных наук, Пекин), К. Лиухто (Ун-т Турку, Финляндия), Г. Манготт (Инсбрукский ун-т им. Леопольда и Франца, Австрия), В.С. Мартьянов (Институт философии и права УрО РАН, Екатеринбург), А. Мальхотра (Институт энергии и ресурсов, Индия), Е.В. Морозова (Кубанский государственный ун-т, Краснодар), В.П. Оболенский (Институт экономики, ИМЭМО, Москва), Г.М. Олевский (Латвийский государственный ун-т, Латвия), К. Росс (Университет Данди, Великобритания), А. Ротфельд (Варшавский ун-т, Польша), А.В. Рябов (“МЭ и МО”, Москва), Н. Симотомай (Ун-т Хосей, Япония), А. Стент (Джорджтаунский ун-т, США), А.В. Торкунов (МГИМО(У), Москва), Л.А. Фадеева (Пермский государственный ун-т, Пермь), П. Фердинанд (Уорикский ун-т, Великобритания), Фэн Шаолэй (Восточно-Китайский педагогический университет, Шанхай), К.К. Худoley (Санкт-Петербургский государственный ун-т, Санкт-Петербург), Ю.Г. Чернышов (Алтайский государственный ун-т, Барнаул), С.В. Чугров (МГИМО(У), Москва)

*Заведующая редакцией Е.Е. РУБЦОВА*

*Адрес редакции: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23  
Тел.: 8-499-128-08-83*

*Электронная почта: [metojournal@mail.ru](mailto:metojournal@mail.ru), [metojournal@imemo.ru](mailto:metojournal@imemo.ru)*

**Москва**

---

© Российская академия наук, 2021  
© Национальный исследовательский институт  
мировой экономики и международных отношений  
имени Е.М. Примакова РАН, 2021  
© Составление. Редколлегия журнала  
“Мировая экономика и международные отношения”, 2021

*Russian Academy of Sciences  
Primakov National Research Institute of World Economy  
and International Relations*

**WORLD ECONOMY  
AND INTERNATIONAL RELATIONS**  
**(Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya)**

2021 Vol. 65 No. 10 October

*Published since July 1957*

Monthly Publication (12 Times a Year)  
ISSN 0131-2227

*The Journal is published under supervision of the Department of Global Problems  
and International Relations of the RAS*

*Editor-in-Chief*

**A. RYABOV**

*Editorial Board:*

AVTONOMOV V. (IMEMO, Higher School of Economics, Moscow), ANDREFF W. (University Paris I Pantheon Sorbonne, France), BARANOVSKY V. (IMEMO, Moscow), BOL'SHAKOV A. (Kazan' (Privolzhskii) Federal University, Kazan), BORKO Y. (Institute of Europe, Moscow), BRENNAN L. (Trinity College, Ireland), VOITOLOVSKY F. (IMEMO, Moscow), DYNKIN A. (IMEMO, Moscow), ZAGASHVILI V. (IMEMO, Moscow), IVANOVA N. (IMEMO, Moscow), KADOCHNIKOV S. (Higher School of Economics, Saint-Petersburg), KAPELYUSHNIKOV R. (IMEMO, Higher School of Economics, Moscow), KIRICHENKO E. (IMEMO, Moscow), KOSOLAPOV N. (IMEMO, Moscow), KRASIN Y. (Institute of Sociology, Moscow), LARIN V. (Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, Vladivostok), LI YONGQUAN (University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing), LIUHTO K. (University of Turku, Finland), MANGOTT G. (University of Innsbruck, Austria), MART'ANOV V. (Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of RAS, Ekaterinburg), MALHOTRA A. (The Energy and Resources Institute, India), MOROZOVA E. (Kuban' State University, Krasnodar), OBOLENSKIY V. (Institute of Economics, IMEMO, Moscow), OLEVSKY G. (Latvian State University, Latvia), ROSS C. (University of Dundee, UK), ROTFELD A. (University of Warsaw, Poland), RYABOV A. (MEMO Journal, Moscow), SHIMOTOMAI N. (Hosei University, Japan), STENT A. (Georgetown University, USA), TORKUNOV A. (MGIMO-U, Moscow), FADEEVA L. (Perm' State National Research University, Perm), FERDINAND P. (University of Warwick, UK), FENG SHAOLEI (East China Normal University, Shanghai), KHUDOLEY K. (Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg), CHERNYSHOV Y. (Altai State University, Barnaul), CHUGROV S. (MGIMO-U, Moscow)

*Office Manager E. RUBTSOVA*

*Address: 23 Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation  
Tel.: +7-499-128-08-83*

*e-mail: [memojournal@imemo.ru](mailto:memojournal@imemo.ru), [memojournal@mail.ru](mailto:memojournal@mail.ru)*

**Moscow**

# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

2021, Том 65, Номер 10

---

---

## Мир в начале тысячелетия

Цели региональной интеграции: современное понимание <i>О. Буторина</i>	5
Международная торговля после пандемии <i>COVID-19</i> <i>В. Загашвили</i>	15
Транспортная связанность и международные процессы в Евразии: проблемы и противоречия <i>И. Сафранчук, Р. Махмудов</i>	24

## Экономика, экономическая теория

Альтернативы мировой энергетики: трансформационные тренды и риски <i>И. Сечин</i>	33
Глобальные вызовы и формирование стратегии устойчивого развития автомобильной промышленности России <i>Л. Журова, И. Краковская</i>	45
Социально-экономическая реальность в субъективном измерении <i>Н. Гоффе, Г. Монусова</i>	54

## Европа: новые реалии

После Брекзита: к обновлению глобальной роли Британии <i>М. Стрежнева</i>	64
“Исламский сепаратизм” во Франции как фактор экстремизма <i>А. Яшлавский</i>	73

## Тихоокеанская Азия: перспективы развития

Политика Южной Кореи в отношении китайской инициативы “Пояс и Путь” <i>О. Пугачева, А. Пятачкова</i>	81
Страны Юго-Восточной Азии и китайская инициатива “Пояс и Путь”: модель взаимодействия <i>Н. Рогожина</i>	91

## Проблемы безопасности в современном мире

Фактор евроПРО в отношениях России с США/НАТО <i>В. Климов</i>	103
Анализ текущего состояния КБТО: проблемы и возможные пути их решения <i>С. Завриев, А. Малыгина</i>	112

## Миграции в современном мире

Международные финансовые центры как каналы притока иностранных трудовых мигрантов в города Европы <i>А. Булатов, А. Габарта, Е. Сергеев</i>	122
--	-----

## Латинская Америка: в поисках своего пути

Коронакризис в Латинской Америке: как спасти человеческий капитал? <i>Э. Ермольева</i>	133
---	-----

## “The Common Spaces”

Эгейское море противоречий (Часть I) <i>П. Гудев</i>	142
---	-----

---

---

# CONTENTS

---

---

2021, Vol. 65, No. 10

---

---

## The World at the Beginning of Millennium

Goals of Regional Integration: a Modern Understanding <i>O. Butorina</i>	5
International Trade in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic <i>V. Zagashvili</i>	15
Connectivity and International Relations in Eurasia: Problems and Perspectives <i>I. Safranchuk, R. Mahmudov</i>	24

## Economy, Economic Theory

Alternatives of Global Energy: Transformational Trends and Risks <i>I. Sechin</i>	33
Global Challenges and Formation of a Strategy for Sustainable Development of Automotive Industry in Russia <i>L. Zhurova, I. Krakovskaya</i>	45
Socioeconomic Reality in the Subjective Dimension <i>N. Goffe, G. Monusova</i>	54

## Europe: New Realities

Beyond Brexit: on the Occasion of Reinvention of Britain's Global Role <i>M. Strezhneva</i>	64
"Islamist Separatism" in France as a Factor of Extremism <i>A. Yashlavskii</i>	73

## Pacific Asia: Prospects for Development

South Korea's Policy toward Belt and Road Initiative <i>O. Pugacheva, A. Pyatachkova</i>	81
The Countries of Southeast Asia and the Chinese Initiative Belt and Road: a Model of Interaction <i>N. Rogozhina</i>	91

## Security Problems in Contemporary World

The European Missile Defense Factor in Russia–USA/NATO Relations <i>V. Klimov</i>	103
Analysis of the Current State of Affairs around the BTWC: Problems and Their Possible Solutions <i>S. Zavriev, A. Malygina</i>	112

## Migration in Contemporary World

Global Financial Centers as Channels for International Labor Migrant Inflow into Cities of Europe <i>A. Bulatov, A. Habarta, E. Sergeev</i>	122
--	-----

## Latin America: in Search of Own Way

Preserving Latin American Regional Human Capital in the Midst of the Corona Crisis <i>E. Ermolieva</i>	133
---	-----

## "The Common Spaces"

The Aegean Sea of Contradictions (Part I) <i>P. Gudev</i>	142
--	-----

---

---

## ЦЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ

© 2021 г. О. Буторина

*БУТОРИНА Ольга Витальевна, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор,  
ORCID 0000-0001-7110-7049  
Институт Европы РАН, РФ, 125009 Москва, ул. Моховая, 11/3 (butorina@ieras.ru).*

Статья поступила в редакцию 27.05.2021.

В научной литературе о региональной интеграции вопрос о ее целях поднимается редко и остается одним из самых малоизученных. Однако он важен для понимания природы феномена и для выработки политических решений. По итогам исследования представлена классификация целей по двум осям: внутренние и внешние, позитивные и негативные. Полученная матрица из четырех групп целей дает более широкое представление о современных интеграционных процессах. Ее использование способно приблизить исследователей к ответу на ключевые вопросы о разнообразии моделей интеграции и нелинейности ее стадий.

**Ключевые слова:** региональная интеграция, теории интеграции, Европейский союз, ЮСМКА, ВРЭП, АСЕАН, ЕАЭС, МЕРКОСУР.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14

Каждое интеграционное объединение официально декларирует свои главные цели. Договор о Евразийском экономическом союзе предусматривает: создание условий для стабильного экономического развития ради повышения уровня жизни населения; движение к единому рынку; модернизацию и рост конкурентоспособности национальных хозяйств [1]. Стратегические направления евразийской интеграции до 2025 г. отвечают “целям устойчивого и инклюзивного экономического развития каждого государства-члена” [2].

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) преследует такие цели, как обеспечение мира и безопасности, создание единого рынка, укрепление демократии, сохранение природных ресурсов и культурного наследия региона, поддержание высокого уровня жизни народов, развитие региональной идентичности. Кроме того, Ассоциация берет на себя центральную роль в отношениях с внешними партнерами [3]. В 2020 г. страны АСЕАН вместе с Китаем, Индией, Японией, Республикой Корея, Австралией и Новой Зеландией подписали соглашение о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве (ВРЭП). Его официальные цели – расширение региональных торговых и инвестиционных потоков, а также всестороннее содействие экономическому развитию [4, ст. 1.3].

Заявленные цели Общего рынка стран Южного конуса (МЕРКОСУР) – создание таможенного союза, согласование различных направлений экономической политики государств-членов, в том числе для поддержания нормальных условий конкуренции [5]. Сообщество развития Юга Африки

(САДК) действует в интересах устойчивого и справедливого роста; борьбы с бедностью и повышения уровня жизни; защиты мира и демократии; устойчивого использования природных ресурсов; продвижения общих ценностей; укрепления исторической, социальной и культурной близости народов региона [6].

Европейский союз относит к своим главным целям мир, общие ценности и благосостояние народов. Среди его основных задач значатся устойчивое развитие, содействие социальному и научно-техническому прогрессу, продвижение своих интересов в отношениях с внешним миром [7, ст. 3]. Вступившее в силу в 2020 г. новое соглашение между США, Мексикой и Канадой (ЮСМКА) заменило подписанное в 1994 г. соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА). Его цель – укреплять “давнюю дружбу” между участвующими странами, развивать их тесное экономическое сотрудничество [8].

Спектр декларируемых интеграционными группировками целей охватывает экономику, политику, безопасность, культурное и гуманитарное сотрудничество, науку и технологии, экологию и устойчивое развитие. Везде присутствует как внутреннее, так и внешнее измерение интеграции: в одном случае речь идет об отношениях между участвующими странами, а в другом – об отношениях с третьими странами и международными организациями. Официальные заявления – не единственный источник информации о целях интеграции. Нельзя исключить существования реально преследуемых, но не артикулируемых целей.

Обычно управление интеграционными процессами тесно связано с комплексом представлений об интеграции, с ее сложившимся в общественном сознании и постоянно эволюционирующим образом. Ключевая роль в системе таких представлений принадлежит ведущим теориям региональной интеграции – экономическим и политическим, которые, становясь убеждениями принимающих решения лиц, оказывают влияние на ход интеграционного строительства. В то же время они постоянно меняются под влиянием практики, их объяснительная сила проходит проверку возникающими проблемами, конфликтами и кризисами. Поэтому теории служат вторым важным источником информации о целях интеграции.

Третий источник – сама практика интеграции. Принятые решения и их реальное воплощение могут раскрыть стороны интеграционного процесса, которые не попадают ни в официальные декларации, ни в теоретические конструкции.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ

Вопрос о назначении региональной экономической интеграции решается в двух плоскостях. Относительно группировок развитых стран принято рассуждать о выгодах и издержках участия в интеграционном объединении, но не о целях интеграции. Применительно к группировкам развивающихся стран исследователи чаще говорят о целях интеграции, ссылаясь на соответствующие статьи в учредительных договорах. Но за пределами официальных текстов данные группировки как объект исследования легко попадают в тень ЕС, с той только разницей, что традиционные представления о выгодах интеграции трактуются уже как цели. Так, на сайте Всемирного банка говорится, что региональная интеграция помогает развивающимся странам устранять препятствия на пути движения товаров, капиталов, услуг, людей и идей<sup>1</sup>.

Вместе с тем устоялось мнение, что главная цель региональной экономической интеграции – содействовать экономическому росту и повышению уровня жизни населения участвующих стран. Достигается это благодаря тому, что интеграция активизирует торговые и инвестиционные потоки, усиливает конкуренцию и позволяет лучше защищать интересы объединения на международной арене [9, 10, 11, 12].

Я. Тинберген понимал интеграцию как “создание наиболее желательной структуры международной экономики” посредством устранения искусственных препятствий для ее оптимального функционирования и сознательного введения всех

желательных элементов координации и унификации [13, р. 95]. По мнению Ю.В. Шишкова, “главная задача интеграции – объединить несколько национальных экономических организмов воедино ради более эффективного размещения производительных сил и рационализации разделения труда между странами-участницами”. Благодаря синергетическому эффекту интеграция повышает производительность труда и капитала [14, с. 61, 64].

Теория таможенного союза возникла на фоне активного развития западноевропейской интеграции, выделившись в 1950-е годы в самостоятельный раздел теории международной торговли. Были обнаружены два типа торговых эффектов от создания таможенного союза: статические и динамические. К статическим, или одноразовым, относятся описанные Дж. Винером эффекты создания и отклонения внешнеторговых потоков [15]. В первом случае вступление страны в таможенный союз ведет к общему увеличению ее внешней торговли, как внутри, так и за пределами группировки. Во втором случае экспортно-импортные потоки переориентируются на партнеров, а товарооборот с третьими странами сокращается. То есть теория допускает наличие несовпадающих векторов внутреннего и внешнего воздействия интеграции.

Динамические эффекты могут проявляться в течение длительного времени после создания объединения. Главный из них – эффект масштаба: на более широком и емком региональном рынке растет давление конкуренции, что вынуждает предприятия снижать издержки и эффективнее использовать ресурсы. Кроме того, интеграция усиливает внешние эффекты от передачи знаний, которые транслируются по каналам внешней торговли, прямых иностранных инвестиций, совместных НИОКР и освоения “лучших практик” зарубежных партнеров. Таким образом интеграция стимулирует модернизацию целых отраслей и национальных хозяйств [16].

Однако еще в начале 1970-х годов исследователи указывали на ряд изъянов в теории экономической интеграции. Под сомнение ставились динамические, долгосрочные свойства эффекта масштаба. Трудности возникали при попытке построить приемлемую модель общего равновесия, которая бы сочетала таможенный союз и эффект масштаба [17]. Ожидаемые выгоды от создания таможенного союза для благосостояния народа становились, скорее, вопросом веры, нежели результатом расчета.

О неудовлетворительном состоянии теории экономической интеграции писал еще в 1980 г. Ж. Пелкманс. Теория оставляла без внимания реалии западноевропейской хозяйственной жизни, а именно тесное переплетение рыночных механизмов и государственной экономической политики.

<sup>1</sup> *Regional Integration*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/overview> (accessed 29.06.2021).

По его словам, теория таможенного союза имела малую практическую ценность, теория зоны свободной торговли оставалась недоработанной, а теория общего рынка — не разработанной вовсе. Возникшая в 1960-е годы теория оптимальной валютной зоны относилась к последней стадии валютной интеграции — валютному союзу, практическое воплощение которого тогда не просматривалось [18].

Вопрос о влиянии интеграции на экономический рост до сих пор открыт. По оценкам, создание в ЕС единого внутреннего рынка могло увеличить за следующее десятилетие совокупный ВВП на 2.5–6.5% и дальше давать постоянный прирост ВВП в размере 0.25–0.5 п. п. в год [19]. Хотя некоторые исследования уловили наличие положительной связи между участием страны в интеграционной группировке и экономическим ростом [20], ее механизм не выявлен. Общий рынок может являться лишь условием, но не движущей силой хозяйственного роста [21, р. 101; 22, р. 9].

За долгую историю западноевропейской интеграции тезис об ее экономической целесообразности превратился в миф, не требующий ни объяснения, ни проверки. Политики охотно используют его. На нем, например, строилась принятая в 2000 г. Лиссабонская стратегия ЕС [23, р. 98, 106], призванная превратить Сообщество в самую конкурентоспособную экономику мира. Вскоре стало ясно, что программа не выполняется, и ЕС утвердил ее менее амбициозную версию. В 2010 г. ей на смену пришла стратегия “Европа 2020”, как и две первые, не воплощенная в жизнь.

Поворотным пунктом в теории экономической интеграции стал новый, или открытый, регионализм. Он возник в 1990-х годах на фоне всеобщей либерализации международных экономических отношений и распада биполярной системы мира. Предметом анализа стал механизм встраивания группы государств в процессы регулирования мировой торговли (в рамках ГАТТ/ВТО) в ответ на происходящие в ней структурные сдвиги. Важнейшим сюжетом стала модернизация, то есть способность интеграции содействовать структурным преобразованиям, в том числе благодаря большей инвестиционной привлекательности объединенного рынка [24, pp. 68–69].

Новый регионализм впервые обратил внимание на разные стратегии поведения малых и больших стран. В частности, отмечалось стремление малых стран вступить в союз с региональным гегемоном, чтобы укрепить свои позиции в международных торговых переговорах [25, р. 73]. Таким образом, к прежним, преимущественно внутренним целям интеграции (рост, благосостояние и модернизация) добавилась внешняя цель, обусловленная глобализацией, — служить средством эффективно-

го участия группы стран в международном разделении труда и в системе регулирования международной торговли. Традиционный тезис о структурных преобразованиях был развернут вовне: теперь они рассматривались не столько через призму экономического роста, сколько через призму повышения внешней конкурентоспособности.

Отдельного внимания заслуживает теория оптимальной валютной зоны. В начале 1960-х годов ее основоположники Р. Манделл, Р. Маккинон и П. Кенен обосновали условия, которым должны удовлетворять страны, желающие ввести общую валюту. Поводом для разработки теории стало расширение Бреттон-Вудской системы, будущий крах которой воспринимался как нечто неизбежное. Манделл писал, что раз всеобщий переход к гибким курсам сопряжен с массой практических трудностей, следует задуматься о возможности такого перехода не каждой отдельной страной, а валютными зонами. То есть о сохранении фиксированных курсов, например, внутри стерлинговой зоны или на пространстве Общего рынка [26, р. 657]. Иными словами, валютная интеграция рассматривалась как региональное решение глобальной дилеммы фиксированных и гибких курсов.

Действовавшая в 1979–1999 гг. Европейская валютная система позволяла поддерживать устойчивые курсы национальных валют с их относительно нечастыми корректировками. Реальной целью было не столько получение выгод от стабилизации курсов, сколько спасение двух главных для того времени проектов Сообщества — Таможенного союза и Общей сельскохозяйственной политики. Девальтации нарушали принцип справедливой конкуренции и вынуждали правительства стран с сильными валютами ставить вопрос о введении защитных мер против партнеров. Одновременно сильные курсовые колебания подрывали механизм единых сельскохозяйственных цен. Без сохранения этих проектов интеграция едва ли выжила бы [27, с. 217; 28].

Стремление избежать негативного сценария отчетливо прослеживалось в истории создания европейского Экономического и валютного союза (ЭВС). Развернувшаяся в 1990-е годы либерализация движения капитала и стремительный рост мировых валютных рынков снизили эффективность средств, при помощи которых страны ЕС прежде удерживали национальные курсы в узком коридоре. Известная “невозможная триада” не позволяла иметь одновременно свободное движение капиталов, независимую денежно-кредитную политику и фиксированный курс. С этой точки зрения переход к единой валюте стал вынужденным решением, продиктованным внешними обстоятельствами.

Органы ЕС стремились использовать ситуацию для решения застаревших проблем. Еврокомиссия

причисляла к преимуществам ЭВС не только ценовую стабильность, но также устранение валютного риска и перспективу превращения единой валюты в одну из главных международных валют [29]. Ожидалось, что валютный союз позволит укрепить “совместный валютный суверенитет государств-членов” [30], что подразумевало уменьшение зависимости от денежно-кредитной и экономической политики США. Еще раз отметим: целью создания ЭВС было не столько получение выгод (в виде стабильно низкой инфляции и низких процентных ставок), сколько предотвращение неминуемого распада механизма коллективного регулирования курсов и устранение постоянного источника неудовлетворенности — чрезмерной зависимости от доллара.

Итак, экономические теории концентрируют внимание на выгодах интеграции, ее способности содействовать экономическому росту, благосостоянию, торговле и инвестициям, а также модернизации и более успешному встраиванию в систему международного разделения труда. Идея регионального ответа на вызовы глобализации лежит в основе теории оптимальной зоны и нового регионализма. Практика интеграции дает примеры решений, нацеленных на сохранение имеющихся механизмов интеграции, а также реагирования на внешнее давление.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ

Современные политические теории интеграции в основном обращены к опыту Евросоюза и потому плохо объясняют объединительные процессы в других частях света. Ведущими среди них являются неофункционализм и либеральный интерговерментализм, который по-русски часто именуют “межправительственным подходом”. Институционализм, как исторический, так и новый, продолжает существовать скорее в виде данности традиции, нежели действенного инструмента анализа. Особняком располагается теория коммуникации, описывающая процесс принятия решений в политической сфере вообще, а не только внутри интеграционного объединения. Вокруг них поднимается густая поросль новых исследовательских подходов, развивающихся на самых разных идейных почвах — от исторического материализма, постструктурализма, постколониальной и феминистской теории до неортодоксальной экономической теории, социологии и экологии [31].

Согласно неофункциональной теории, интеграцию творят разные общественные акторы, стремящиеся обеспечить выживание государства или получить экономический выигрыш. Перевод управления с национального уровня на региональный повышает его качество, позволяя эффективнее использовать выгоды от международного

разделения труда и растущей взаимозависимости государств-членов. При этом внимание исследователей сосредоточено более на процессе интеграции, нежели на его результатах.

Широкое признание получил центральный тезис теории о том, что по мере развития интеграции происходит ее непроизвольный “перелив”. Одни области, где уже идет интеграция, создают негативные экстерналии для других областей, где также возникает потребность в согласовании общей политики. Обычно проблема решается путем распространения интеграционных мероприятий на новые сферы общественной жизни и наделения органов регионального управления дополнительными полномочиями [32, р. 46]. Этим признается, что интеграция способна порождать конфликты, выводить систему из состояния равновесия.

Практика дает тому множество примеров. В АСЕАН либерализация торговли товарами и услугами усилила необходимость во взаимодействии между национальными центральными банками, а снятие барьеров на пути движения капиталов потребовало ввести меры, которые ограждали бы финансовые рынки от чрезмерной волатильности и системных рисков. Для этого участники объединения приняли план действий в области монетарной, финансовой и банковской интеграции до 2025 г. [33, с. 28]. В Евросоюзе отмена паспортного контроля на внутренних границах Шенгенской зоны породила необходимость выработать общие правила предоставления убежища и охраны границ, а затем модернизировать их в ответ на миграционный кризис 2015 г. [34].

Интеграция не так безопасна, как может казаться. Когда в 1986 г. в ЕЭС вступили две относительно бедные страны (Испания и Португалия) и одновременно была принята программа построения Единого внутреннего рынка, эксперты подняли вопрос о “разрушительных дистрибутивных последствиях” [35, р. IV, 23]. Хотя для их нейтрализации позже вводились многие новые инструменты помощи слабым странам и регионам, проблема социально-экономических разрывов не решена в ЕС по сей день. Некоторые исследователи признают, что обострять ее может не только экзогенный шок, как нынешняя пандемия *COVID-19*, но и само течение интеграции, ее переход к более высоким стадиям. Например, введение единой валюты и создание Шенгенской системы породили в ЕС распределительные конфликты там, где их раньше не было [36, р. 14].

Межправительственный подход имеет несколько разновидностей — от либерального в версии Э. Моравчика до нового интерговерментализма, объединяющего сторонников “намеренного интерговерментализма” и “межправительственного союза”. Либеральный интерговерментализм назы-

вает главными акторами интеграции государства, движимые национальными интересами и экономической выгодой. Интеграция понимается как средство реагирования на изменения в мировом балансе сил. Яркий пример — создание ЕЭС в ответ на произошедшее после Второй мировой войны понижение геополитического статуса Западной Европы, когда во главе биполярного мира встали США и СССР [37, сс. 13-14]. Идею противодействия средствами интеграции на давление глобализации подерживает и развивает один из видных теоретиков интеграции Б. Розамунд. По его мнению, применительно к целям анализа видение интеграции как реакции на глобализацию дает лучшие результаты, чем видение интеграции как инструмента продвижения глобализации [38, р. 183].

Предложенная К. Дойчем теория коммуникации делает упор на возникающих между участниками объединения активных обменах всех видов и уровней — от государственных и корпоративных до личных. Сюда относятся торговые и инвестиционные потоки, обмен информацией, передвижение людей и их разнообразные связи. Тесные контакты, по мнению сторонников теории, способствуют созданию безопасного (англ. — *no war*) сообщества, поскольку в условиях ежедневной и повсеместной взаимосвязанности участники объединения имеют все основания избегать противостояния и тем более вооруженных конфликтов. Поддержание мира, как мы видели, значит в числе официальных целей большинства, если не всех региональных группировок.

Как и другие подходы, теория коммуникации имеет свои ограничения. Она упускает из виду существенные составляющие процесса интеграции, например интересы политических групп, институциональные аспекты, процесс принятия решений. Более того, сторонники теории постулируют, но не доказывают наличие причинно-следственной зависимости между коммуникациями и интеграцией, тогда как на практике интенсификация связей может быть не драйвером, а следствием интеграционных мероприятий [39, сс. 100-105].

Судьба теории сложилась парадоксально. С одной стороны, в XXI в. она практически исчезла со страниц ведущих академических журналов. С другой стороны, ее центральная мысль — о значении коммуникационных потоков и обменов — лежит в основе всех международных методик, при помощи которых оценивается степень фактической интегрированности тех или иных группировок во всех частях света. Так, о состоянии общего рынка судят по интенсивности внутрирегиональных потоков товаров, услуг, прямых иностранных инвестиций и рабочей силы [40, р. 79]. Интеграция финансовых рынков оценивается путем сравнения объемов операций со странами-партнерами

и с третьими странами. Предметом анализа выступают запасы и потоки инвестиций, сделки с долговыми бумагами и производными финансовыми инструментами, чистая международная инвестиционная позиция, банковские активы и залоговое обеспечение. Важным индикатором интеграции рынков капитала считается корреляция кривых доходности долгосрочных государственных облигаций [41, р. 125, 139; 42, р. 437].

Особняком располагается постфункционализм. В отличие от большинства концепций, он рассматривает интеграцию не как процесс сотрудничества, а как конфликт между создаваемым ею функциональным давлением и эксклюзивной национальной идентичностью. Поскольку в основе конфликта лежат несовместимые системы убеждений, результатом вполне может быть откат назад — дезинтеграция. Более того, принимаемые в ходе интеграции решения могут не отвечать принципу экономической целесообразности, о чем, например, свидетельствует выход Великобритании из ЕС [43, 44]. Так в привычную теорию закрадывается “ересь”, ставящая под сомнение поступательный, безвозвратный и рациональный характер интеграционного процесса.

Проблема размывания национальной идентичности под воздействием глобализации и региональной интеграции всесторонне исследована в отечественной литературе. Реакция на такое воздействие проявляется в разных формах: от повышенного интереса к локальной истории до призывов к защите национального суверенитета. Внутри ЕС официальной политике, ориентированной на транснационализацию нарративов о прошлом, противостоят целенаправленные усилия по ренационализации, что наблюдается не только в новых, но и в старых государствах-членах [45, 46].

В целом политические теории интеграции обращают больше внимания на ее конфликтный потенциал, чем экономические теории. Либеральный интергouverментализм рассматривает интеграцию как реакцию на вызовы глобализации, что сближает его с теорией оптимальной валютной зоны и с новым регионализмом. Неофункционализм де-факто признает наличие такой цели интеграции, как преодоление создаваемых ею же противоречий, а постфункционализм ставит под сомнение миф о ее рационализме и поступательности.

## МАТРИЦА ЦЕЛЕЙ

Проведенный анализ позволяет систематизировать цели региональной интеграции и разделить их на категории. Первое различие — между внутренним и внешним измерением. В последнее время в западной литературе активно продвигается тезис о том, что объединения развивающихся

стран направлены преимущественно вовне, а объединения развитых стран — внутрь. Первые озабочены укреплением своей переговорной позиции на крупнейших международных площадках и в отношениях с более сильными партнерами, а также привлечением иностранных инвестиций из третьих стран. Вторые ориентированы на развитие связей друг с другом и получают основные выгоды от внутрирегиональных обменов [47].

Поскольку формат статьи не позволяет представить развернутую критику данной позиции, ограничимся отдельными контраргументами. Внешние цели содержатся в учредительных договорах большинства региональных объединений, и группировки развитых стран — не исключение. ЕС заявляет о намерении продвигать свои ценности и интересы в мире. Среди задач ЮСМКА значатся “повышение и поддержание конкурентоспособности регионального экспорта и компаний на мировых рынках”, а также устранение препятствий к международной торговле. По мнению экспертов, группировка намерена продвигать в ВТО и на других международных площадках свои подходы в области цифровой торговли, валютного курса, защиты прав интеллектуальной собственности и регулирования госзакупок [48].

Значимость внешних целей характерна для всей истории ЕС. Созданию “шестерки”, как известно, предшествовали переход к биполярной системе мира и потеря Западной Европой роли глобального лидера. Опасения быть зажатыми между США и СССР в политическом плане и между США и Японией — в экономическом постоянно звучали с брюссельских трибун в 1970–1980-е годы. На волне горбачевской перестройки Ж. Делор высказывался о риске нового передела мира. “Нам не нужна бесхребетная Европа. Нам не нужна Европа, которая будет просто подчиняться, как она это сделала перед встречей Рейган–Горбачев” [49]. Последовавшее затем расширение ЕС на восток было политически обусловленным: стремление обеспечить безопасность и стабильность возобладало над резонами экономической совместимости [50]. Желание избавиться от долларовой диктаты десятилетиями питало идею единой европейской валюты. Еврокомиссия У. фон дер Ляйен намерена усилить роль ЕС как мирового лидера, в том числе за счет “Зеленой сделки” и цифровой повестки дня.

Внутри объединений развивающихся стран экономические связи менее интенсивны, чем внутри объединений развитых стран. Доля внутрирегиональной торговли для АСЕАН не превышает 25%, для МЕРКОСУР и ЕАЭС составляет не более 15%, тогда как в ЮСМКА она равна 40%, а в ЕС — 57%. Это предопределяет высокую значимость внешних игроков для группировок развивающихся стран.

Количественная оценка сценариев развития ЕАЭС до 2025 г. выявила, что создание зоны свободной торговли с третьими странами обещает больше выгод, чем сценарий интеграционного рывка, предполагающий углубление интеграции между странами-членами [51]. Интеграционные процессы в Африке позволяют участвующим в них государствам выстраивать систему противостояния “большим вызовам”, представляя собой важный инструмент превращения континента во влиятельного игрока в мировой политике и экономике [52]. Создание АСЕАН в свое время позволило малым и средним государствам ЮВА принудить региональных лидеров — Японию и Китай — принимать их позицию как основу для обсуждения большинства вопросов интеграционного характера [53]. Все это так, но сказанное не дает оснований делать вывод о низкой значимости глобального измерения для объединений развитых стран.

Второе различие — между целями, направленными на получение выгод, и целями, направленными на устранение (уменьшение, предотвращение) ущерба, как материального, так и политического. То есть между увеличением общего блага и стремлением избежать негативного развития событий, включая нейтрализацию различного рода угроз и рисков, а также ограничения свободы действий.

В конце 1970-х годов Р. Акофф предложил выделять задачи двух типов: те, которые направлены на разрушение, устранение или сдерживание чего-то, что существует, но является нежелательным, и те, которые направлены на приобретение или достижение чего-то, что отсутствует, но является желательным. Первые он назвал негативно ориентированными. Они направлены на устранение источника неудовлетворения, например отвлекающего шума, болезни или долгового обязательства. Вторые, позитивно ориентированные, направлены на получение доступа к источнику удовлетворения, например к дружбе, хорошей книге или деньгам. Естественно, подобное деление относительно и зависит от предпочтений того, кто ставит задачи [54, pp. 19–20].

К негативным целям мы добавим превентивные действия (по аналогии со строительством дамб). Развивая метафору, получим следующую картину. Если наведение мостов, строительство портов и прокладка каналов — задачи позитивные, то сооружение дамб, волнорезов и дренажных систем — негативные. И те и другие одинаково важны для процветания, безопасности, устойчивого развития. Присмотревшись, можно увидеть, что негативные цели содержат элементы позитивного, и наоборот. Так, мост через реку сокращает расходы на транспортировку грузов, а дамбы в Голландии строились, чтобы отвоевать у моря участок суши.

Сегодня региональную интеграцию принято описывать в категориях даваемых ею преимуществ.

Сравнение выгод и издержек интеграции (с прицелом на получение чистой выгоды) остается едва ли не главной логической посылкой при анализе интеграционных процессов в целом и целесообразности вступления страны в тот или иной союз. Такой подход закрывает от исследователей огромную предметную область. Он сужает наши представления об интеграции и не позволяет рассмотреть ее с разных сторон. Ведь практика интеграции не исчерпывается конструктивными проектами. Существуют проекты превентивные, реализуемые под воздействием реальной или ожидаемой угрозы. Их издержки следует сравнивать не с будущими прибылями, а с размером ущерба, которого удалось избежать. Эта простая житейская мудрость ускользает от представителей академического сообщества, хотя о ней знают и ею руководствуются политики, определяющие механизмы и направления развития интеграции.

Итак, можно выделить четыре категории целей региональной интеграции, располагая их по двум осям: внутренние и внешние; позитивные и негативные. Внутренние позитивные цели интеграции – общепризнанный и наиболее изученный сегмент. Он включает наращивание торговых и инвестиционных потоков, увеличение емкости внутреннего рынка, развитие совместных НИОКР, повышение трудовой мобильности, лучшее размещение ресурсов и общий прирост благосостояния, если он доказан. Сюда же следует отнести укрепление мира и безопасности внутри объединения, формирование общих ценностей и региональной идентичности.

Внутренние негативные цели обычно находятся в тени, политики предпочитают не формулировать их открыто и не представлять на широкое обсуждение. Среди негативных целей можно выделить как минимум три вида: 1) преодоление отрицательных эффектов самого интеграционного процесса, 2) устранение негативного внешнего воздействия, 3) поддержание динамики интеграции. Больше всего известно о конфликтах и противоречиях, возникающих в процессе интеграции, что часто становится фактором ее перелива. В ЕС создание Шенгенской зоны усилило миграционный кризис, что заставило органы ЕС модернизировать правила предоставления убежища. Изъяны в конструкции Экономического и валютного союза привели позже к созданию фискального и банковского союза. Все эти меры направлены не на получение выгод, а на предотвращение коллапса.

Негативная внутренняя цель может возникать из-за природной катастрофы, резкого изменения мировой конъюнктуры (падения или повышения цен на нефть, зерно, металлы и т. п.). Животрепещущая тема – нынешняя пандемия *COVID-19*, когда интеграционные объединения принимают различные программы для защиты населения

и поддержки экономики. В апреле 2021 г. правительства стран ЕАЭС договорились координировать меры, призванные пресечь распространение по территории объединения некоторых видов заболеваний растений.

Еще одной негативной целью можно считать опасность остановки интеграции, утраты ею динамического потенциала. Поэтому интеграцию часто сравнивают с велосипедом: сев на него, нельзя перестать крутить педали. Стремление придать интеграции новый импульс прослеживалось в действиях Комиссии Ж. Делора, когда грандиозные проекты построения единого внутреннего рынка, а затем и валютного союза были призваны вывести Сообщество из застоя 1970-х годов. Аналогичным образом действовали США, Канада и Мексика, когда заключили новое соглашение взамен обветшавшей НАФТА.

Внешние цели не всегда поддаются четкому делению на позитивные и негативные, поскольку почти любую негативную установку можно представить как позитивную. Так поступают все интеграционные группировки, когда апеллируют к идеалам справедливой торговли и устойчивого развития. Здесь уместна аналогия с маяком: он нужен, с одной стороны, чтобы корабли не разбивались о скалы, а с другой – чтобы направлять их на верный путь.

И все же провести такое различие возможно. Позитивные внешние цели направлены на создание более благоприятной для группировки международной среды, на получение выгод в отношениях со значимыми глобальными акторами. Например, утверждение и продвижение своих ценностей, стремление добиться их признания и сделать универсальными. К этой категории относится работа по разработке международных стандартов, как сейчас действует ЕС в области цифровой торговли.

Еще один пример позитивной внешней цели – заключение соглашений с третьими странами и организациями. ЕАЭС в 2019 г. подписал соглашение о свободной торговле с Сербией, что открывает перед сторонами возможность нарастить взаимные поставки товаров, регулирует порядок применения санитарных и фитосанитарных норм, гарантирует защиту объектов интеллектуальной собственности. МЕРКОСУР заключил соглашения с несколькими латиноамериканскими странами, а также с Индией, Египтом, Израилем, Андским сообществом и Таможенным союзом Южной Африки. Разветвленную сеть соглашений с третьими странами и их объединениями имеет Евросоюз. Более того, наличие полноценной сети экономических связей со всеми странами континента, как входящими, так и не входящими в интеграционное объединение, может быть важным условием его состоятельности [55, р. 230].

Негативная внешняя цель направлена на избавление от давления, подчинения и в целом от-

рицательных экстерналий. В ее основе лежат определенный, ясно ощущаемый ущерб от экзогенных факторов или угроза такого ущерба. Явной негативной внешней целью является запланированная странами ВРЭП дедолларизация расчетов, как внутри объединения, так и за его пределами. При этом мероприятия по расширению сферы использования национальных валют и цифровизации расчетов следует отнести к позитивным целям.

Начиная с 2019 г. Евросоюз официально называет Китай экономическим конкурентом, стремящимся к технологическому лидерству. Решив избежать чрезмерной связанности в стратегических отраслях, наращивать запасы важнейших видов сырья, сокращать и диверсифицировать цепочки поставок, Брюссель рыночными и нерыночными методами будет снижать зависимость от Пекина, вынуждая его играть по более благоприятным для единого европейского рынка правилам [56]. Это пример открыто поставленной негативной внешней цели. Реализуемые многими интеграционными объединениями мероприятия в области “зеленой” повестки преследуют как негативные

цели — остановить деградацию окружающей среды, так и позитивные — перейти к устойчивому природопользованию.

\* \* \*

Составленная матрица целей региональной интеграции расширяет представления о ней и наделяет исследователей новой оптикой. Изучение различных типов целей интеграции, особенно негативно ориентированных, может существенно расширить исследовательскую программу и приблизить нас к получению ответов на важные вопросы. Например, почему группировки развивающихся стран обычно не продвигаются выше стадии таможенного союза и тем не менее продолжают существовать десятилетиями? Почему создание Европейского валютного союза не стало фактором продвижения ЕС к следующей стадии интеграции — политическому союзу? Матрица также может быть полезна для наращивания объяснительной силы ведущих теорий политической интеграции, которые ныне малопригодны для интерпретации происходящего за пределами Старого Света.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Договор о Евразийском экономическом союзе*, 2014. [Treaty on the Eurasian Economic Union, 2014. (In Russ.)]
2. *Высший Евразийский экономический совет. О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года*. Решение № 12, 11 декабря 2020 г. [Supreme Eurasian Economic Council. On Strategic Directions for the Development of Eurasian Economic Integration until 2025. Decision no. 12, December 11, 2020. (In Russ.)]
3. *The ASEAN Charter*. Jakarta, ASEAN Secretariat, November 2020.
4. *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*, 2020. Available at: <https://rcepsec.org/legal-text/> (accessed 13.05.2021).
5. *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, 1991.
6. *Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community*, 2014. Available at: [https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated\\_Text\\_of\\_the\\_SADC\\_Treaty\\_-\\_scanned\\_21\\_October\\_2015.pdf](https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf) (accessed 13.05.2021).
7. Consolidated Version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*, vol. 53, 30.03.2010, C83/15.
8. *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*. Preamble. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (accessed 13.05.2021).
9. Schiff M., Winters A.L. *Regional Integration and Development*. Washington, World Bank, 2003. 321 p.
10. Головнин М., Захаров А., Ушкалова Д. Экономическая интеграция: уроки для постсоветского пространства. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 4, сс. 61-69. [Golovnin M., Zakharov A., Ushkalova D. Economic Integration: Lessons for the Post-Soviet Space. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 4, pp. 61-69. (In Russ.)] DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-4-61-69>
11. Verdun A., Tobias A., eds. *Mapping European Integration*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013. 277 p.
12. Mendes M.A.J. The Contribution of the European Community to Economic Growth. An Assessment of the First 25 Years. *Journal of Common Market Studies*, vol. 24, no. 4, June 1986, pp. 261-277.
13. Tinbergen J. *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier, 1954. 191 p.
14. Шишков Ю. Интеграция и дезинтеграция: корректировка концепции. *Мировая экономика и международные отношения*, 1993, № 10, сс. 50-68. [Shishkov Yu. Integration and Disintegration: Concept Correction. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 1993, no. 10, pp. 50-68. (In Russ.)]
15. Viner J. *The Customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950. 221 p.
16. Ушкалова Д.И., Головнин М.Ю. *Теоретические подходы к исследованию международной экономической интеграции*. Москва, Институт экономики РАН, 2011. 44 с. [Ushkalova D.I., Golovnin M.Yu. *Theoretical approaches to the study of international economic integration*. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2011. 44 p. (In Russ.)]
17. Corden W.M. Economies of Scale and Customs Union Theory. *Journal of Political Economy*, 1972, vol. 80, no. 3, pp. 465-475.

18. Pelkmans J. Economic Theories of Integration Revised. *Journal of Common Market Studies*, 1980, vol. 18, no. 4, pp. 333-354. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1980.tb00851.x>
19. Commission of the European Communities. *Europe 1992. The Overall Challenge*. Brussels, April 13, 1988, no. 524 final. Available at: <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf> (accessed 13.05.2021).
20. Henrekson M., Torstensson J., Torstensson R. Growth Effects of European Integration. *European Economic Review*, 1997, vol. 41, no. 8, pp. 1537-1557. DOI: 10.1016/S0014-2921(97)00063-9
21. Pelkmans J. The Economics of Single Market Regulation. Verdun A., Tovias A., eds. *Mapping European Economic Integration*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 79-104. DOI: 10.1057/9781137317360
22. Pelkmans J. The Single Market Remains the Decisive Power of the EU. *CEPS Policy Priorities for 2019–2024*, October 18, 2019.
23. Jones E. The Economic Mythology of European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 48, no. 1, pp. 89-109. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.02043.x
24. Briceño R.J. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018. 224 p. DOI: 10.16925/9789587601015
25. Gavin B., De Lombaerde P. Economic Theories of Regional Integration. Farrell M., Hottne B., Van Langenhove L., eds. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London, Pluto Press, 2005, pp. 69-83.
26. Mundell R.A. A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 1961, vol. 51, no. 4, pp. 657-665.
27. Буторина О.В. *Экономическая история евро*. Москва, Весь мир, 2020. 576 с. [Butorina O.V. *An Economic History of the Euro*. Moscow, Ves' mir, 2020. 576 p. (In Russ.)]
28. Буторина О.В. Евро как инструмент интеграции: итоги 20 лет. *Современная Европа*, 2019, № 1, сс. 14-26. [Butorina O.V. Euro as an instrument of integration: 20 years' experience. *Sovremennaya Evropa*, 2019, no. 1, pp. 14-26. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120191426>
29. Commission of the European Communities. One Market, One Money. An Evaluation of Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union, *European Economy*, 1990, no. 44. 341 p.
30. European Commission. *One Currency for Europe. The Green Paper on the Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency*, May 31, 1995. COM, no. 333 final. 8 p.
31. Manners I., Whitman R. Another Theory Is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe. *Journal of Common Market Studies*, 2016, special iss., pp. 3-18. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12332>
32. Schmitter Ph.C. Neo-Neofunctionalism. Wiener A., Diez T., eds. *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 45-74.
33. Ноздрев С. Финансовая интеграция стран Азии: региональный аспект. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 12, сс. 23-31. [Nozdrev S. Financial Integration of Asian Countries: Regional Aspect. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 12, pp. 23-31. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-12-23-31>
34. Потемкина О. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. *Современная Европа*, 2020, № 2 (95), сс. 100-110. [Potemkina O. Multilevel governance of the EU migration policy. *Sovremennaya Evropa*, 2020, no. 2 (95), pp. 100-110. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110>
35. European Commission. *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Report of a study group appointed by the Commission of the European Communities, and presented by T. Padoa-Schioppa, April 1987. 71 p.
36. Genschel Ph., Jachtenfuchs M. From Market Integration to Core State Powers: the Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 56, no. 1, pp. 178-196. DOI: 10.1111/jcms.12654
37. Борко Ю.А. *От европейской идеи – к единой Европе*. Москва, Деловая литература, 2003. 464 с. [Borko Yu.A. *From the European idea – to United Europe*. Moscow, Delovaya literatura, 2003. 464 p. (In Russ.)]
38. Rosamond B. *Theories of European Integration Palgrave*. New York, St. Martin's Press, 2000. 245 p.
39. Барановский В.Г. *Политическая интеграция в Западной Европе. Некоторые вопросы теории и практики*. Москва, Наука, 1983. 264 с. [Baranovsky V.G. *Political integration in Western Europe. Some questions of theory and practice*. Moscow, Nauka, 1983. 264 p. (In Russ.)]
40. König J. The EU Index of Integration Effort. De Lombaerde Ph., Saucedo A., Edgar J., eds. *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration. Fourth World Report on Regional Integration*. Berlin, Springer, 2017, pp. 73-94.
41. Bénétrix A., Wälti S. Indicators of Regional Financial Integration. De Lombaerde Ph., Flores R.G., Iaparde P.L., Schulz M., eds. *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*. London, New York, Routledge, 2011, pp. 124-146.
42. Howarth D., Quaglia L. One Money, Two Markets? EMU at Twenty and European Financial Market Integration. *Journal of European Integration*, 2020, vol. 42, no. 3, pp. 433-448. DOI: 10.1080/07036337.2020.1730346
43. Hooghe L., Marks G. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 2009, vol. 39, iss. 1, pp. 1-23. DOI: 10.1017/S0007123408000409
44. Hooghe L., Marks G. Grand Theories of European Integration in the Twenty-first Century. *Journal of European Public Policy*, 2019, no. 8, pp. 1113-1133. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711

45. Семененко И.С. Политика памяти в Европейском союзе: в поисках общих ориентиров. *Известия АлтГУ. Исторические науки и археология*, 2020, № 6 (116), сс. 62-67. [Semenenko I.S. Memory politics in the European Union: in search for common landmarks. *Izvestiya AltGU. Istoricheskie nauki i arkheologiya*, 2020, no. 6 (116), pp. 62-67. (In Russ.)] DOI: 10.14258/izvasu(2020)6-10
46. Семененко И. Прошлое на переднем крае политики идентичности. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 11, сс. 65-76. [Semenenko I. History on the frontline of identity politics. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 11, pp. 65-76. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-65-76>
47. Krapohl S. Integration Theory and the New Regionalism. Krapohl S., ed. *Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC*. Amsterdam, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1-29.
48. Комкова Е. ЮСМКА вместо НАФТА. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 4, сс. 50-58. [Komkova E. USMCA instead of NAFTA. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 4, pp. 50-58. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58>
49. *Press conference of President Delors proceeding the European Council in Brussels (11–12 February 1988)*. 10 February 1988. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/bio\\_88\\_45](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/bio_88_45) (accessed 13.05.2021).
50. Арбатова Н. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? (Тенденции, возможности, риски). *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 6, сс. 51-65. [Arbatova N. Will European Union Become a Global Power Center? (Trends, opportunities, risks). *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 6, pp. 51-65. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-51-65>
51. Афонцев С.А. Евразийский экономический союз: сценарии развития интеграции. *Бюджет*, 2019, № 1, сс. 80-83. [Afontsev S.A. Eurasian Economic Union: Integration Development Scenarios. *Byudzhnet*, 2019, no. 1, pp. 80-83. (In Russ.)]
52. Абрамова И.О. Африка в современной модели мироустройства: весомый игрок или аутсайдер? *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 2018, т. 11, № 5, сс. 6-21. [Abramova I.O. Africa in the Modern Model of the World Order: A Powerful Player or an Outsider? *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, 2018, vol. 11, no. 5, pp. 6-21. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-5-6-21>
53. Байков А.А. *Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии*. Москва, Аспект Пресс, 2012. 256 с. [Baikov A.A. *Comparative Integration: experience and patterns of integration in the United Europe and Asia Pacific*. Moscow, Aspekt Press, 2012. 256 p. (In Russ.)]
54. Ackoff R.L. *The Art of Problem Solving*. New York, John Wiley & Sons, 1978. 214 p.
55. Vinocurov E., Libman A. *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. 267 p.
56. Громько Ал.А. (Дез)интеграционные процессы: кризис “глобального мира”. *Обозреватель*, 2020, № 7, сс. 24-38. [Gromyko Al.A. (Dez)integration processes: the crisis of the “global world”. *Obozrevatel*, 2020, no. 7, pp. 24-38. (In Russ.)]

#### **GOALS OF REGIONAL INTEGRATION: A MODERN UNDERSTANDING**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 5-14)*

*Received 27.05.2021.*

*Olga V. BUTORINA (butorina@ieras.ru),*

*ORCID 0000-0001-7110-7049*

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, 125009 Russian Federation.*

*To date, an extensive scholarly literature on regional integration has paid little attention to the question of its goals. However, it is fundamental for deeper understanding the nature of the phenomena and for the decision-making process at the national, regional and international levels. The objective of this article is to reveal declared and de facto pursued goals of regional integration, and to arrange them into a coherent system. To accomplish this task this paper first provides an overview of official goals stated in the founding agreements of various regional groups, formed by developed and developing countries in Europe, Asia and Americas. Then the question of goals is explored through the lenses of the key theories of regional economic integration and their practical application. Later a similar exercise is carried out in the context of political integration theories. Finally, based on the comprehensive analysis of official declarations, major theories of regional integration and practical developments in various regions and policy fields this paper categorizes main goals of regional integration into four groups compiled along two axes: internal and external, positive and negative. They form a matrix, which endows researchers with new optics. Further exploration of different types of integration goals, especially negatively oriented ones, has a potential to expand the research program of integration studies. They may also shed light on the debate over why regional blocks of developing countries stall at the level of free trade zones or why the creation of the European monetary union did not help the EU to move to the true political union.*

*Keywords: regional integration, integration theory, EAEU, MERCOSUR, ASEAN, USMCA, RCEP, European Union.*

*About author:*

*Olga V. BUTORINA, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of RAS, Deputy Director.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14

## МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ COVID-19

© 2021 г. В. Загашвили

ЗАГАШВИЛИ Владислав Степанович, доктор экономических наук, профессор,  
ORCID 0000-0002-2037-5729  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (zagashvili@imemo.ru).

Статья поступила в редакцию 26.04.2021.

Рассматриваются последствия пандемии COVID-19 для развития международной торговли. Сокращение объема торговли будет вскоре компенсировано за счет быстрого восстановительного роста. Продолжится прерванное пандемией повышение роли услуг в международном обороте. Долгосрочное влияние пандемии на международную торговлю будет проявляться через воздействие структурных факторов. Пандемия ускорит цифровизацию экономики, развитие электронной торговли, внесет коррективы в формирование глобальных цепочек стоимости и создаст сильные побудительные мотивы к укреплению международного сотрудничества и реформированию ВТО.

**Ключевые слова:** мировая экономика, международная торговля, пандемия COVID-19, торговая политика, протекционизм, глобальные цепочки стоимости (ГЦС), Всемирная торговая организация (ВТО), Четвертая промышленная революция.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-15-23

Пандемия не только привела к сокращению объема международной торговли, но и способствовала ускорению ее трансформации, происходящей под воздействием расширения применения цифровых технологий, внедрения новых технологических процессов, перехода на альтернативные источники энергии, обострения соперничества между лидерами мировой экономики. Тенденции развития мировой торговли складываются под воздействием двух групп взаимосвязанных факторов: общеэкономических и присущих собственно международной торговле. Сегодня на первый план выходят факторы, обусловленные Четвертой промышленной революцией, тенденциями в сфере транснационального производства, изменениями в парадигме общественного развития, конкуренцией моделей экономической политики, результатами усилий по многостороннему регулированию торговли на глобальном и региональном уровнях.

### ДИНАМИКА МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ

Десятилетие перед началом пандемии было сложным периодом для развития международной торговли. Если во второй половине XX в. и в начале XXI в. международная торговля значительно, примерно в 1,5–2 раза, опережала в своем росте мировой ВВП, то после кризиса 2008–2009 гг., положившего начало периоду замедленного роста мировой экономики, ее темпы упали, а в отдельные годы прирост оборота международной торговли был ниже прироста мирового ВВП.

В 2017 г. коэффициент эластичности международной торговли по ВВП (отношение темпов прироста торговли к темпам прироста производства) вернулся к значению 1,5, которое наблюдалось во время ускоренного развития глобализации. Однако в 2018 г. темпы роста международной торговли и ВВП сравнялись, а в 2019 г. объем торговли сократился, хотя ВВП продолжил свой рост (табл. 1). В целом в 2010–2019 гг. мировая торговля и производство росли примерно одинаковыми темпами: мировой товарооборот и ВВП увеличивались в среднем за год на 2,7% [1].

Международная торговля вошла в число секторов экономики, претерпевших наиболее заметные изменения в период пандемии. Негативное воздействие COVID-19 на торговлю оказывалось через общее падение спроса, разрывы глобальных цепочек стоимости, ограничения экспорта, рост торговых издержек, ужесточение санитарных требований, введение ограничений на туризм и деловые поездки.

Пандемия, безусловно, оказала огромное негативное воздействие на мировую экономику. Однако следует подчеркнуть, что темпы роста международной торговли начали сокращаться задолго до пандемии, с первого квартала 2018 г., а в третьем квартале 2019 г., когда о коронавирусе еще ничего не было известно, они стали отрицательными.

В 2020 г. стоимостный объем экспорта товаров сократился на 7%, услуг – на 20%. Особенно резким было падение во втором квартале 2020 г., когда стоимостный объем мирового экспорта товаров по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года сократился на 21%, а услуг – на 28% (табл. 2).

**Таблица 1.** Мировой экспорт товаров и мировой ВВП, физический объем, изменения по сравнению с предыдущим годом, %

Год	Экспорт				ВВП
	Всего	Продукция сельского хозяйства	Продукция добывающей промышленности	Продукция обрабатывающей промышленности	
2000	10.7	4.0	3.5	13.6	4.3
2001	-0.4	1.8	0.0	-0.6	1.8
2002	3.9	3.5	2.6	3.9	2.1
2003	5.8	3.9	5.6	5.9	2.9
2004	10.0	3.5	6.7	11.3	4.1
2005	6.7	6.3	3.6	7.9	3.6
2006	8.7	5.9	4.6	10.6	4.0
2007	6.7	5.0	3.3	7.8	3.9
2008	2.0	2.0	1.3	2.4	1.4
2009	-12.1	-2.0	-4.6	-15.4	-2.1
2010	14.4	7.1	5.9	17.9	4.1
2011	5.4	6.0	1.8	6.9	2.9
2012	2.7	2.8	2.0	2.4	2.3
2013	3.0	2.3	0.8	2.7	2.4
2014	2.4	2.0	0.2	4.0	2.8
2015	2.3	1.5	-0.6	2.1	2.8
2016	1.7	2.0	1.8	0.3	2.3
2017	4.3	8.3	-0.9	5.1	3.0
2018	2.5	4.6	2.8	3.6	3.2
2019 <sup>1</sup>	-0.1	1.2	0.9	-0.1	3.0

<sup>1</sup> Предварительные данные.

Источник: [1].

**Таблица 2.** Темпы прироста стоимостного объема мировой торговли в 2020 г., квартальные данные, к соответствующему периоду предыдущего года, %

	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Экспорт товаров	-7	-21	-4	3
Импорт товаров	-5	-21	-6	2
Экспорт услуг	-7	-28	-24	-19
Импорт услуг	-3	-32	-25	-18

Источник: [2].

Значительный ущерб международной торговле нанесло прерывание ГЦС. Пандемия привела к появлению новых препятствий для развития транснационального производства. Обрывы торговых связей в период пандемии заставили их участников чаще отдавать предпочтение надежности поставок в ущерб эффективности. Отсюда такие последствия, как изменение конфигурации и уменьшение протяженности ГЦС, усиление склонности стран и компаний к самообеспечению, предпочтение региональной интеграции по сравнению с глобализацией.

Проблема выбора между эффективностью и надежностью всегда стояла перед ТНК, органи-

зующими ГЦС. В период до пандемии информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), обеспечивающие слаженность работы участников транснациональных сетей, позволили осуществить массовый переход компаний на работу с минимальным объемом складских запасов (поставки точно-в-срок – *just-in-time*). Однако, как продемонстрировала пандемия, такая система, будучи чрезвычайно эффективной, в то же время весьма уязвима в периоды катаклизмов, способных разрушить отлаженную сеть поставок.

Одним из следствий пандемии стала необходимость поддержания определенного количества складских запасов на случай непредвиденных обстоятельств. Одновременно компании начали искать другие способы избежать остановки производства из-за внезапного обрыва связей. Очевидными решениями послужили, во-первых, диверсификация источников снабжения и, во-вторых, предпочтение местных партнеров перед иностранными, а также партнеров из географически более близких стран по сравнению с поставщиками из дальних стран.

Не только компании, но и правительства крайне озабочены обеспечением стабильности производства и снабжения. Прежде всего это относится к лекарствам, медицинскому оборудованию и материалам. Следует, однако, иметь в виду, что с сужением круга потенциальных партнеров сокращается спектр возможных решений, а в рамках одной страны еще более осложняется поиск альтернатив и запасных вариантов, которые могли бы быть задействованы при нарушении сложившихся производственных связей, тем более что внешние шоки в той или иной степени затрагивают все предприятия, в том числе и местные.

Данное предположение подтверждается результатами расчета модели глобального производства и торговли, включающей данные по 64 государствам и 33 секторам экономики. Большая часть разрывов, от которых пострадали участники цепочек в той или иной стране, были следствием локдаунов, введенных в данной стране, а не за рубежом. Поэтому замыкание ГЦС в пределах одной страны сможет сделать их более устойчивыми лишь при условии, что местное правительство будет вводить менее строгие ограничения по сравнению с остальным миром [3].

Самообеспечение, какую бы форму оно ни принимало, не способно ни обеспечить устойчивость производства, ни гарантировать бесперебойность снабжения. Сама по себе дилемма “эффективность или безопасность” имеет право на существование лишь в сиюминутной ситуации. В стратегическом измерении экономическая безопасность базируется не на самообеспечении, а на эффективности, повышение которой подразумевает использова-

ние возможностей глобального рынка. Представляется очевидным, что широкая диверсификация партнерских связей способна обеспечить большую устойчивость ГЦС по сравнению с замыканием в национальных границах.

Падение физического объема мирового товарооборота в 2020 г. эксперты ВТО оценивают в размере 5.3%. В 2021 г., по их мнению, он вырастет на 8%, глобальный ВВП – на 5.1%. В 2022 г. соответствующие показатели составят 4 и 3.8% (табл. 3).

**Таблица 3.** Темпы прироста мирового ВВП и торговли, %

Источник	2020		2021		2022	
	ВВП	Торговля	ВВП	Торговля	ВВП	Торговля
ВТО	-3.8	-5.3	5.1	8.0	3.8	4.0
ВБ	-4.3	-9.5	4.0	5.0	3.8	5.1
МВФ	-3.3	-8.5	6.0	8.4	4.4	6.5

Примечание. 2020 г. – предварительные данные; 2021 и 2022 гг. – прогноз.

Источники: [1, 4, 5, 6].

Специалисты Всемирного банка (ВБ) оценивают падение мирового ВВП в 2020 г. в размере 4.3% (ВВП развитых стран упал на 5.4%, развивающихся – на 2.6%), объема мировой торговли – на 9.5%. В 2021 г. мировой ВВП, по их прогнозу, увеличится на 4% (3.3 и 3.5%), в 2022 г. – на 3.8% (5 и 4.2%). Объем мировой торговли увеличится в 2021 г. на 5% и в 2022 г. – на 5.1% [5].

По данным МВФ, в 2020 г. мировой ВВП сократился на 3.3% (ВВП развитых стран – на 4.7%, развивающихся – на 2.2%), а в 2021 г. вырастет на 6% и в 2022 г. – на 4.4%. Развивающиеся страны не только испытали меньшее падение производства в период пандемии, но и, как ожидает МВФ, быстрее восстановятся после ее окончания и далее продолжат ускоренный рост (6.7% в 2021 г. и 5% в 2022 г.) по сравнению с развитыми странами (5.1 и 3.6%). Оборот мировой торговли товарами и услугами, сократившийся в 2020 г. на 8.5%, в 2021 г. вырастет на 8.4% и в 2022 г. – на 6.5% [6]. Достижение таких относительно высоких показателей роста потребует более тесного международного сотрудничества, нацеленного на сокращение разрыва в уровне жизни в развитых и развивающихся странах, разрешение противоречий в сфере торгового и технологического соперничества, преодоление кризиса международной торговой системы, обеспечение доступа к международной ликвидности, смягчение последствий изменения климата, борьбу с уклонением от уплаты налогов.

Таким образом, можно полагать, что в 2021 и 2022 гг. мировая торговля будет расти примерно в 1.5 раза быстрее ВВП. В среднесрочной перспективе после ожидаемого быстрого вос-

становительного роста развитие международного товарооборота, скорее всего, замедлится, а тенденция к сближению темпов роста торговли и производства вновь на какое-то время возобладает.

В более отдаленном будущем мировая торговля будет развиваться под определяющим воздействием ускоренного развития науки и техники, которое приведет к углублению разделения труда и возникновению новых способов организации транснационального производства, позволит сократить торговые издержки и упростить процедуры, связанные с регулированием торговли. В международный обмен будут вовлекаться новые товары, будет происходить смена лидеров и направлений основных товаропотоков.

## СТРУКТУРНЫЕ ФАКТОРЫ

Пандемия ускорит развертывание Четвертой промышленной революции, особенно по таким направлениям, как цифровизация, 3D-печать, автоматизация и роботизация производства, развитие электронной торговли. Это в свою очередь усилит предпосылки для рещоринга (возвращения производства в развитые страны) и сопутствующей этим процессам перестройки товарных потоков.

В будущем на замедлении роста торговли товарами скажутся изменения в структуре мировой экономики, а именно повышение доли услуг в производстве и потреблении, расширение экономических возможностей развивающихся стран, а также международная природоохранная деятельность, важным направлением которой служит борьба за уменьшение углеродного следа в экономике. По прогнозу Европейской ассоциации электроэнергетики, к 2030 г. на основе ископаемого топлива в Европе будет вырабатываться менее 20% электроэнергии [7]. Аналогичные процессы происходят и в других секторах экономики практически во всех ведущих странах, включая Китай. Они полностью соответствуют Целям устойчивого развития ООН и Парижскому соглашению по климату. Постепенный переход на возобновляемые источники энергии, а также разработка сланцевых месторождений нефти и газа изменят структуру товаропотоков в пользу продукции обрабатывающей промышленности и приведут к уменьшению роли поставщиков традиционных энергоносителей.

Удаленный режим как работы, так и потребления, получивший стремительное распространение в период пандемии, по всей видимости, в той или иной степени сохранится и после ее преодоления. В структуре спроса особенно возрастет доля услуг, получаемых в режиме онлайн. Существенно расширятся возможности поиска высокооплачиваемой работы для квалифицированных специалистов, что крайне важно для развивающихся стран [8].

Доля услуг в международном обмене, хотя и увеличивается на протяжении длительного времени, все еще сильно уступает доле товаров. Однако следует подчеркнуть, что значительная часть торговли услугами не улавливается обычными статистическими методами. В связи этим представляют интерес расчеты, показывающие, что с учетом факторов, не отражаемых официальной статистикой, объем торговли услугами еще в 2017 г. превзошел объем торговли товарами. При этом если после кризиса 2008–2009 гг. практически по всем товарам, перемещаемым в рамках ГЦС, произошло падение отношения объема экспорта к производству, то в сфере торговли услугами аналогичная тенденция наблюдалась лишь по некоторым их видам, а в торговле и информационных услугах отмечался заметный рост [9]. Расширение торговли информационно-коммуникационными услугами в период пандемии позволило существенно смягчить ее негативные последствия.

Свой вклад в падение темпов роста международного товарооборота вносит замедление экономического роста КНР, закономерно произошедшее после исчерпания факторов экстенсивного развития китайской экономики. Сыграло свою роль и сокращение потребностей КНР и других быстрорастущих развивающихся стран в импорте, которое в свою очередь связано с расширением их возможностей в удовлетворении внутреннего спроса за счет собственного производства. При этом возросший в условиях повышения доходов населения внутренний рынок в этих странах стал поглощать растущую долю товаров, которые ранее отправлялись на экспорт.

Продукция производственного назначения также стала чаще находить спрос внутри быстрорастущих развивающихся стран. Нарастивание выпуска комплектующих изделий позволило им локализовать отдельные звенья ГЦС. Наряду с распространением автоматизации и роботизации, повышение заработной платы в развивающихся странах уменьшило стимулы к переносу в них производства и создало предпосылки для его возвращения в развитые страны, что также способствовало уменьшению оборота торговли в рамках ГЦС.

Большим потенциальным влиянием на развитие транснационального производства обладают новые технологии, в частности 3D-печать. Они позволяют радикально уменьшить число звеньев ГЦС, создавать продукцию по индивидуальным запросам, максимально приблизить производство к потребителю. Очевидно, что такие прорывы в технологии приведут к коренным изменениям в торговле. В международный оборот при этом вовлекаются не товары и комплектующие изделия, а материалы и услуги по разработке и налад-

ке оборудования. Правда, роль данного фактора проявится, видимо, в более отдаленном будущем. Во многом это будет другой мир, и изменения в динамике и структуре международной торговли станут далеко не главной его особенностью.

Пандемия сделала более актуальными риски социальной дезинтеграции и цифрового разрыва [10]. Электронная торговля и в целом применение цифровых технологий получили новый импульс. Владение цифровыми технологиями и раньше играло возрастающую роль в качестве фактора конкурентоспособности на мировом рынке. После пандемии данный фактор станет одним из определяющих. По прогнозу ВТО, в период до 2030 г. применение цифровых технологий обеспечит прибавку 2% к темпам прироста мировой торговли. Это означает, в частности, что освоение цифровых технологий станет важным условием повышения роли развивающихся стран в мировой торговле [11]. Кроме того, бурное развитие электронной торговли ставит задачу разработки системы ее регулирования на многостороннем уровне [12].

Воздействие пандемии будет носить не только долговременный, но и фундаментальный характер. Она уже изменила многие аспекты жизни человека. После пандемии особенно востребованной станет концепция ответственного развития. Отличие ответственного развития от устойчивого развития, не говоря уже об обществе потребления, заключается “в приоритете нематериального производства и потребления с опорой на нематериальные стимулы. Источниками ответственного развития становятся неограниченные и возобновляемые интеллектуальные, творческие, альтернативные природные ресурсы” [13].

Можно предположить, что смена парадигмы коснется в первую очередь стран с высоким уровнем жизни населения, удовлетворившего свои основные потребности и готового к формированию запроса на переход от общества потребления к обществу впечатлений, в котором потребление приобретает все более нематериальный характер.

Очевидно, назрела потребность в новом общественном договоре, гарантирующем достойный уровень жизни, обеспечивающем выравнивание социальных возможностей для всех слоев населения и более справедливое распределение экономических рисков, бремя которых в настоящее время несут на себе прежде всего лица наемного труда. Поддержка нового общественного договора на международном уровне не только облегчит его реализацию, но и поспособствует укреплению глобальной экономики [14].

Принципиальным условием выхода мировой экономики на новый уровень качества является разворот тенденции к углублению социально-

го разрыва и имущественного расслоения внутри стран. Уменьшение неравенства и защита населения от экономических и экологических катаклизмов, а также от бедствий, подобных пандемии, представляют собой не только моральный императив, но и имеют вполне практический смысл, поскольку способствуют поддержанию совокупного спроса как в обычных условиях, так и в периоды кризисов [15].

Указанные тенденции приведут к дальнейшему сокращению доли товаров и увеличению доли услуг в мировом производстве и торговле, изменению конфигурации глобальных цепочек стоимости, появлению новых задач в институциональном обеспечении функционирования международной торговли.

### ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

Тенденция к усилению протекционизма стала проследиваться в торговой политике ведущих стран после кризиса 2008–2009 гг. Она охватила не только развивающиеся страны, которые и раньше, подчеркивая несправедливость распределения выгод и издержек глобализации, поддерживали более высокий уровень импортных тарифов, но и развитые страны, где основное бремя приспособления к изменениям, связанным с повышением степени открытости рынков и переносом производства за рубеж, легло на плечи низкооплачиваемых работников (табл. 4).

**Таблица 4.** Средневзвешенные ставки таможенного тарифа в режиме наибольшего благоприятствования, %

	2010	2015	2019
Аргентина	12	11	14
Индия	7	7	10
Бразилия	10	10	10
Россия	10	8	5
КНР	4	5	4
Австралия	4	4	3
ЕС	3	3	3
Канада	3	3	3
Япония	3	2	2
США	2	2	2

Источник: [16, 17].

США, задававшие тон торговой политике в период ее либерализации, вновь выступили в роли лидера, но уже на этапе частичного возобладания протекционистских тенденций. Этот поворот совершил Д. Трамп, проводивший курс на возвращение рабочих мест в США, повышение импортных пошлин и отказ от многосторонних экономических соглашений в пользу двусторонних. При

этом он опирался преимущественно на работников невысокой и средней квалификации, занятых в сельском хозяйстве и массовом промышленном производстве, на которых произвели впечатление его призыв к реиндустриализации американской экономики, а также сопутствующие перспективы возвращения рабочих мест и повышения оплаты труда.

Опираясь на внутренние американские законы, противоречащие нормам ВТО, США пошли на очевидный конфликт с остальными членами организации и в 2018 г. резко повысили ставки импортных пошлин в отношении ряда товаров (солнечные панели, стиральные машины, сталь, алюминий). Основными поставщиками этой продукции на американский рынок являются китайские компании. Затронутыми оказались также другие торговые партнеры США, части которых, правда, в конечном итоге удалось добиться их отмены в отношении своих поставщиков. После нескольких раундов обмена протекционистскими ударами в начале 2020 г. США и КНР все же удалось прийти к соглашению. Однако за время американо-китайского противостояния международной торговле был нанесен заметный ущерб.

Пандемия оказала значительное влияние на торговую политику ведущих стран, однако роста протекционизма не произошло. С начала коронакризиса до середины октября 2020 г. страны G20 приняли 133 меры, связанные с COVID-19. Преобладали меры, направленные на облегчение торговли (84 меры, затрагивали товарооборот в размере 155 млрд долл.). Ограничительные меры (49 мер, распространялись на товарооборот в размере 111 млрд долл.) в основном имели временный характер. Введенные в начале пандемии запреты на экспорт медицинских масок, перчаток и дезинфицирующих средств постепенно отменялись [18].

Значительное содействие со стороны правительств получила торговля услугами, в наибольшей степени пострадавшая от пандемии. Основная часть мер по поддержке торговли ими (они заметно преобладали над ограничительными мерами) была сосредоточена на финансовой сфере, интернет-коммуникациях, транспорте и медицине.

Данные, приводимые ВТО по всем государствам-членам и странам-наблюдателям за период с середины октября 2019 г. по середину октября 2020 г., показывают, что принятые в этот период либерализующие меры охватывали товарооборот в размере 731.3 млрд долл., что значительно превышает показатель за период с середины октября 2018 г. по середину октября 2019 г. (544.7 млрд долл.). По мерам, ограничивающим торговлю, картина обратная: если с середины октября 2018 г. по середину октября 2019 г. они затрагивали това-

рооборот объемом 746.9 млрд долл., то в период с середины октября 2019 г. по середину октября 2020 г. — 440.9 млрд долл. Таким образом, либерализующие меры не только преобладали над ограничительными, но и распространялись на больший объем торговли, а охват торговли ограничительными мерами, напротив, уменьшился [19].

На этом фоне особенно заметными стали введенные рядом стран ограничения на допуск иностранного капитала в стратегически важные отрасли. Ужесточение контроля на рынке слияний и поглощений объяснялось соображениями национальной безопасности. Прежде всего ограничения накладывались на сделки в сфере производства фармацевтических изделий и медицинской техники. Такая политика способствовала усилению ранее сложившейся тенденции к сокращению трансграничных операций в пользу внутринациональных. Стремление компаний сократить протяженность ГЦС действует в том же направлении, уменьшая привлекательность межрегиональных сделок и переориентируя на связи внутри своего региона [20].

Несмотря на обнадеживающие в целом данные о мерах, принятых в период пандемии, сегодня представляется преждевременным говорить о переломе тенденции в сторону либерализации торговой политики. Если учитывать не только вновь введенные, но все меры, принятые с 2009 г. и продолжающие действовать, то с середины октября 2019 г. по середину октября 2020 г. объем мирового импорта, подпадающего под ограничения, увеличился с 1.6 трлн до 1.7 трлн долл. Наблюдаемое в период пандемии сокращение количества вводимых торгово-политических мер обычного характера, видимо, объясняется сосредоточенностью правительств на чрезвычайной ситуации в области здравоохранения и стремлением обеспечить по возможности беспрепятственное осуществление торговых связей в критический период [19].

Не последнюю роль в улучшении общей ситуации сыграло также некоторое ослабление торгового конфликта между США и КНР. Очевидно, полноценная торговая война принесла бы убытки, намного превышающие издержки, на которые пришлось пойти для достижения компромисса. Главный итог переговоров заключался в том, что стороны договорились воздерживаться от введения новых торговых ограничений.

Как показывают имеющиеся расчеты, повышение ввозных тарифов в 2018 г. привело к удорожанию импортируемых в США товаров на 51 млрд долл. При этом выигрыш производителей и экспортеров составил 9.4 млрд, а увеличение поступлений в бюджет — 34.3 млрд. В целом американская экономика понесла ущерб в размере 7.2 млрд долл. Произошло существенное перераспределение до-

ходов от американских потребителей в пользу производителей и правительства [21]. Кроме того, ответные меры со стороны КНР по ограничению импорта аграрной продукции из США (в 2018 г. его объем сократился более чем в 2 раза по сравнению с предыдущим годом [22]) ударили по интересам американских фермеров, составлявших основу электоральной базы Д. Трампа.

Независимые аналитики считают, что либерализация торговли даже в одностороннем порядке отвечала бы интересам США [23]. Что касается протекционизма, то он “может быть выгоден определенным группам, но вредит американским потребителям и рабочим” [24].

Данную точку зрения подтверждают расчеты, осуществленные экспертами ОЭСР на основе разработанной ими модели общего равновесия *METRO* (использовались данные по 64 странам и 65 секторам экономики). Проведенный анализ показал несостоятельность попыток повысить экономическую устойчивость за счет замыкания производства в пределах национальных границ. Напротив, при этом ухудшается надежность поставок и безопасность домохозяйств, ощутимо падает производительность труда, возрастают издержки и цены. Потери ВВП в среднем составляют 5%, но могут достигать и двузначных значений [25].

Высокая роль государства в борьбе с пандемией дала повод для предположений о смене вектора мирового развития в сторону усиления авторитаризма, отхода от таких принципов либеральной экономики, как открытость рынков, приватизация и уменьшение вмешательства государства [26]. Эти принципы критиковались и раньше, полемика вокруг них носит весьма широкий и оживленный характер. Обоснованной выглядит позиция исследователей, призывающих рассматривать не только сиюминутные, но и отдаленные результаты той или иной экономической политики. При таком взвешенном подходе результаты политики реформ, построенной на принципах экономического либерализма, представляются достаточно успешными [27].

В действительности *COVID-19* не нанес рокового удара по либеральной экономике. В либеральную доктрину органично вписывается усиление вмешательства правительств не только в чрезвычайных ситуациях, подобных пандемии или стихийным бедствиям, но и для устранения провалов рынка. В обычных условиях государство также широко использует разнообразные инструменты экономической политики для поддержания равновесия и тонкой настройки рыночного механизма.

В целом в условиях пандемии международная торговая система, построенная на либеральных принципах и представляющая собой неотъемлемую часть глобальной экономики, продемонстри-

рвала достаточную зрелость и способность сохранять устойчивость даже в экстремальных условиях. Несмотря на кризис, переживаемый ВТО, и резкое усиление ограничений в начале пандемии, международная торговля в итоге обеспечила доступ к медикаментам, оборудованию и материалам. В мире сложилось ясное понимание необходимости реформирования ВТО, но ни о каком крушении этой организации речи не идет [28].

Пандемия поставила задачу разработки системы реагирования на глобальные вызовы, подобные тем, с которыми человечество столкнулось в 2019–2021 гг. В области торговой политики она выявила настоятельную необходимость более тесного сотрудничества в преодолении препятствий в торговле (снижение пошлин, устранение технических барьеров, взаимное признание санитарных сертификатов, сопряжение систем цифрового регулирования). Разобщенность и заметная растерянность правительств в период пандемии выдвинули на первый план задачу преодоления кризиса ВТО, представляющей собой одно из центральных звеньев системы глобального управления.

\* \* \*

К долгосрочным последствиям пандемии для международной торговли можно отнести ускорение внедрения цифровых технологий, развитие электронной торговли, изменение товаропотоков в рамках транснационального производства, увеличение доли услуг, прежде всего предоставляемых в режиме онлайн. Развитие международной торговли будет происходить под усиливающимся влиянием прогресса в энергетике, автоматизации

и роботизации производства, в применении новых материалов, технологий 3D-печати, развитии искусственного интеллекта, расширении сетей связи, обеспечивающих ускоренную передачу данных. Эти изменения усилят наблюдаемые сегодня тенденции в структуре экономики ведущих стран, приведут к появлению новых принципов организации производства и новых моделей потребления.

Как показала пандемия, даже в экстремальных условиях правительства в большинстве своем выполняют свои международные обязательства в сфере регулирования торговли. Попытки укрепить экономическую стабильность и повысить устойчивость глобальных цепочек стоимости посредством самообеспечения и замыкания партнерской сети в рамках национальных границ представляются контрпродуктивными. Решение проблемы “эффективность или безопасность” лежит в сфере диверсификации связей.

Пандемия не стала, особенно на начальном ее этапе, фактором объединения перед лицом общей угрозы, но в очередной раз подчеркнула недостатки разрозненных шагов, направленных на преодоление глобальных проблем. Она стимулировала переход к новой парадигме социально-экономического развития, при которой государство становится все более социальным, а экономика — экологически ориентированной. Более очевидной стала необходимость сотрудничества, причем не только в узком аспекте согласования противоэпидемических мер, но и в широком плане содействия развитию и сокращению разрыва в уровне благосостояния, здравоохранения и в целом качества жизни в разных странах.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *World Trade Statistical Review 2020*. Geneva, WTO. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2020\\_e/wts20\\_toc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts20_toc_e.htm) (accessed 25.04.2021).
2. *Latest Trade Trends*. Geneva, WTO, March 2021. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/latest\\_trends\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/latest_trends_e.htm) (accessed 25.04.2021).
3. Bonadio B., Huo Z., Levchenko A., Pandalai-Nayar N. Global Supply Chains in the Pandemic. *NBER Working Paper no. 27224*, May 2020 (revised April 2021). Available at: <https://www.nber.org/papers/w27224> (accessed 25.04.2021). DOI: 10.3386/w27224
4. *World Trade Primed for Strong but Uneven Recovery after COVID-19 Pandemic Shock*. Geneva, WTO, 31.03.2021. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm) (accessed 25.04.2021).
5. *Global Economic Prospects*. Washington, World Bank, January 2021. Available at: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> (accessed 25.04.2021). DOI: 0.1596/978-1-4648-1612-3
6. *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*. Washington, International Monetary Fund, April 2021. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> (accessed 25.04.2021).
7. *Power Barometer: High Pressure to Ramp up Electrification as Renewables Dominate the Power Mix*. September 14, 2020. Available at: <https://www.eurelectric.org/about-us/about-eurelectric/> (accessed 25.04.2021).
8. Sandbu M. The Post-Pandemic Brave New World. *Finance & Development*, December 2020, pp. 4-9. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/12/post-pandemic-brave-new-world-sandbu.htm> (accessed 25.04.2021).
9. *Globalization in Transition: the Future of Trade and Value Chains*. McKinsey Global Institute, January 16, 2019. 144 p. Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains#> (accessed 25.04.2021).

10. *Global Risks Report 2021*. Geneva, World Economic Forum. 91 p. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021> (accessed 25.04.2021).
11. Smeets M., ed. *Adapting to the Digital Trade Era: Challenges and Opportunities*. Geneva, WTO, 2021. 350 p. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/adtera\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/adtera_e.htm) (accessed 25.04.2021).
12. Стрелец И., Чебанов С. Цифровизация мировой торговли: масштабы, формы, последствия. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 1, сс. 15-25. [Strelets I., Chebanov S. Digitalization of world trade: scales, forms, consequences. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 1, pp. 15-25. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-1-15-25>
13. Дынкин А., Телегина Е. Шок пандемии и посткризисный мир. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 8, сс. 5-16. [Dyngin A., Telegina E. Pandemic shock and post-crisis world. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 8, pp. 5-16. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-8-5-16>
14. Shafik M. What We Owe Each Other. *Finance & Development*, April 2021. Available at: [https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/04/what-we-owe-each-other-book-minouche-shafik.htm?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdelivery](https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/04/what-we-owe-each-other-book-minouche-shafik.htm?utm_medium=email&utm_source=govdelivery) (accessed 25.04.2021).
15. *World Economic Situation and Prospects 2021*. New York, United Nations, 2021. 198 p. Available at: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/> (accessed 25.04.2021).
16. *WTO Data*. Available at: <https://data.wto.org/?idSavedQuery=a9877b04-881e-441a-aa03-81ad05f2da68> (accessed 25.04.2021).
17. Di Comite F., Nocco A., Orefice G. Trade Liberalization and the Wage Gap: the Role of Vertical Linkages and Fixed Costs. *Review of World Economics*, February 2018, vol. 154, iss. 1, pp. 75-115. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10290-017-0293-1>
18. *Report on G20 Trade Measures*. Geneva, WTO, November 18, 2020. 153 p. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/report\\_trdev\\_nov20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_nov20_e.pdf) (accessed 25.04.2021).
19. *Overview of Developments in the International Trading Environment*. Geneva, WTO, November 30, 2020. 298 p. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/trdev\\_11dec20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_11dec20_e.htm) (accessed 25.04.2021).
20. *Global M&A Report 2021*. *Bain & Company*. Available at: <https://www.bain.com/insights/topics/m-and-a-report/> (accessed 25.04.2021).
21. Fajgelbaum P.D., Goldberg P.K., Kennedy P.J., Khandelwal A.K. The Return to Protectionism. *The Quarterly Journal of Economics*, February 2020, vol. 135, iss. 1, pp. 1-55. Available at: <https://doi.org/10.1093/qje/qjz036> (accessed 25.04.2021).
22. *Product Profiles of U.S. Merchandise Trade with a Selected Market. Trade Data and Analysis*. Washington, International Trade Administration. Available at: <http://tse.export.gov/tse/TSEReports.aspx?DATA=NTD&39.1183579&-77.211762&>false> (accessed 25.04.2021).
23. Griswold D., Boudreaux D.J. *A Fresh Start for US Trade Policy: Unilateral Trade Liberalization through a Tariff Reform Commission*. Arlington (VA), Mercatus Center at George Mason University, September 2020. Available at: <https://www.mercatus.org/publications/trade-and-immigration/time-us-unilateral-trade-liberalization> (accessed 25.04.2021).
24. Ruy V. de. *New Protectionism: Still Protectionism and Bad Economics*. Arlington (VA), Mercatus Center at George Mason University. November 6, 2019. Available at: <https://www.mercatus.org/publications/trade-and-immigration/new-protectionism-still-protectionism-and-bad-economics> (accessed 25.04.2021).
25. *Shocks, Risks and Global Value Chains: Insights from the OECD METRO Model*. Paris, OECD, June 29, 2020. 16 p.
26. Borrell J. *The Post-Coronavirus World Is Already Here*. April 30, 2020. Available at: [https://ecfr.eu/publication/the\\_post\\_coronavirus\\_world\\_is\\_already\\_here/](https://ecfr.eu/publication/the_post_coronavirus_world_is_already_here/) (accessed 25.04.2021).
27. Easterly W. In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes. *NBER Working Paper no. 26318*, September 2019. DOI: 10.3386/w26318 Available at: <https://www.nber.org/papers/w26318> (accessed 25.04.2021).
28. Evenett S., Baldwin R. *Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General*. London, Centre for Economic Policy Research, 2020. 282 p. Available at: <https://voxeu.org/content/revitalising-multilateralism-pragmatic-ideas-new-wto-director-general> (accessed 25.04.2021).

#### **INTERNATIONAL TRADE IN THE AFTERMATH OF THE COVID-19 PANDEMIC**

(*World Economy and International Relations*, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 15-23)

Received 26.04.2021.

Vladislav S. ZAGASHVILI ([zagashvili@imemo.ru](mailto:zagashvili@imemo.ru)),

ORCID 0000-0002-2037-5729

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article examines the implications of the COVID-19 pandemic for the development of international trade. The international trading system has demonstrated sufficient maturity and the ability to remain stable even in extreme conditions. The negative impact of COVID-19 on trade was provided through a general drop in demand, disruptions in

*global value chains, export restrictions, rising trade costs, tightening sanitary requirements and restrictions on tourism and business travel. Attempts to foster economic stability and enhance the resilience of global value chains through self-reliance and limiting supply network within national boundaries are counterproductive. The solution to the efficiency versus safety dilemma lies in the area of diversification. In the medium term after the expected rapid recovery growth the development of international trade is likely to slow down and the growth rates of trade and production will trend towards convergence. The long-term impact of the pandemic on international trade will be manifested through the impact of structural factors: the Fourth Industrial Revolution, trends in the field of transnational production, changes in the paradigm of social development, competition between economic policy models, rivalry between leaders of the world economy, and the results of efforts to regulate trade on the multilateral basis. The pandemic made more obvious the need for cooperation, not only in the narrow aspect of coordinating anti-epidemic measures, but also in the broader sense of promoting development and narrowing the gap in welfare, health care and the quality of life in general, both in different countries and within countries. In the area of trade policy, it highlighted the urgent need for closer cooperation in overcoming barriers to trade (lowering duties, removing technical barriers, mutual recognition of sanitary certificates, interfacing digital regulation systems). The disunity and noticeable confusion of governments during the pandemic emphasized the task of overcoming the WTO crisis.*

*Keywords: world economy, international trade, COVID-19 pandemic, trade policy, protectionism, global value chains, World Trade Organization (WTO), Fourth Industrial Revolution.*

*About author:*

*Vladislav S. ZAGASHVILI, Dr. Sci. (Econ.), Professor.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-15-23

## ТРАНСПОРТНАЯ СВЯЗАННОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЕВРАЗИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

© 2021 г. И. Сафранчук, Р. Махмудов

*САФРАНЧУК Иван Алексеевич, кандидат политических наук,  
ORCID 0000-0003-2214-6628  
МГИМО МИД России, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернадского, 76;  
НИУ ВШЭ, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20 (i.safranchuk@inno.mgimo.ru).*

*МАХМУДОВ Рустам Баходирович,  
ORCID 0000-0002-1030-2200  
Университет мировой экономики и дипломатии, Республика Узбекистан, 100007 Ташкент, пр-т Мустакиллик, 54  
(rmaxmudov@uwed.uz).*

Статья поступила в редакцию 25.02.2021.

В настоящей статье синтезированы три элемента международно-политического измерения международных транспортных коридоров: исторические модели геополитического противоборства в Евразии и их проявление в современном соперничестве великих держав, развитие и трансформация постсоветских процессов в Евразии, а также евразийская интеграция. Выявляются противоречия между тремя этими элементами и связанные с ними политические дилеммы, которые во многом определяют позиции России, постсоветских государств, Китая, ЕС, США и других внерегиональных игроков по проблематике международных транспортных коридоров.

**Ключевые слова:** Евразия, Россия, международные транспортные коридоры, постсоветские страны, геополитика, США, ЕС, Китай, ЕАЭС, “Один пояс, один путь”.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-24-32

Морские перевозки остаются основой трансконтинентальной торговли [1], однако считается, что континентальные транзитные коридоры имеют перспективы развития [2]. При этом создание международных транспортных коридоров (МТК)<sup>1</sup> воспринимается как элемент, обязательно способствующий развитию стран и регионов, которые участвуют в их формировании и эксплуатации. Такой подход уже долгое время превалирует как у европейских и азиатских исследователей [3], так и у российских [4].

В конце 1990-х – начале 2000-х годов развитие МТК с российским участием было зафиксировано как стратегическая и приоритетная задача в контексте интеграции в мировую систему и повышения в ней роли России. И с тех пор эта установка остается неизменной. Дискуссии экономистов и транспортников в основном сводятся к тому, как организовать транзит через российскую территорию таким образом, чтобы получать максимальную практическую выгоду [4]. А международные аспекты МТК рассматриваются через призму того, как выиграть конкуренцию с проектами, задача которых обойти Россию [5, 6].

<sup>1</sup> МТК – совокупность маршрутов, обеспечивающих перевозки грузов в международном сообщении на направлениях их наибольшей концентрации, на основе технологических и организационно-правовых условий, гармонизированных на международном уровне.

В настоящей статье принят другой подход для рассмотрения международно-политической проблематики, связанной с МТК. Авторы исходят из того, что современные международные условия существенно отличаются от тех, в которых многие МТК концептуально задумывались в конце XX в. Исследовательская задача настоящей статьи – это выявление, описание и категоризация аспектов международной среды, глобальных и региональных, которые в совокупности формируют международно-политическое измерение обсуждения и реализации МТК. С опорой на качественный описательный метод и с использованием элементов контент-, ивент- и дискурс-анализа выделены, описаны и синтезированы три элемента международно-политического измерения МТК. Это исторические модели геополитического противоборства в Евразии и их проявление в современном соперничестве великих держав, развитие и трансформация постсоветских процессов в Евразии, а также евразийская интеграция.

### ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ И МТК

Современные мировые проблемы вряд ли возможно во всей их полноте и сложности рассматривать с позиций геополитического подхода. Явным

упрощением было бы трактовать современную проблематику Евразии с положения геополитики о противостоянии континентальных и морских держав. Вместе с тем классическая геополитика заложила некоторые базовые подходы в отношении соперничества великих держав, к которым восходят и некоторые современные стратегические построения.

Существующие представления о постсоветском пространстве имеют корни во взглядах геополитиков на так называемый Хартленд (*Heartland* или *Pivot Area*), под которым понимали обширные континентальные пространства Евразии. Его точные границы определялись по-разному, но вне зависимости от того, как именно, геополитики традиционно писали о значимости Хартленда для мировых дел, а его основными характеристиками неизменно считались богатство природных ресурсов и недоступность (ограниченный выход к Мировому океану и слабая насыщенность дорогами).

На богатых и недоступных пространствах может возникнуть держава, которая мало уязвима и имеет значительные внутренние ресурсы. Именно в таком контексте обычно рассматривалась Россия, особенно после Петра I. В истории можно видеть и примеры того, как соперники России пытались ее изолировать, и, наоборот, попытки использовать периоды ослабления России для того, чтобы получить доступ к территориям внутри Евразии, лишив Россию монополии на Хартленд.

Соответственно, можно говорить о том, что исторически возникли два подхода к России как континентальной державе. Один — ограничить ее, препятствовать ее экспансии, расширению влияния. Другой — лишить ее эксклюзивного доступа к богатствам, находящимся в глубине Евразии, и тем самым подорвать основу ее мощи. В рамках первого подхода развитие транспортной инфраструктуры в глубине Евразии повышает внутреннюю связанность континентальной державы, контролирующей эти пространства, что положительно сказывается на ее внутренней торговле, способствует ее экономическому развитию, а также повышает ее военные возможности. В рамках второго подхода транспортная инфраструктура способствует доступу других игроков к ресурсам и народам Евразии для их включения в мировую систему, что лишает континентальную державу монопольного доступа к ним, а значит, сокращает возможности для развития и усиления континентальной державы.

В России исторически сложилась своеобразная стратегическая культура [7, 8], частью которой является двойственная позиция: она постоянно опасается и попыток изоляции от внешнего мира, и попыток, наоборот, полного “открытия”,

что воспринимается как угроза самостоятельности страны.

Период распада СССР был временем, когда резонировали и западное стремление “открыть” Россию, и ее собственное стремление открыться. В западной литературе постсоветского периода нередко обращались к рассмотрению Кавказа и Центральной Азии в геополитических категориях именно с позиций открытия евразийских пространств, вовлечения их в международные процессы [9, 10]. Это совпало с набиравшим силу трендом глобализации, большей международной взаимосвязанности и взаимозависимости, сокращением значения пространств. Именно в тот период и на фоне тех настроений были сформулированы базовые установки в пользу максимального развития континентальных транспортных маршрутов в Евразии, в рамках которых разрабатывались конкретные проекты.

#### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ И МТК

После распада СССР США и Великобритания стремились расширить доступ своих компаний к нефтяным проектам на Каспии и создать инфраструктуру для транспортировки этих ресурсов в обход России [11]. Евросоюз инициировал проект ТРАСЕКА для восьми закавказских и среднеазиатских республик бывшего СССР, нацеленный на развитие торговли и транспорта также без российского участия. Новые транспортные маршруты без российского участия прорабатывались и в международных организациях: ЭСКАТО ООН, ЕЭК ООН, ЦАРЭС [3]. Во второй половине 1990-х годов сформировались концептуальные обоснования для таких проектов. Диверсификация транспортной инфраструктуры признавалась необходимой, чтобы подкрепить политический суверенитет новых независимых государств экономической независимостью от России. Если в США это формулировалось в геополитических категориях [12], то в международных организациях такое было невозможно. И там стало принято говорить, что транспортные проекты должны возродить Великий Шелковый путь, который когда-то через Центральную Азию связывал Китай, Турцию, Индию, Ближний Восток. Нарушение этих тесных связей приписывалось политике Российской Империи, которая, распространив свою власть в глубь Евразии, якобы оборвала связи тамошних народов с внешним миром, а в еще большей мере “закрыл” эти пространства СССР [13, pp. 1-2]. Соответственно, ставилась задача на современном уровне развития технологий исправить связанную с Россией историческую aberrацию и вернуть народам Евразии

зии естественные для них прямые связи с внешним миром, а также континентальные связи между центрами развития в разных частях Евразии.

Однако помимо этого вектора “без России” или “в обход России” был и противоположный – на сотрудничество с Россией.

Европейская политика по развитию транспортных сетей набрала силу как раз в то время, когда в конце 1980-х годов шла дезинтеграция социалистического лагеря, и вовлечение в нее не только Восточной Европы, но и России казалось естественным в новых политических условиях. В результате некоторые из МТК, которые были согласованы на Общеевропейских конференциях по транспорту (1991 г. в Праге; 1994 г. на о. Крит; 1997 г. в Хельсинки), было решено продлить по территории России для выхода на азиатские страны (Китай, Японию, Республику Корея). Россия провела три Международные евразийские конференции по транспорту (1998, 2000, 2003 гг. – все в Санкт-Петербурге), на которых были проработаны два евроазиатских коридора. Европейский МТК, начинающийся в Германии и выходящий на Москву и Нижний Новгород, было решено состыковать с Транссибом (МТК “Восток–Запад”). Другой европейский коридор, начинающийся в Хельсинки и выходящий на южные районы Европы (у него есть несколько вариантов с выходом на Одессу или Александруполис), было решено направить также и через Каспий – в Иран, чьи порты давали выход на страны Южной Азии (МТК “Север–Юг”).

Таким образом, к началу XXI в. сложились два направления развития транспортной инфраструктуры в Евразии, вокруг которых строились различные политические комбинации. США и ЕС разделяли общий подход диверсификации – снижения зависимости постсоветских государств от России, что совпадало с интересам многих стран – Турции, Ирана, Японии, Китая, Индии, которые стремились расширить свой доступ (экономический прежде всего, но у некоторых возникали и амбиции распространения культурно-исторического и политического влияния) к постсоветскому пространству; такой подход предполагал создание транспортной инфраструктуры, независимой от России, в обход ее. Но одновременно ЕС был заинтересован в развитии транзитных коридоров и через Россию в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона и выступал по ним с единых с Россией позиций. Такие проекты также отвечали интересам Китая, Японии, Республики Корея, Индии, Ирана, а США относились к ним без энтузиазма.

В самих странах постсоветского пространства проходили сложные процессы трансформации [14, 15, 16], но их элиты делали ставку на интегра-

цию в мировую систему. Глобализация, как считалось, этому способствовала. Препятствием же виделась преимущественная инфраструктурная связь с пребывающей в глубоком экономическом кризисе Россией. Это сформировало в постсоветских государствах настолько сильную установку на диверсификацию транспортной инфраструктуры, что ее можно охарактеризовать как часть их “внешнеполитической ДНК”.

На постсоветском пространстве почти все видели себя “мостами” между Россией и Европой или между Европой и Азией и считали это своим внешнеполитическим и экономическим ресурсом: внешнеполитическим – поскольку, как считалось, в этих “мостах” заинтересованы внешние партнеры, а экономическим – поскольку “соединительная функция” предполагала получение транзитной ренты. Украина и Белоруссия видели себя мостами между расширившимся ЕС и Россией. Кавказ должен был соединить ЕС с Каспием. А с участием центральноазиатских стран планировались проекты в самых разных направлениях. Одни выводили их на Кавказ, Турцию и ЕС – проекты ТРАСЕКА и Лазуритовый коридор по маршруту Турция–Грузия–Азербайджан–Туркменистан–Афганистан. Другие – через Афганистан на Южную Азию и порты Индийского океана (“Большая Центральная Азия”). Были проекты и в направлении стран Персидского залива: соединение железных дорог Узбекистана и Ирана через северные и западные провинции Афганистана, стыковка железных дорог Казахстана, Туркменистана и Ирана, а также создание транзитно-транспортного коридора по маршруту Узбекистан–Туркменистан–Иран–Оман–Катар.

Предполагалось, что разнообразные инфраструктурные проекты все вместе создадут плотную транспортную сеть, которая позволит соединить наземными маршрутами ЕС, Кавказ, Ближний Восток и Китай. Постсоветские страны рассчитывали не только получить за счет развития транспортной инфраструктуры независимый от России доступ в мир, но и стать ее конкурентом в предоставлении транзита между Востоком и Западом, Севером и Югом.

Проекты в обход России, как правило, сталкивались с объективными трудностями. Широкие маршруты упирались либо в Иран (сотрудничество с ним вызывало вопросы со стороны США), либо в Каспий (переправа делала маршруты дороже и продолжительнее по времени, снижая их конкурентоспособность). На Кавказе же из-за проблемы Нагорного Карабаха оставался только маршрут через Грузию (и далее либо по земле в Турцию, либо по морю в направлении Украины, Болгарии, Румынии), который никогда не был лишен геополитиче-

ских и чисто военных рисков [17, 18]. Меридианные маршруты упирались либо в тот же Иран, либо в нестабильный Афганистан [19, 20, 21]. В результате некоторые проекты хронически затягиваются (проекты на территории Афганистана, а также коридор Узбекистан–Туркменистан–Иран–Оман–Катар), некоторые были формально реализованы, но фактически не функционируют (стыковка железных дорог Казахстана, Туркменистана и Ирана), другие функционируют, но в ограниченном режиме, фактически не развиваясь (Лазуриновый коридор). По большому счету не удалось ни реализовать масштабные проекты соединения Центральной Азии с Турцией и ЕС через Кавказ, ни развернуть постсоветское пространство на юг в рамках проекта Большой Центральной Азии. Россия взаимодействовала с ЕС и расширяла сотрудничество с Казахстаном и Беларуссией, как бы перетягивая их на свою сторону в формально транзитно-транспортной, а по сути геополитической конкуренции в Евразии. В результате сейчас именно железные дороги России, Казахстана и Беларуссии составляют инфраструктурную основу для транзита между Востоком и Западом<sup>2</sup>.

Впрочем, настроения в пользу диверсификации и поиска путей в мир в обход России глубоко укоренились, как уже было сказано, во внешнеполитическом сознании элит постсоветских государств. В их контексте и была воспринята выдвинутая Китаем в 2013 г. инициатива “Один пояс, один путь” – как самими постсоветскими странами, так и внерегиональными игроками. В марте 2015 г. заместитель госсекретаря Э. Блинкен назвал политику Китая и США в Центральной Азии комплементарными (*fully complementary*), одновременно критически высказавшись о российской политике в регионе [22]. В то время США предложили Китаю обсудить практическое сотрудничество в Евразии. Однако Китай предпочел сотрудничество с Россией, и в мае 2015 г. в Москве на высшем уровне была подписана декларация о сопряжении китайской инициативы с проектами ЕАЭС.

Таким образом, Китай уклонился от принятия на свои проекты антироссийской геополитической нагрузки. Россия и Китай сделали ставку на согласование своих стратегических интересов в Евразии. Впрочем, Китай в рамках континентальной части инициативы “Один пояс, один путь” развивает и транспортные проекты без участия России – в Центральной Азии, на Кавказе и в Черномор-

ском регионе, позиционируя их как находящиеся “вне политики/геополитики”.

Наиболее перспективный некитайский проект, нацеленный на то, чтобы диверсифицировать транспортные связи постсоветского пространства с внешним миром, в настоящее время связан с иранским портом Чабахар, развитием которого занимается Индия (и ее работы в Чабахаре получают исключения из американских санкций в отношении Ирана). Изначально задумывалось, что этот порт даст Индии доступ через Иран в южные провинции Афганистана, где у Индии есть экономические интересы, как бы в обход Пакистана, который традиционно ограничивает транспортные связи между Афганистаном и Индией через свою территорию. Но в последние годы у Индии растет интерес к тому, чтобы использовать Чабахар не только для доступа в южные провинции Афганистана, но и через его западные и северные провинции – к Узбекистану и далее ко всей Центральной Азии, рассматривая данный маршрут как еще один вариант коридора “Север–Юг”.

#### ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И МТК

В Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) принят позитивный взгляд на развитие МТК. Считается, что географическое и геоэкономическое положение стран Союза обуславливает его значительный транзитный потенциал на маршруте Европа–Азия. Ставка делается на развитие железнодорожных контейнерных перевозок (около 80% грузов между Европой и Азией перевозится в контейнерах). Признавая, что морские перевозки будут доминировать и в будущем, специалисты ЕАЭС видят перспективу увеличения доли континентальных маршрутов в торговле между Западом и Востоком (и, главное, между КНР и ЕС) в 10 раз: с нынешних 0.5–1% до 5–10% (расчет делается на то, что ниша континентальных перевозок может расти даже при стагнации или снижении общего объема мировой торговли) [23, с. 3, 5, 10, 23]. Таким образом, ЕАЭС нацелен на извлечение существенной транзитной ренты за счет совместной работы объединения по развитию МТК.

С экономических позиций, с позиций специалистов в области транспорта подход ЕАЭС в отношении МТК оправдан. Однако в более широком политическом контексте он выглядит не столь однозначно.

Ключевой партнер для развития МТК ЕАЭС – это Китай, который готов не только пользоваться существующими транзитными возможностями, но и инвестировать в их развитие (особенно после инициации проекта “Один пояс, один путь” и обострения отношений с США [24, 25]). ЕАЭС

<sup>2</sup> В 2008 г. Россия и Казахстан подписали соглашение о строительстве автомагистрали “Западная Европа – Западный Китай”, а в 2014 г. железнодорожные компании России, Казахстана и Беларуссии создали “Объединенную транспортно-логистическую компанию” (ОТЛК ЕРА), которая является важнейшим оператором транзитных перевозок на континентальном маршруте ЕС–КНР.

и Китай заинтересованы в том, чтобы создать инфраструктуру, которая сможет составить конкуренцию глобальным “логистическим монополиям” на морских маршрутах. Однако за этим общим интересом стоят существенно различные по своей природе соображения. Транзитеры имеют в виду ренту, Китай же – поддержание экспорта за счет диверсификации маршрутов своей включенности в глобальную торговлю.

Трудно не предполагать, что Китай как главный клиент инфраструктуры и важный партнер (инвестор) в ее создании/развитии не будет претендовать на то, чтобы иметь слово по поводу того, какую ренту на нем зарабатывают транзитеры и на каких условиях, экономических и политических, осуществляется транзит. В будущем это может создавать базу для разногласий.

Но главный вопрос не в том, насколько будет востребован масштабный континентальный транзит через Евразию и оправдаются ли ожидания получения существенной ренты, с ним связанной, а насколько он стыкуется с перспективой углубления евразийской интеграции.

Попытки собрать экономическую организацию из постсоветских стран предпринимались после распада СССР неоднократно. Но в 1990-е и 2000-е годы они не давали существенных результатов. Определенную роль в этом сыграло противодействие западных государств, но дело не только в этом. С одной стороны, постсоветские страны, находясь в глубоком социально-экономическом кризисе, были заинтересованы в сохранении прежних хозяйственных и гуманитарных связей. Но с другой – они конкурировали между собой за то, чтобы наиболее полно подключиться к процессам глобализации, поскольку именно сотрудничество с внешними партнерами, особенно развитыми странами, считалось залогом собственного успешного развития. Глубокая региональная интеграция и глобализация виделись противоречащими друг другу, и предпочтение отдавалось глобализации.

На постсоветском пространстве с трудом воспринимались идеи российских экономистов о необходимости региональной интеграции именно в связи с интеграцией в мировую хозяйственную систему – для того, чтобы снизить риски деиндустриализации [26], что может требовать некоторых протекционистских мер. Такие соображения получили еще большее развитие по итогам глобального финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг., когда тренд глобализации оказался в кризисе и Россия стала делать ставку на создание мощного наднационального объединения. Москва на высшем уровне озвучила оценки, что в посткризисном мире модальность глобализации изменится, а именно: мировая экономика будет

складываться из региональных интеграционных “кирпичиков” (ЕС, НАФТА, АТЭС, АСЕАН и др.), и евразийское интеграционное объединение выдвинулось одним из них [27, 28].

Мощное региональное объединение, будучи одним из мировых производственных и технологических центров, активно сотрудничающих с другими региональными объединениями, заинтересовано в инфраструктурной связанности с внешними партнерами. Но это прежде всего связанность с внешним миром именно самого регионального объединения, а не выполнение им транзитной функции для других. Транзитные маршруты, которые соединяют наиболее эффективные производственно-торговые локации на Западе и Востоке, не обязательно способствуют развитию пространств, которые расположены между ними. В это в конечном счете и упирается вопрос сопряжения ЕАЭС и “Одного пояса, одного пути”. Китай заинтересован в доставке продуктов с созданной на его территории добавленной стоимостью к потребителям (это задача, завязанная на проблемы внутреннего развития КНР [29]) и готов вкладывать в транспортную инфраструктуру, которая способствует этому, а не в наполнение транспортных мощностей чужими продуктами.

Транзитные коридоры ЕАЭС не обязательно противоречат интересам внутреннего развития регионального объединения, но они и не способствуют ему автоматически. В идеале участники ЕАЭС могут проводить активную промышленную политику и создавать производственные мощности, продукция которых будет выводиться на внешние рынки. Но пока континентальные коридоры рассматриваются именно как транзитные, генерирующие соответствующую ренту. Для углубления евразийской интеграции, в чем выражает заинтересованность Россия, фокус в развитии континентальной транспортной инфраструктуры должен смещаться от транзитного предназначения.

Однако партнеры России по ЕАЭС остаются привержены задаче получения транзитной ренты, и их интересы на этапе создания инфраструктуры МТК лучше стыкуются с китайскими, чем российскими интересами. Если ЕАЭС не сможет сместить приоритеты при развитии транспортной инфраструктуры с получения транзитной ренты на обслуживание внутреннего индустриально-технологического развития, то транзитная сущность континентальных МТК будет в значительной степени вступать в противоречие с интересом углубления евразийской интеграции.

\*\*\*

Идея масштабных транспортных проектов на постсоветском пространстве концептуально

оформилась в уникальный период конца XX в., когда были надежды на то, что вместе с исчезновением идеологического противостояния, которое играло существенную роль в период холодной войны, уйдут в прошлое и элементы традиционного соперничества великих держав. В политических и научных кругах доминировали представления, согласно которым мощный тренд глобализации делал соперничество великих держав и связанные с ним геополитические аспекты нерелевантными. Однако к настоящему времени можно говорить о том, что западные государства во многом сместились на исторически традиционные для себя геополитические позиции в отношении России как континентальной державы. Они балансируют между тем, чтобы изолировать Россию “как она есть” (то есть “запереть” ее в глубине континента) и стимулировать в ней внутренние перемены либеральной направленности (а именно “открыть” внутренние пространства Евразии, лишив Россию монополии на их использование для своего развития). При этом считается необходимым ограничивать российское влияние на постсоветском пространстве.

Исторически традиционные элементы проявляются и в современных стратегических размышлениях в России — она не может ни полностью открыться внешнему миру, видя в этом угрозу своему суверенитету, ни чрезмерно закрыться от него, так как это может иметь негативные последствия для социально-экономического развития и модернизации. В результате Россия ищет баланс между двумя этими крайностями. Для континентальных транспортных проектов в Евразии это означает следующее.

Проекты, сориентированные на обход России с целью дать постсоветским странам независимый от нее доступ во внешний мир, работают на то, чтобы “открыть” внутренние пространства Евразии и вывести их из-под российского влияния. Транзитные проекты отчасти также способствуют “открытию” внутренних пространств Евразии. Однако они, находясь под российским суверенитетом, также способствуют внутренней транспортной связанности России и поэтому с точки зрения западных интересов могут трактоваться неоднозначно. В результате ЕС, ориентирующийся на экономические интересы, относится к ним более положительно, чем США, в политике которых геополитические соображения проявляются сильнее.

Для России повышение внутренней транспортной связанности действительно является важнейшей задачей. Ее масштабность и затратность при ограниченности внутреннего рынка естественным образом приводят к мысли, что соответствующая инфраструктура должна не только обслуживать

внутренние потребности, но и работать на экспорт, то есть предоставлять транзитные услуги (и транспортный сектор становится лоббистом расширения этой функции). При этом проекты в обход России не могут рассматриваться положительно, так как в экономической плоскости они конкурируют с российской инфраструктурой, а в политической — подрывают российское влияние.

Таким образом, безусловно положительный стратегический взгляд на МТК в Евразии был сформирован в то время, когда в мире преобладал тренд глобализации, а Россия ставила задачу максимального участия в ней, интеграции в мировую систему. В современных условиях — при обострении международной конкуренции и возвращении элементов соперничества великих держав — нельзя не учитывать, что подоплекой политической борьбы вокруг МТК становится обозначенная выше исторически свойственная Западу и России геополитическая дилемма в отношении друг друга.

Китай фактически действует параллельным курсом с западными государствами в деле “вскрытия” внутренних пространств Евразии при создании новой транспортной инфраструктуры. Поэтому его проекты на постсоветском пространстве воспринимались благосклонно на Западе, а также международными организациями. Однако Китай старательно избегает применения к своим проектам того стратегического контекста, который свойственен западным странам и наличие которого они подразумевают и для китайских проектов.

Главный интерес Китая при реализации транспортных проектов — это не уменьшить влияние России, а сохранить свою вовлеченность в глобализацию, в мировую торговлю, поддержать свой экспорт. И ради ее решения Пекин готов сделать свои транспортные проекты максимально приемлемыми для тех, с кем он должен считаться при их реализации. На практике это означает представить эти проекты как находящиеся “вне геополитики”, нацеленные только на решение экономических задач. Такое позиционирование связано с тактическими соображениями, что помогает реализации проектов, но не означает, что Китай не может в принципе придавать своим проектам геополитическое значение, особенно в будущем, на стадии эксплуатации транспортной инфраструктуры. Нынешняя китайская позиция в максимальной степени близка к стратегическим соображениям постсоветских элит, частью “внешнеполитической ДНК” которых стали идеи диверсификации. Их “стратегическая мечта” о независимом от России масштабном доступе во внешний мир сохраняется на высшем политическом уровне и подпитывается главным образом китайскими транспортными проектами.

Впрочем, новым импульсом для таких настроений могут стать и последствия изменений в американской внешней политике. Например, если когда-то США существенно пересмотрят свой курс в отношении Ирана, следствием чего станет снятие политических ограничений на развитие сотрудничества с ним, то проекты через эту страну могут дать серьезные возможности для реальной диверсификации транспортных маршрутов из Евразии без участия России. При этом стремление постсоветских элит к максимизации независимого от России доступа к внешнему миру само по себе является антитезой региональной интеграции под российским лидерством, так как первое означает снижение зависимости от России, а второе воспринимается, наоборот, как повышение таковой.

Россия заинтересована в развитии транспортных путей как на своей территории, так и на постсоветском пространстве в целом, однако, будучи не способной делать это полностью самостоятельно, должна считаться с интересами тех, кто является ее партнерами. А для них наиболее желательна транзитная модальность развития инфраструктуры, что в конечном счете может вступать в противоречие как с интересами внутреннего развития России, так и со стремлением углубить евразийскую интеграцию, а также расширить состав ее полноценных участников.

**Статья подготовлена при финансовой поддержке МГИМО МИД России в рамках проекта № 1921-01-04.**

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Варнавский В. Глобальная транспортно-логистическая инфраструктура. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 1, сс. 5-14. [Varnavskii V. Global Transport & Logistics Infrastructure. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 1, pp. 5-14. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-1-5-14>
2. Винокуров Е.Ю. и др. *Транспортные коридоры Шелкового пути: потенциал роста грузопотоков через ЕАЭС: Доклад 49*. Санкт-Петербург, Евразийский Банк Развития: Центр интеграционных исследований, 2018. 71 с. [Vinokurov E.Yu. et al. *Transport Corridors of the Silk Road: Potential for Transit Turnover Growth in the EAEU: Report 49*. St. Petersburg, Eurasian Development Bank: Center for integration studies, 2018. 71 p. (In Russ.)]
3. Quium A.S.M. The Asian Highway and Trans-Asian Railway networks. *Routledge Handbook of Transport in Asia*. Zhang J., Feng C.M., eds. New York, Routledge, 2018, pp. 44-60.
4. Щербанин Ю.А. Насколько выгоден России транзит? *Транспорт Российской Федерации*, 2007, т. 12, № 12, сс. 54-56. [Shcherbanin Yu.A. How Profitable is Transit for Russia? *Transport Rossiiskoi Federatsii*, 2007, vol. 12, no. 12, pp. 54-56. (In Russ.)]
5. Подберезкина О.А. Транспортные коридоры в российских интеграционных проектах (на примере ЕАЭС). *Вестник МГИМО*, 2015, т. 1, № 40, сс. 57-65. [Podbereskina O.A. Transport Corridors in the Russian Integration Projects, the Case of the Eurasian Economic Union. *MGI MO Review of International Relations*, 2015, vol. 1, no. 40, pp. 57-65. (In Russ.)]
6. Мехдиев Э.Т. Евроазиатские транспортные коридоры и ЕАЭС. *Международная аналитика*, 2018, № 2, сс. 47-56. [Mekhdiev E.T. Euro-Asian Transport Corridors and the Eurasian Economic Union. *Journal of International Analytics*, 2018, no. 2, pp. 47-56. (In Russ.)] DOI: 10.46272/2587-8476-2018-0-2-47-56
7. Сушенцов А. Внешняя политика России и стратегическая культура: диалог с Уильямом Уолфортом об исследовательской парадигме. *Quaestio Rossica*, 2020, т. 8, № 2, сс. 369-381. [Sushentsov A. Russia's Foreign Policy and Strategic Culture: A Dialogue with William Wohlforth about the Research Paradigm. *Quaestio Rossica*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 369-381. (In Russ.)] DOI: 10.15826/qr.2020.2.468
8. Safranchuk I.A. M—Messianism. *Russia in Global Affairs*, 2020, vol. 18, no. 1, pp. 105-107. DOI: 10.31278/1810-6374-2020-18-1-105-107
9. Brzezinski Z. *The grand chessboard*. New York, Basic Books, 1997. 223 p.
10. Cornell S.E. Geopolitics and strategic alignments in the Caucasus and Central Asia Perceptions. *Journal of International Affairs*, 1999, vol. 4, no. 2, pp. 100-125.
11. Hill F. *A Not-So-Grand Strategy: U.S. Policy in the Caucasus and Central Asia Since 1991*. Brookings. Available at: <https://www.brookings.edu/articles/a-not-so-grand-strategy-u-s-policy-in-the-caucasus-and-central-asia-since-1991/> (accessed 20.02.2021).
12. Jaffe A.M. *Unlocking the Assets: Energy and the Future of Central Asia and the Caucasus: Main Study*. Houston, The James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 1988. 42 p.
13. Byrd W. *Economic Activity and Financing in the Regional Context Exploiting the New Opportunities*. Tehran, Iran, The Tripartite Ministerial Meeting of Afghanistan, Iran, and Pakistan on Cooperation for Development, 2002. 6 p.
14. Линке П., Наумкин В.В. *Трансформация и конфликты в Центральной Азии и на Кавказе*. Москва, ИВ РАН, 2013. 216 с. [Linke P., Naumkin V.V. *The Transformation and Conflict in Central Asia and the Caucasus*. Moscow, Institute of Oriental Studies Russian Academy of Science, 2013. 216 p. (In Russ.)]
15. Звягельская И. *Ближний Восток и Центральная Азия: Глобальные тренды в региональном исполнении*. Москва, Аспект-Пресс, 2018. 224 с. [Zviagelskaya I. *The Middle East and Central Asia: Global Trends in Regional Dimension*. Moscow, Aspekt-Press, 2018. 224 p. (In Russ.)]

16. Kazantsev A.A., Rutland P., Medvedeva S.M., Safranchuk I.A. Russia's Policy in the "Frozen Conflicts" of the Post-Soviet Space: From Ethno-Politics to Geopolitics. *Caucasus Survey*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 142-162. DOI: 10.1080/23761199.2020.1728499
17. Markedonov S.M., Suchkov M.A. Russia and the United States in the Caucasus: Cooperation and Competition. *Caucasus Survey*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 179-195. DOI: 10.1080/23761199.2020.1732101
18. Sushentsov A., Neklyudov N. The Caucasus in Russian Foreign Policy Strategy. *Caucasus Survey*, 2020, vol. 8, no. 2, pp. 127-141. DOI: 10.1080/23761199.2020.1759888
19. Сафранчук И. Альтернативные варианты американской политики в Афганистане. *Мировая экономика и международные отношения*, 2017, т. 61, № 2, сс. 5-12. [Safranchuk I. Alternative Options of the U.S. Policy in Afghanistan. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2017, vol. 61, no. 2, pp. 5-12. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-2-5-12>
20. Сафранчук И.А. Роль военной силы в политике Обамы: опыт принятия решений на афганском направлении. *Международные процессы*, 2017, т. 15, № 2, сс. 89-98. [Safranchuk I. Military Force in Obama's Policy: the Case of Afghanistan. *International Trends*, 2017, vol. 15, no. 2, pp. 89-98. (In Russ.)] DOI: 10.17994/IT.2017.15.2.49.6
21. Safranchuk I. Afghanistan's Political Future and Its Role in Eurasian Cooperation. *India Quarterly*, 2019, vol. 75, no. 1, pp. 15-28. DOI: 10.1177/0974928418821467
22. Blinken A.J. *An Enduring Vision for Central Asia*. Official website of U.S. Department of State, 2015. Available at: <https://2009-2017.state.gov/s/d/2015/240013.htm> (accessed 20.02.2021).
23. Анализ существующих международных транспортных коридоров, проходящих через территории государств-членов. Аналитический доклад, Департамент транспорта и инфраструктуры, Евразийская экономическая комиссия, Москва, 2019. 23 с. [Analysis of Existing Transit Transport Corridors in Member States. Analytical Report, Department of transport and infrastructure, Eurasian Economic Union. Moscow, 2019. 23 p. (In Russ.)]
24. Lukin A. A Russian Perspective on the Sino-Russian Rapprochement. *Asia Policy*, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 19-25. DOI: 10.1353/asp.2018.0004
25. Lukin A. The US–China Trade War and China's Strategic Future. *Survival*, 2019, vol. 61, no. 1, pp. 23-50. DOI: 10.1080/00396338.2019.1568045
26. Гринберг Р.С. Единое экономическое пространство как средство диверсификации наших экономик. *Материалы Первого интеграционного форума "Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана, России и Украины: значение, возможности, перспективы"*. Москва, 2005, сс. 73-74. [Grinberg R.S. Single Economic Space as a Way to Diversify our Economies. *First Integration Forum "Single Economic Space of Belarus, Kazakhstan, Russia and Ukraine: Knowledge, Opportunities and Prospects"*. Moscow, 2005, pp. 73-74. (In Russ.)]
27. Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня. *Известия*, 04.11.2011. [Putin V.V. New Integration Project for Eurasia: Future is Created Today. *Izvestia*, 04.11.2011. (In Russ.)]
28. Назарбаев Н. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего. *Известия*, 25.11.2011. [Nazarbaev N. Eurasian Union: from Idea to History of the Future. *Izvestia*, 25.11.2011. (In Russ.)] Available at: <https://iz.ru/news/504908> (accessed 20.02.2021).
29. Арапова Е. Китай: международное взаимодействие в условиях внутренних вызовов. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 6, сс. 77-85. [Arapova E. China: Trends of International Interaction amid Contemporary Challenges. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 6, pp. 77-85. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-6-77-85>

**CONNECTIVITY AND INTERNATIONAL RELATIONS IN EURASIA:  
PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

(*World Economy and International Relations*, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 24-32)

Received 25.02.2021.

*Ivan A. SAFRANCHUK* ([i.safranchuk@inno.mgimo.ru](mailto:i.safranchuk@inno.mgimo.ru)),

ORCID 0000-0003-2214-6628

*Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation;*

*Higher School of Economics (HSE), 20, Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.*

*Rustam B. MAHMUDOV* ([rmaxmudov@uwed.uz](mailto:rmaxmudov@uwed.uz)),

ORCID 0000-0002-1030-2200

*University of World Economy and Diplomacy, 54, Mustakillik Ave., Tashkent, 100007, Uzbekistan.*

*Acknowledgements. The work on this article was financially supported by MGIMO University, project No. 1921-01-04.*

*The article analyses Eurasian international transport corridors from three perspectives: historical patterns and contemporary geopolitical struggle in Eurasia, post-Soviet political transformations and Eurasian integration. On the one hand, the development of transport infrastructure contributes to the power of Russia as the main continental power. On the other hand, it provides access for players from outside of Eurasia and helps peoples and nations of Eurasia*

*to engage in the world system, thus disrupting the continental power's monopoly on the region's resources. After the dissolution of the USSR Russia's strategic shift to openness resonated with globalization. This gave an impetus to the development of the continental transport system. The West anticipated to underpin political sovereignty of post-Soviet states with their greater economic independence from Russia by trade diversification and avoiding transit through Russia. However, the EU was also interested in creating a transport corridor to Asian states through Russia. Post-soviet states wanted to be integrated into the world trade system, and saw close ties with Russia as an obstacle. Thus, trade system diversification became one of their foreign policy main objectives, they supported both transcontinental and transregional infrastructure projects, viewing themselves as belts, connecting Europe and Asia. The "One belt, One road" initiative was most welcomed in the post-Soviet space as another tool for increased connectivity with the outside world. Although the EAEU and China have a common goal of developing Eurasian transport infrastructure, they may have political differences in the future. The EAEU states act as transit countries, while China is the main client of the infrastructure and will be interested in lower transit fees. Russia is ultimately interested in integrating and consolidating the post-Soviet space as an economic entity. Although connected to the outside world it is also deemed as substantially autonomous in strategic terms. At the same time, other international players, the West and China alike, as well post-Soviet states themselves, are more focused on connecting to the outside as an alternative to Russia's influence in the region.*

*Keywords: Eurasia, Russia, international transport corridors, post-Soviet states, geopolitics, USA, EU, China, EAEU, "One belt, one road".*

*About authors:*

*Ivan A. SAFRANCHUK, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Director of the Center of Euro-Asian Research, Institute for International Studies, MGIMO University; Associate Professor, Department of International Affairs, HSE University.*

*Rustam B. MAHMUDOV, Senior Lecturer at the International Relations faculty, University of World Economy and Diplomacy.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-24-32

## АЛЬТЕРНАТИВЫ МИРОВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ: ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ТРЕНДЫ И РИСКИ<sup>1</sup>

© 2021 г. И. Сечин

СЕЧИН Игорь Иванович, кандидат экономических наук,  
ПАО НК "Роснефть", РФ, 117997 Москва, Софийская наб., 26/1 (postman@rosneft.ru).

Статья поступила в редакцию 09.07.2021.

Выявлены новые тенденции и вызовы развития мировой экономики и энергетики после пандемии *COVID-19*, включая регионализацию рынков, усиливающуюся неустойчивость альтернативной энергетики, растущие риски подрыва долгосрочной стабильности поставок нефти из-за недоинвестирования и глобальную тенденцию к консолидации нефтегазовой отрасли. Проанализированы проблемы развития "зеленой" энергетики, включая необходимость чрезвычайно высоких инвестиций в разработку экономически окупаемых низкоуглеродных технологий, а также ожидаемую острую нехватку материалов для энергетического перехода. Рассмотрены сдвиги в стратегиях глобальных инвесторов, которые вынуждают публичные компании выходить из нефтегазовых проектов. Сделан вывод, что подобная оптимизация не решает задачу глобального сокращения выбросов парниковых газов.

**Ключевые слова:** возобновляемые источники энергии, добыча углеводородов, инвестиции, нефтегазовые мейджоры, нефть, природный газ, спрос на энергоресурсы, углеродный след, цена акций, энергетический переход.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-33-44

Пандемия *COVID-19* кардинально трансформировала карту рисков для мировых энергетических рынков. Если раньше основными рисками считались переизбыток, недостатки регулирования, односторонние санкции, то сейчас эти факторы оказались второстепенными по отношению к новым вызовам [1]. Реагируя на распространение пандемии, все страны были вынуждены вводить карантинные ограничения, внедрять меры социального дистанцирования, что повлияло на экономику. В то же время меры поддержки экономики по миру значительно различались. Наряду с особенностями культур, традициями коммуникаций, степенью мобильности населения и уровнем развития медицины это предопределило характер и глубину вызванного пандемией кризиса.

Разработанные вакцины дали надежду на быстрое преодоление кризиса, однако масштаб пандемии, способность вируса мутировать и появление новых штаммов оказались недооценены, и ожидания по быстрой локализации пандемии не оправдались. В 2021 г. новые "волны" заражений и штаммы пришли на все континенты. Более того, реальные уровни заражений в ряде развивающихся стран могут быть существенно выше, чем показывает статистика, из-за различий в подходах к организации тестирования и методов статистического учета заболеваемости.

<sup>1</sup> Основные положения статьи были изложены в выступлении автора на энергетической панели "Трансформация мировой энергетики", состоявшейся 5 июня 2021 г. в рамках XXIV Петербургского международного экономического форума.

До сих пор нет уверенности, что после ожидаемого снятия санкций с Ирана ограничения под каким-нибудь предлогом не будут переложены на других участников рынка. К сохраняющимся рискам добавились новые: разрушение традиционных международных экономических связей и закрытие внутренних национальных рынков; судебные вмешательства; регуляторная политика, ориентированная на субсидирование "зеленой" энергетики; а также, что особенно важно, коренное изменение роли миноритарных и институциональных инвесторов, оказывающих влияние на направления развития целых отраслей промышленности [1]. Также следует выделить риск снижения потребления и деловой активности, создающий значимые проблемы для энергетической отрасли.

### СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ И ЭНЕРГЕТИКЕ

На протяжении последних 20 лет в мировой экономике возникало все больше структурных проблем: росла безработица, накапливались долги, обострялось социальное неравенство. Ситуация усугубилась с началом пандемии, подстегнувшей переход от глобализма к регионализации рынков. Большинство стран выбирает собственный курс постпандемического восстановления. Это скажется в том, как закрываются и открываются границы и рынки, как организуется производство и распределение вакцин в мире, а также как осуществляется вакцинация. В результате формиру-

ются мощные региональные центры и укрепляется роль национальных валют, что становится фундаментом для развития многополярного мира. Степень его раздробленности окажется тем выше, чем дольше продлится пандемия.

Из-за пандемии в 2020 г. мировая экономика продемонстрировала рекордный спад: глобальный ВВП сократился на 3.3%, тогда как в 2010–2019 гг. он увеличивался в целом по миру на 3.7% в год (рис. 1). Чтобы вновь запустить хозяйственную активность, требуются беспрецедентные меры. Преодоление нынешних вызовов невозможно без дополнительной государственной поддержки, в отсутствие которой выход из кризиса будет крайне тяжелым и негативно скажется на всех экономических субъектах. Для стимулирования национальных экономик правительствами запланированы и уже реализуются фискальные меры на общую сумму 16 трлн долл.

[3]. Стоит добавить, что пандемия оказывает влияние не только на экономическую, но и на политическую сферу: именно провалы государственной политики в сфере здравоохранения определили исход выборов в США в 2020 г.

К апрелю 2021 г. было вакцинировано порядка 5% мирового населения [4]. При сохранении текущих темпов вакцинации на доведение показателя до 70% потребуются 12–14 месяцев. Однако для формирования коллективного иммунитета и выхода из кризиса понадобится гораздо больше времени, поскольку многие регионы не имеют доступа к вакцинам. Кроме того, не стоит забывать о необходимости повторной вакцинации, что также осложняет ситуацию.

И все же мировая экономика уверенно восстанавливается, деловая активность оживает (рис. 2).

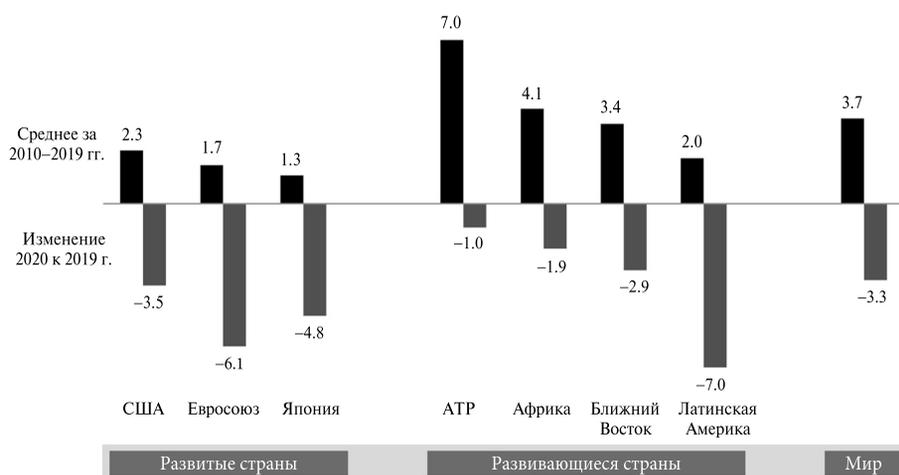


Рис. 1. Темпы роста ВВП в развитых и развивающихся странах и мире в целом, %  
Источник: [2].

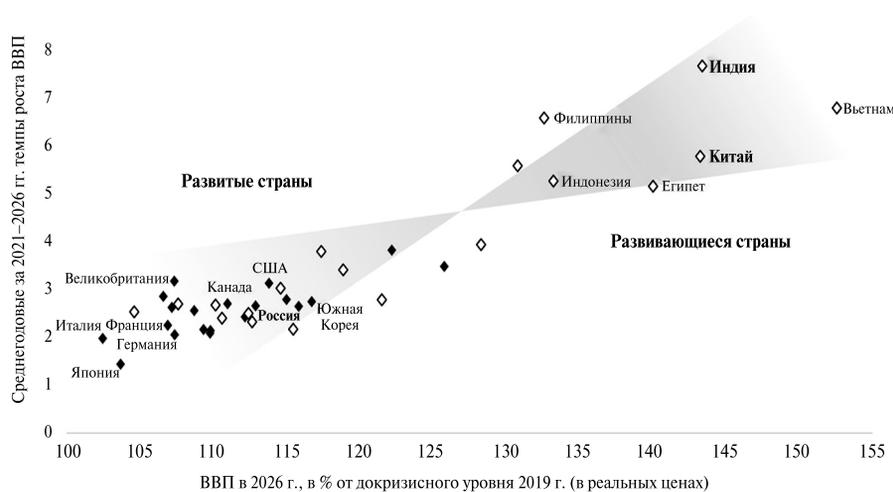


Рис. 2. Динамика восстановления ВВП после пандемии, %

Примечание. Указаны 40 крупнейших стран мира по размеру ВВП в 2020 г.

Источник: [2].

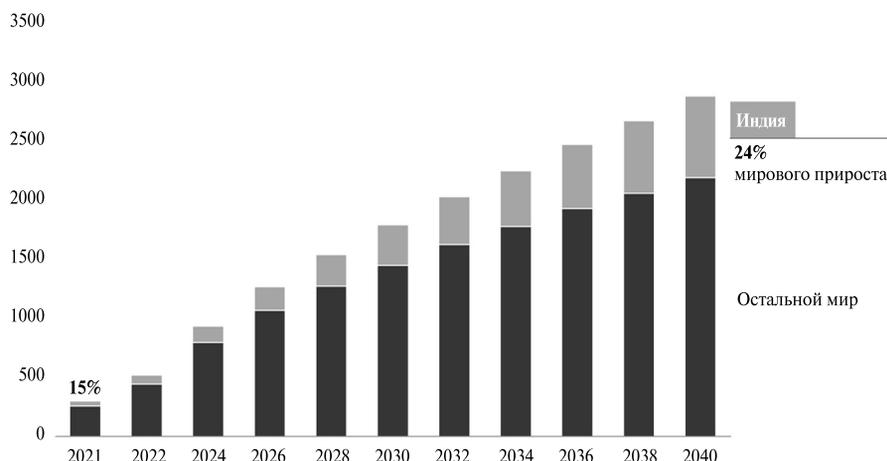


Рис. 3. Вклад Индии в динамику мирового спроса на энергоносители до 2040 г. (накопленный прирост спроса на энергоносители), млн т н. э. и %

Источник: [7].

По прогнозам МЭА и ОПЕК, спрос на нефть может восстановиться в ближайший год, причем во II полугодии 2021 г. можно ожидать ее дефицита. В сложившейся ситуации страны, которые эффективно противостоят пандемии, минимизируют ее последствия для экономики и тем самым обеспечивают себе конкурентное преимущество.

Следует особо отметить успехи Китая: акцент на восстановлении реального сектора экономики позволил добиться динамичного выхода из коронакризиса. Борьбе с пандемией здесь помогли высокая степень мобилизации ресурсов, своевременное начало карантинных мероприятий и оперативно оказанная правительством адресная помощь наиболее пострадавшим отраслям. Китайская экономика уверенно восстанавливается: согласно июльскому прогнозу МВФ, в 2021 г. прирост ВВП составит 8.1%, а в 2022 г. (ввиду исчерпания эффекта низкой базы) – 5.7%<sup>2</sup>.

Другим локомотивом общемирового восстановления будет Индия, если ей удастся быстро купировать распространение новых штаммов COVID-19. МВФ ожидает, что индийская экономика имеет шансы расти даже быстрее китайской: на 9.5% в 2021 г. и 8.5% в 2022 г.<sup>3</sup> Планы премьер-министра Н. Моди по повышению доступности энергии для граждан превратят страну в мощный двигатель мирового спроса на энергоресурсы (рис. 3). Важно, что энергетическая концепция Индии предполагает сбалансированное развитие всех источников энергии, включая возобновляемую энергетику, биотоплива и газ, а также переход к более чистому использованию нефти и угля и по-

<sup>2</sup> Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021> (accessed 29.07.2021).

<sup>3</sup> Ibid.

лучение энергии из новых источников, например водорода. Взвешенный подход обеспечит долгосрочную устойчивость национальной энергетической отрасли и экономическую стабильность в стране.

Однако не все государства демонстрируют достаточную эффективность в борьбе с пандемией. Экстренные меры по поддержке экономики нередко дают лишь ограниченный эффект, но провоцируют долгосрочные негативные последствия. Так, в отличие от Китая, в США главным образом осуществляются программы стимулирования фондового рынка, а не реального сектора. В 2020 г. в результате реализации ряда мер на фоне проводимой ФРС политики количественного смягчения объем денежной массы в стране увеличился на 25% и рост продолжился в 2021 г. Благодаря резкому притоку средств показатель капитализации американского фондового рынка уже более чем вдвое превысил ВВП страны (рис. 4), что может повлечь резкую коррекцию, сравнимую с крахом доткомов в начале 2000-х годов.

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭНЕРГЕТИКИ

Степень воздействия пандемии на мировую экономику будет снижаться по мере вакцинации все большей доли населения. Это приведет к восстановлению спроса на нефть, и есть основания утверждать, что спрос на энергию продолжит расти, а новые волны заражений, возможно, замедлят этот процесс, но остановить его не смогут.

Долгосрочной стабильности поставок нефти угрожает недоинвестирование. Чтобы поддерживать добычу на текущем уровне до 2040 г., в мировую нефтегазовую отрасль требуется инвестировать порядка 17 трлн долл., что составит около



Рис. 4. США: динамика отношения капитализации фондового рынка к ВВП, %

Источник: *Bloomberg*.

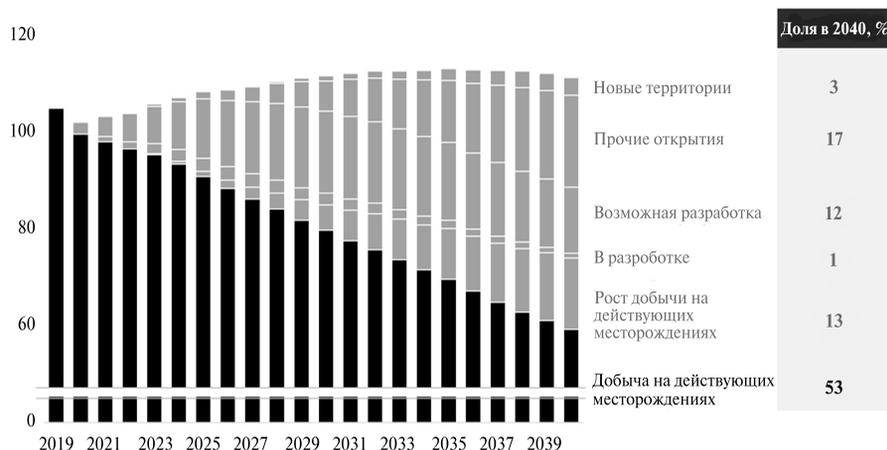


Рис. 5. Потенциальное предложение жидких углеводородов в разрезе месторождений и запасов, 2019–2040 гг., млн барр./сут.

Источник: [5].

1/3 всех мировых инвестиций в энергетику. Однако призывы к отказу от инвестиций в нефтегазовый сектор со стороны участников рынка и стремление мейджоров увеличивать акционерную стоимость и доходы акционеров за счет роста дивидендов и выкупа акций приводят к тому, что объем инвестиций в отрасль оказывается недостаточным [1]. Вывод инвестиций из традиционного нефтегазового бизнеса ведет к целой цепочке негативных последствий: прибыли падают, некоторые игроки несут убытки, происходит выход из “хвостовых” активов, а давление акционеров усиливается.

Кроме того, из-за недоинвестирования в последние годы наблюдается исторически минимальный прирост запасов нефти и газа, в связи с чем начинает просматриваться определенный дефицит ресурсной базы. Попадая в зависимость от конъюнктурных интересов определенной группы инвесторов, некоторые компании делают ставку лишь

на проекты, отдача по которым ожидается в ближайшие годы, и отказываются от разведки новых запасов. Если этот тренд станет “новой нормой” для мировых мейджоров, мир столкнется с острым дефицитом нефти и газа (рис. 5). Аналогичная ситуация наблюдается на рынке металлов: из-за недооценки спроса крупнейшими производителями железной руды (*BHP* и *Rio Tinto*) отрасль оказалась недоинвестированной, что привело к возникновению дефицита, который сказался на всем мире. Начав расти в 2020 г., цены на руду уже практически удвоились.

Сегодня инвесторы уделяют все больше внимания экологическим программам, инвестициям в углеродную нейтральность, “зеленому” ребрендингу и обратному выкупу акций, вместо того чтобы сосредоточиваться на фундаментальных финансово-операционных показателях, позволяющих реально оценить перспективы бизнеса. Представ-

ляется, что компаниям необходимо менять формат взаимодействия с внешними игроками.

Приняв на себя двойной удар от снижения спроса и цен, энергетика в 2020 г. стала одной из наиболее пострадавших отраслей в мире. Совокупный убыток 20 крупнейших публичных мировых нефтегазовых корпораций по итогам 2020 г. составил 33 млрд долл., тогда как в 2019 г. они получили прибыль 242 млрд долл.

Ведущие сланцевые компании США в 2020 г. потеряли свыше 60 млрд долл., не сумев выбраться из убытков, несмотря на начавшееся восстановление цен на нефть. Конкуренция между сотнями публичных и частных сланцевых операторов, которые соревнуются за доступ к лучшим участкам, вкупе с необходимостью компенсировать накопленные

убытки ведет к укрупнению и консолидации отрасли. Крупные операторы приобретают мелких и пересматривают стратегию, выводя в приоритет сокращение издержек, а не рост добычи (рис. 6).

В сложившихся условиях ряд крупнейших европейских нефтегазовых компаний ставит целью превращение в диверсифицированные энергетические холдинги (рис. 7). Помимо прочего для достижения этой цели они планируют снизить добычу углеводородов, чтобы обеспечить себе углеродную нейтральность. Если мейджоры сократят добычу нефти и газа, а рынок не будет получать достаточных объемов солнечной и ветровой энергии, может начаться новая волна слияний. Укрупнение позволит мейджорам нарастить инвестиции в энергопереход,

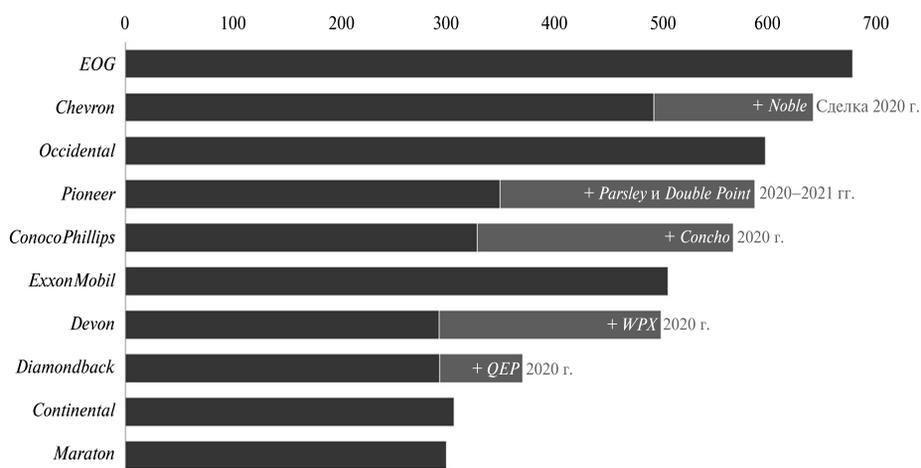


Рис. 6. Крупнейшие производители сланцевой нефти в США, 2020 г., тыс. барр./сут.

Примечание. По компаниям, которые приобрели активы, указана проформа добычи за весь 2020 г. По приобретенным компаниям указана добыча до момента приобретения.

Источник: [20].

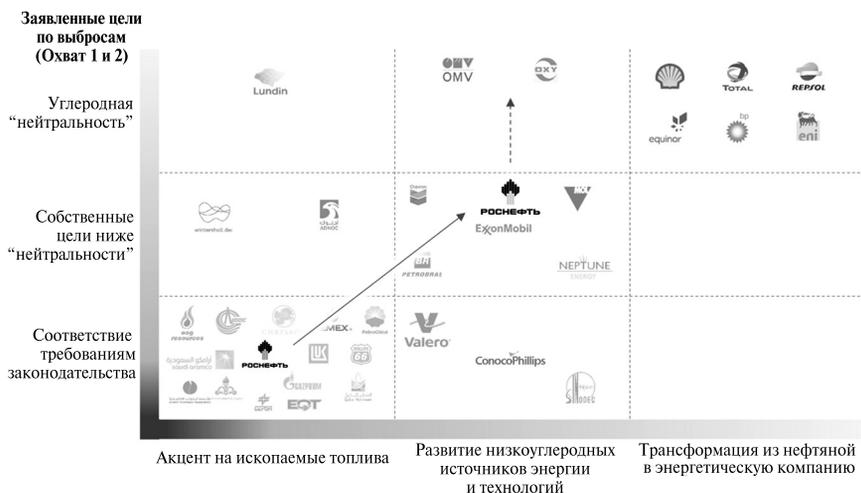


Рис. 7. Трансформация нефтегазовой отрасли к углеродной нейтральности

Источники: McKinsey, данные автора.

укрепить свои конкурентные позиции и повысить инвестиционную привлекательность.

Саудовская Аравия для поддержания социально-экономической и бюджетной стабильности вынуждена расходовать золотовалютные резервы и рассматривает возможность приватизировать еще 1% акций национальной компании *Aramco*, которая сама предпринимает усилия по привлечению инвестиций, осуществляя продажу долей в добывающих активах.

Дополнительное влияние на российскую нефтегазовую отрасль оказывают усиление регулирования добычи, сдерживание цен в рознице, действие соглашения ОПЕК+ и увеличение доли выработанных месторождений в Западной Сибири. Ожидаются появление новых игроков, рост средних компаний и общая консолидация отрасли. В сложившихся условиях компания «Роснефть» проводит оптимизацию своего портфеля, выходит из «хвостовых» активов, делает упор на эффективности и реализации новых крупных проектов [1].

### МЕЖТОПЛИВНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В КОНТЕКСТЕ «ЗЕЛеной ПОВЕСТКИ»

Межтопливная конкуренция сегодня представляет собой стратегическую проблему, которая требует решения. Внимание к «зеленой» энергетике повысилось в период волатильности 2020 г., когда приток денег на фондовый рынок США привел к резкому росту капитализации отдельных секторов, а динамика капитализации «зеленых» компаний существенно превысила показатели нефтегазовых мейджоров и рынка в целом.

«Зеленая» энергетика продолжит получать стимулирование, но очень важно, чтобы объемы поддержки не создавали неверных представлений о реальной экономической эффективности сектора. В первую очередь искажение объясняется предоставлением огромных субсидий ветровой и солнечной генерации. Например, в Евросоюзе за 10 лет суммарный размер соответствующих субсидий вырос в 5 раз, до более 50 млрд евро в год [6], хотя объемы генерации за тот же период увеличились лишь в 3.6 раза. Несмотря на существенные инвестиции, новая энергетика все еще не превратилась в резерв развития мировой экономики.

Самые высокие темпы развития возобновляемой энергетики наблюдаются в Азиатско-Тихоокеанском регионе, который в разы обгоняет Европу и США по приросту соответствующих мощностей за последние 10 лет. Причем процесс идет сбалансированно, параллельно с развитием традиционной энергетики. По прогнозам, в следующие 10 лет тенденция не изменится, а в Китае, Индии и других странах АТР будет введено более чем в 2.5 раза

больше мощностей возобновляемой энергетики, чем в Европе [7].

Достаточно ли развиты технологии, которые являются ключом к энергетической трансформации и низкоуглеродному будущему? Хотя ряд технологий (легковые электромобили, солнечная и ветряная электрогенерация) уже успешно применяется и масштабируется, для радикального повышения энергоэффективности и снижения выбросов требуются прорывные решения. В частности, необходима серьезная перестройка транспортного сектора, морских и авиационных перевозок, металлургии, производства цемента и других энергоемких отраслей промышленности. Первые шаги в этом направлении совершаются уже сегодня, но разработка экономически окупаемых технологий растянется на десятки лет.

В связи с этим потребность в инвестициях будет чрезвычайно высока: по оценкам МЭА, в 2030–2040-х годах необходимо будет ежегодно вливать в эту сферу порядка 4 трлн долл., или почти 4% мирового ВВП. Технологиям предстоит пройти немалый путь: как отмечают в МЭА, в 2050 г. до половины разрабатываемых сегодня технологий низкоуглеродной энергетики будут находиться лишь на стадии прототипов и пилотных проектов (рис. 8). Даже к 2070 г. 30% технологий все еще будут требовать доработки для ввода в коммерческую эксплуатацию и, следовательно, все новых инвестиций [8, 9].

Совершенствование технологий требует также многократного наращивания добычи отдельных металлов, необходимых для производства электромобилей и организации хранения электроэнергии. МЭА прогнозирует, что к 2040 г. спрос на литий возрастет более чем в 40 раз, на кобальт и никель – в 20 раз [10]. Таким образом, возникают сомнения в достаточности запасов и инвестиций в разведку и добычу этих металлов, а потому в будущем весьма вероятен взрывной рост цен. Как отмечают в МЭА, если цены на литий и никель повысятся в два раза, то грядущее снижение удельных затрат на производство батарей, вызванное удвоением масштабов производства, будет сведено на нет.

Перебои с поставками ресурсов уже сейчас выступают важным фактором роста цен по всей цепочке создания добавленной стоимости в низкоуглеродном секторе. Почти 80% руд, используемых для производства лития и никеля, добывается в нестабильных регионах, часто силами монополий. Так, около 70% добычи кобальта приходится на Демократическую Республику Конго. Обработывающие мощности также сконцентрированы в ограниченном числе государств. В результате из-за перебоев с поставками цены солнечных модулей в 2021 г. выросли на 18% [11], прервав многолетний тренд на снижение стоимости.

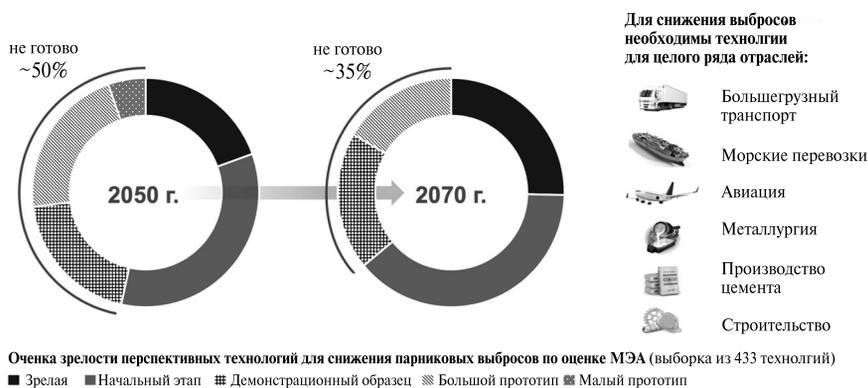


Рис. 8. Уровень зрелости технологий, необходимых для достижения цели по нулевым чистым выбросам

Источник: [9].

Проблему представляет и необходимость утилизации батарей. Сегодня стоимость переработки аккумуляторов сопоставима со стоимостью литиевого сырья [12, 13], но мир практически не решает эту проблему. В переработку отправляется лишь 5% использованных батарей [14], а остальные накапливаются в качестве опасного промышленного мусора, разбираться с которым придется будущим поколениям.

Не менее остро стоит и проблема захоронения высокорadioактивных отходов, для которых в настоящий момент отсутствуют технологии утилизации, а период полураспада составляющих их радионуклидов достигает нескольких тысяч лет. Кроме того, на протяжении многих десятилетий остается нерешенным вопрос утилизации ядерного топлива для АЭС, хотя около 90% его энергии сохраняется и пригодно для повторного использования [15].

Внедрение водорода в качестве альтернативного источника энергии пока предполагает огромные затраты: по оценке *Energy Transitions Commission*, для обеспечения 15–20% общего спроса на энергию за счет водорода до 2050 г. необходимо будет потратить почти 15 трлн долл., что сопоставимо с расходами всего нефтегазового сектора (в годовом выражении). Более того, водородная энергетика достигнет экономической целесообразности только в случае обеспечения соответствующими объемами “зеленой” генерации, и 85% от этой суммы необходимо будет направить именно сюда [16].

Хотя вырабатываемая “зеленая” энергия должна быть достаточно дешевой, чтобы не создавать дополнительной нагрузки на потребителя, добиться этого пока не получается из-за недостаточной экономической эффективности низкоуглеродных решений. По некоторым оценкам, из-за политики поддержки возобновляемых источников энергии потребители в США переплатили за электричество 125 млрд долл. [17].

Получая преимущественный доступ к электросетям, генерирующие компании, работающие в сфере альтернативной энергетики, перекладывают высокие затраты на обычных потребителей, повышая тарифы на электроэнергию. В итоге “зеленые” тарифы оказываются необоснованно завышенными из-за необходимости погашать растущую долговую нагрузку производителей “зеленой” электроэнергии [1]. Так, долговая нагрузка американской компании *NextEra Energy*, крупнейшего в мире производителя ветровой и солнечной энергии, за последние 3 года выросла на 50% до 53 млрд долл. Кроме того, льготное налогообложение “зеленой” энергии способствует росту дефицита госбюджетов.

В автомобильной промышленности внедрение “зеленого” транспорта также оплачивают потребители. Автопроизводители признают, что в среднесрочной перспективе электромобили останутся значительно дороже традиционных автомобилей. Глава автоконцерна *Stellantis* К. Таварес отмечает, что у европейского среднего класса, вероятно, возникнут сложности с переходом на электромобили, поскольку до второй половины 2020-х годов их стоимость будет практически вдвое выше, чем у обычных автомобилей [18].

Неустойчивость “зеленой” энергетики отчетливо проявилась на примере Техаса в середине февраля 2021 г., когда температура в штате опустилась до  $-20^{\circ}\text{C}$ : ветряки вышли из строя, солнечные панели занесло снегом, а цены на газ резко возросли. Энергетические компании понесли колоссальные убытки, поскольку им пришлось по сверхвысоким ценам закупать электроэнергию у газовых и угольных станций [8].

Этот пример подтверждает тезис о недопустимости опоры только на альтернативную генерацию. Энергетика должна развиваться сбалансированно, особенно пока обеспечение стабильности поставок ветровой и солнечной энергии требует чрезвычай-

но высоких затрат. Средний срок службы ветроэлектростанции составляет 20 лет, в то время как газовая эксплуатируется в два, а атомная — в три раза дольше. При оборудовании ветряной электростанции недостаточно единовременного вложения средств: со временем требуются растущие инвестиции в поддержание ее работоспособности. По некоторым оценкам, к 2050 г. около 1/3 всех вводимых ветровых и солнечных станций лишь заменят устаревшие мощности.

Конгресс США раскритиковал резкий сдвиг в пользу возобновляемых ресурсов в американской энергетике и осудил политику администрации в отношении традиционных энергоресурсов и инфраструктуры, энергетических компаний и финансовых институтов. Узнав о планах запретить американским банкам и международным финансовым институтам финансировать угольные и нефтегазовые проекты по всему миру, некоторые сенаторы выразили обеспокоенность и отметили, что администрация злоупотребляет полномочиями, руководствуясь не законом, а принуждением. Своими действиями она искажает задачи финансовых регуляторов и вредит инвесторам, поскольку ставит под сомнение качество и достоверность стандартов отчетности и раскрытия информации, установленных Комиссией по ценным бумагам. Также констатируется, что даже при наличии альтернатив порядка 80% потребления энергоресурсов в США по-прежнему приходится на долю ископаемых топлив.

В попытке надавить на крупнейших производителей углеводородов некоторые радикальные инвесторы-активисты совершают нетривиальные шаги. Например, по инициативе миноритарного акционера *ExxonMobil*, владеющего всего 0.02% акций, в совет директоров вошли 3 независимых директора (при общей численности совета 12 человек), и теперь они требуют от компании сократить добычу нефти и газа. Один из акционеров *ExxonMobil* отметил, что миноритарные акционеры могут получить рычаг давления на компанию, если их поддержит хотя бы один крупный инвестор. Так, инвестфонд *BlackRock* уже вложил порядка 60 млрд долл. в ведущие компании “зеленой” энергетике и фирму *Tesla*, а это сопоставимо с объемом его инвестиций в нефтегазовые мейджоры. Тем самым формируются новые модели поведения и инструменты, позволяющие манипулировать стоимостью акций.

Но чьими интересами руководствуются такие инвесторы? Не исключено, что на самом деле они хотят заработать на волатильности рынка акций, создавая отрицательный информационный фон. Следствием такого давления стал выход мейджоров из ряда нефтегазовых проектов: за последние

3 года они продали активы на сумму свыше 70 млрд долл. *Royal Dutch Shell* в 2019 г. начала масштабную программу продажи активов на 30 млрд долл., а *ExxonMobil* — на 15 млрд долл. *Total* также продает неприоритетные активы, хотя в 2016–2019 гг. потратила порядка 15 млрд долл. на приобретения.

Такая “оптимизация” не решает главную задачу: она не приводит к глобальному сокращению выбросов и не помогает компаниям достичь углеродной нейтральности. Наименее эффективные и “грязные” в экологическом отношении активы продаются мелким и, как правило, частным компаниям, которые продолжают их эксплуатировать, часто не раскрывая данные о выбросах и не принимая на себя обязательств по предотвращению изменения климата.

В мае 2021 г. был создан прецедент: суд в Нидерландах постановил, что *Royal Dutch Shell* пренебрегла обязательствами по соблюдению прав человека, касающихся изменения климата, и обязал компанию принять повышенные обязательства по сокращению парниковых выбросов и ускорить их выполнение. Для этого ей придется резко сократить масштабы традиционного бизнеса. Получается, что корпоративное решение фактически принял суд, а не менеджмент, что означает возникновение нового риска для мейджоров. Деятельность “зеленых” лоббистов будет увеличивать и нагрузку на бюджеты отдельных стран, поскольку ускоренная декарбонизация потребует субсидий и налоговых льгот.

По расчетам экспертов *Citibank*, вклад нефтегазовых компаний в мировой ВВП сегодня впервые превысил их долю в общей капитализации мирового рынка. Таким образом, нефтегазовая отрасль создает для мира больше ценности, чем получает инвестиций. Мир потребляет нефть, но инвестировать в нее не готов.

В сложившихся условиях на энергетических рынках с большой вероятностью может возникнуть дефицит предложения. Впрочем, это играет на руку незарегулированным участникам рынка и открывает новые перспективы для национальных компаний, которые могут заполнить эту нишу. Национальные компании упорно идут к своим стратегическим целям и способствуют обеспечению стабильности рынка. Сегодня компании с государственным участием, а также непубличные компании объективно меньше зависят от волатильности на фондовом рынке [8].

В долгосрочной перспективе спрос на энергию будет повышаться за счет роста населения и мировой экономики. При этом основной вклад внесут развивающиеся страны, где численность среднего класса стремительно увеличивается.

## КРИЗИС КАК ДВИГАТЕЛЬ РОСТА

Кризис 2020 г. дал компаниям возможность пересмотреть приоритеты и сфокусироваться на важном, чтобы сделать свой бизнес более устойчивым. В разных регионах мира регулирование нефтяного сектора осуществляется на основе разных подходов. Например, в Пермском сланцевом бассейне, ключевом регионе добычи нефти в США, фактически отсутствуют нормативы сжигания газа [8]. Наибольшую продуктивность сланцевые скважины демонстрируют в первый год работы, а выдаваемые им разрешения на свободное сжигание газа действуют до полугода. В российской нефтегазовой отрасли к экологическому регулированию подходят гораздо строже – требования по утилизации достигают 95%, – и это предопределяет высокое качество российских проектов.

С целью максимизации объемов добычи в США в 4–5 раз чаще, чем в РФ, прибегают к осуществлению гидроразрывов пласта (ГРП). У нас этот высокотехнологичный способ повышения эффективности добычи не является основным: за счет него в России извлекается лишь 20–25 млн т нефти в год, или около 5% всей российской добычи нефти. Американские сланцевики не могут обойтись без ГРП: в 2020 г. с его помощью было извлечено 350 млн т нефти, или 2/3 от всего объема американской добычи. При этом расходуются огромные объемы воды и реагентов, подлежащие утилизации, а также выходит попутный газ, который при отсутствии инфраструктуры и мягком регулировании просто сжигается.

Возникает вопрос: чья нефть чище? И не пора ли под другим углом взглянуть на будущее нефти? Отказываться нужно не от нефти как таковой, а от нефти с экологически грязных проектов. Сегодня экологическая ответственность мировой нефтегазовой отрасли растет, но другие отрасли по-прежнему привлекают значительно меньшее внимание экологов-активистов. Кроме того, отдельные отрасли по умолчанию считаются “зелеными” и “ответственными”, но часто потребители и общественность не осведомлены об экологическом ущербе, который причиняется за время полного цикла их производства и потребления.

Так, мировая текстильная промышленность с суммарной выручкой в 3 трлн долл. [19] сопоставима с нефтяной, выручка которой в 2019 г. составила около 2.5 трлн долл. [20]. В последние 20 лет ее рост сопровождался соответствующим ростом выбросов парниковых газов, и пока нет предпосылок для смены этого тренда. Выбросы мировой текстильной промышленности превышают суммарные выбросы стран ЕС, но отрасль испытывает значительно меньшее давление в контексте “зеленой повестки”. Уровень консолидации в текстиль-

ной промышленности в 4 раза ниже, чем в нефтегазовой, и это позволяет мелким компаниям пока вообще не беспокоиться о воздействии на климат.

Вместо того чтобы призывать мир полностью отказаться от углеводородов и вводить протекционистские меры, имеет смысл внедрить прозрачную систему оценки и сертификации товаров и услуг, утвержденную мировым сообществом, а не навязанную отдельными крупными игроками. Такая система помогла бы избавить мир от риска переноса уже существующих экологически вредных производств в развивающиеся страны и строительства там новых объектов и проинформировать потребителей об условиях добычи редких полезных ископаемых, необходимых для производства аккумуляторов, а также о нерешенных в большинстве стран мира проблемах с утилизацией простого бытового мусора, не говоря уже о высокотехнологичных компонентах электромобилей.

В компании “Роснефть” убеждены, что производители нефти и газа должны применять взвешенный, профессиональный подход к энергетическому переходу, повышая экологическую эффективность работы. В 2020 г. “Роснефть” поставила перед собой ряд амбициозных целей по снижению выбросов, которые вошли в План по углеродному менеджменту до 2035 г. (рис. 9). Среди прочего планируется на 30% сократить интенсивность эмиссии в разведке и добыче, предотвратить 20 млн т выбросов парниковых газов, обеспечить нулевое рутинное сжигание попутного газа и снизить интенсивность эмиссии метана [21]. Компания также наращивает добычу газа, наиболее чистого ископаемого топлива, с тем, чтобы его доля в добыче превысила 25%.

Укрепляя сотрудничество с компанией *BP* в области углеродного менеджмента и устойчивого развития, “Роснефть” планирует провести совместную оценку перспективности широкого спектра проектов, включая развитие водородного бизнеса, применение возобновляемых источников энергии, а также использование технологий улавливания, утилизации и хранения  $CO_2$  [22]. Кроме того, “Роснефть” обсуждает с партнерами возможность создания специального фонда с целью снижения углеродного следа в отрасли.

В частности, повышению экологической эффективности работы “Роснефти” будет способствовать уже реализуемый проект “Восток Ойл”, который предполагает использование самых передовых технологий охраны окружающей среды на всех этапах работ – от бурения скважин до строительства специализированных нефтепроводов и танкеров для экспорта нефти. Добываемая в рамках проекта нефть отличается уникально низким содержанием серы, уровень которой колеблется



**Рис. 9.** Политика “Роснефти” по сокращению корпоративного “углеродного следа”

Примечание. Все значения указаны для активов в РФ.

<sup>1</sup> Предотвращение прямых и косвенных абсолютных выбросов парниковых газов (область охвата 1 и 2) в сопоставимых условиях.

<sup>2</sup> Прямых и косвенных выбросов (охват 1 и 2).

Источник: данные автора.

в районе 0.01–0.04%, что сопоставимо с требованиями стандарта Евро-3. Иными словами, сырье для переработки уже на входе имеет характеристики, близкие к тем, что требуются на выходе. Добыча такой нефти может существенно, а порой и полностью разгрузить отдельные установки на НПЗ, что приведет к значительному снижению выбросов парниковых газов [8]. Кроме того, проект “Восток Ойл” предусматривает полную утилизацию попутного нефтяного газа, благодаря чему его “углеродный след” будет на 75% ниже, чем у других новых крупных нефтяных проектов в мире.

В портфель “Роснефти” входит немало нефтяных и газовых проектов, которые имеют низкие удельные затраты на добычу на уровне 2.6 долл./барр. нефтяного эквивалента и реализуются в соответствии с наивысшими экологическими стандартами [23]. Получив высокую оценку инвестиционного сообщества, проект “Восток Ойл” и программа реализации “хвостовых” активов в купе с другими инициативами, включающими поддержание на высоком уровне дивидендных выплат акционерам, способствовали росту инвестиционной привлекательности и повышению капитализации “Роснефти”.

\* \* \*

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, экзогенный шок коронавирусной пандемии усилил в мировой эконо-

мике и энергетике тенденцию к регионализации рынков. Это создает дополнительные факторы формирования многополярного мира.

Во-вторых, все более очевидными становятся ограничения в развитии “зеленой” энергетики: необходимость осуществления огромных инвестиций в развитие экономически состоятельных технологий; ожидаемый острый дефицит необходимых для энергетического транзита металлов, включая литий, никель и кобальт; низкая эффективность низкоуглеродных решений. На таком фоне наблюдающийся недостаток инвестиций в нефтяные проекты повышает риск нарушения долгосрочной стабильности поставок на мировой рынок нефти. Все это требует более сбалансированного глобального подхода к развитию традиционной и альтернативной энергетики.

В-третьих, нарастающая экологическая озабоченность глобальных инвесторов, уделяющих повышенное внимание углеродной нейтральности, и особенно случаи судебных вмешательств в корпоративную политику усиливают давление на публичные компании и заставляют их сворачивать инвестиции в нефтегазовые проекты. Подобная “оптимизация” под давлением нерыночных факторов не решает задачу снижения эмиссии парниковых газов и достижения углеродной нейтральности, а результатом становится искажение стоимости акций компаний.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Трансформация мировой энергетики*. “Роснефть”. [Transformation of World Energy. Rosneft. (In Russ.)] Available at: <https://www.rosneft.ru/press/today/item/206593/> (accessed 01.06.2021).
2. *World Economic Outlook*. IMF, April 2021. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> (accessed 01.06.2021).
3. *Transcript of the April 2021 Fiscal Monitor Press Briefing*. IMF, April 2021. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/04/07/tr040721-transcript-of-the-april-2021-fiscal-monitor-press-briefing> (accessed 01.06.2021).
4. *Covid-19 Vaccine Tracker*. Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/> (accessed 28.05.2021).
5. *Wood Mackenzie Oil Supply Tool*. Wood Mackenzie, November 2020. Available at: <https://www.woodmac.com/research/products/oils-refining-ngls/oil-supply-tool/> (accessed 28.05.2021).
6. *Fifth Report on the State of the Energy Union*. European Commission, October 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union/fifth-report-state-energy-union\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union/fifth-report-state-energy-union_en) (accessed 01.06.2021).
7. *Global Power and Renewables Market Outlook*. IHS Markit, April 2021. Available at: <https://ihsmarkit.com/index.html> (accessed 28.05.2021).
8. Мировая энергетика на распутье. *Эксперт*, № 28, 5 июля, 2021. [World Energy at Crossroads. *Expert*, no. 28, 05.07.2021. (In Russ.)] Available at: <https://expert.ru/expert/2021/28/mirovaya-energetika-na-raspute/> (accessed 24.07.2021).
9. *Energy Technology Perspectives 2020*. IEA, September 2020. Available at: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2020> (accessed 01.06.2021).
10. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. IEA, May 2021. Available at: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions> (accessed 01.06.2021).
11. Murtaugh D., Eckhouse B. Solar Power’s Decade of Falling Costs Is Thrown into Reverse. *Bloomberg*, May 24, 2021. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-23/solar-power-s-decade-of-falling-costs-is-thrown-into-reverse> (accessed 01.06.2021).
12. *Threefold Increase in Recycling Needed to Help Meet 2030 Demand for Lithium-Ion EV Batteries*. IHS Markit, March 26, 2021. Available at: <https://ihsmarkit.com/research-analysis/threefold-increase-in-recycling-needed-to-help-meet-2030-deman.html> (accessed 01.06.2021).
13. Farish M. EV Battery Recycling: Cost and Components. *Automotive Manufacturing Solutions*, November 16, 2020. Available at: <https://www.automotivemanufacturingsolutions.com/emobility/ev-battery-recycling-cost-and-components/41287.article> (accessed 01.06.2021).
14. Woollacott E. Electric Cars: What Will Happen to All the Dead Batteries? *BBC News*, April 27, 2021. Available at: <https://www.bbc.com/news/business-56574779> (accessed 01.06.2021).
15. *5 Fast Facts about Spent Nuclear Fuel*. Available at: <https://www.energy.gov/ne/articles/5-fast-facts-about-spent-nuclear-fuel> (accessed 01.06.2021).
16. *Making the Hydrogen Economy Possible: Accelerating Clean Hydrogen in an Electrified Economy*. Energy Transitions Commission, April 2021. Available at: <https://www.energy-transitions.org/publications/making-clean-hydrogen-possible/> (accessed 01.06.2021).
17. Shellenberger M. Renewable Energy Boom Risks More Blackouts without Adequate Investment in Grid Reliability. *Forbes*, April 12, 2020. Available at: <https://www.forbes.com/sites/michaelsellenberger/2021/04/20/why-renewables-cause-blackouts-and-increase-vulnerability-to-extreme-weather/?sh=289573e14e75> (accessed 01.06.2021).
18. Dempsey H., Campbell P. EU’s “Brutal” Emissions Rules Risk Driving Middle Class off the Road. *Financial Times*, 12.05.2021. Available at: <https://www.ft.com/content/b427413e-29c7-4495-97b0-ec02a69718bb> (accessed 01.06.2021).
19. *Social Innovation Offers Five Golden Opportunities to the Apparel Industry*. Available at: <https://www.kearney.com/social-impact/article?/a/social-innovation-offers-five-golden-opportunities-to-the-apparel-industry-article> (accessed 01.06.2021).
20. *A Trillion Dollars! This Is by how Much Global E&P Revenues Will Fall in 2020 due to COVID-19*. Rystad Energy, April 29, 2020. Available at: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/a-trillion-dollars-this-is-by-how-much-global-ep-revenues-will-fall-in-2020-due-to-covid-19/#:~:text=A%20Rystad%20Energy%20analysis%20shows,and%20%242.52%20trillion%20in%202021> (accessed 01.06.2021).
21. *Роснефть анонсирует климатические цели до 2035 года*. “Роснефть”, декабрь 2020 г. [Rosneft announces climate targets until 2035. Rosneft, December 2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/204425/> (accessed 01.06.2021).
22. “Роснефть” и ВР договорились о сотрудничестве в области углеродного менеджмента и устойчивого развития. “Роснефть”, февраль 2021 г. [Rosneft and BP agreed on cooperation in the field of carbon management and sustainable development. Rosneft, February 2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.rosneft.ru/press/releases/item/204953/> (accessed 01.06.2021).
23. *Финансовая (бухгалтерская) отчетность по МСФО за I квартал 2021 г.* “Роснефть”. [Financial (accounting) statements under IFRS for the 1st quarter of 2021. Rosneft. (In Russ.)] Available at: [https://www.rosneft.ru/Investors/statements\\_and\\_presentations/Statements/](https://www.rosneft.ru/Investors/statements_and_presentations/Statements/) (accessed 01.06.2021).

**ALTERNATIVES OF GLOBAL ENERGY: TRANSFORMATIONAL TRENDS AND RISKS**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 33-44)*

*Received 09.07.2021.*

*Igor I. SECHIN (postman@rosneft.ru),*

*Rosneft Oil Company, 26/1, Softyiskaya Emb., 117997, Moscow, Russian Federation.*

*The article contributes to the literature in three main areas. First, new tendencies and challenges of development of world economy and energy caused by the crisis induced by the COVID-19 pandemic are revealed, including: the regionalization of markets that creates additional basis for development of multipolar world; the aggravating instability of the alternative energy; the rising risks of disruption of long-term stability of oil supplies due to the underinvestment and risks of sharp oil and gas shortage; the tendency to the consolidation and enlargement of producers in oil and gas sectors, what is also increasingly possible in the Russian oil and gas industry. Second, perspectives of “green” energy to become a basis for development of world economy are analyzed. Obstacles to continuing development of “green” energy are stressed, including: the necessity of extraordinary large investments in development of economically feasible technologies; the expected acute deficit of materials for energy transition, including lithium, nickel, cobalt and other metals as well as low economic efficiency of low carbon solutions placing additional burden on consumers. The thesis of urgent importance of balanced energy development and inadmissibility of relying exclusively on alternative electricity generation is advanced. Third, shifts in strategies of global investors who presently pay the increasing attention to ecological programs, investing into carbon neutrality, green rebranding and shares buyback schemes at the expense of the fundamental financial and operational indicators. Combined with cases of court interventions in corporate decision making that exerts pressure on public companies who are forced to abandon oil and gas projects. The article argues that such an optimization doesn’t solve the task of global reduction of greenhouse gases emissions and achieving carbon neutrality. A tendency for issuing of new instruments and emergence of new models of investment behavior which distort the share prices is discovered. Meantime companies with state participation and private companies are less dependent on the volatile expectations in the stock market. The article also considers the issue of ecological purity of oil and concludes that introduction of transparent system of evaluation and certification of goods and services, recognized by the whole world community is expedient.*

*Keywords: carbon footprint, energy demand, energy transition, hydrocarbon production, investments, natural gas, oil, oil and gas majors, renewable energy sources, share price.*

*About author:*

*Igor I. SECHIN, Chief Executive Officer, Chairman of the Management Board, Deputy Chairman of the Board of Directors.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-33-44

## ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АВТОМОБИЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

© 2021 г. Л. Журова, И. Краковская

ЖУРОВА Людмила Ивановна, кандидат экономических наук, доцент,  
ORCID 0000-0003-0522-9456

Самарский университет государственного управления “Международный институт рынка”,  
РФ, Самарская область, 443030 Самара, ул. Г.С. Аксакова, 21 (zhurova.li@mail.ru).

КРАКОВСКАЯ Ирина Николаевна, доктор экономических наук, доцент,  
ORCID 0000-0003-3332-2332

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва,  
РФ, Республика Мордовия, 430005 Саранск, ул. Большевикская, 68 (krakovskayain@mail.ru).

Статья поступила в редакцию 16.03.2021.

В статье рассмотрены актуальные тенденции развития мировой автомобильной промышленности, выявлены проблемы стратегического управления развитием автомобильной промышленности России. Обоснован иерархический подход к формированию стратегии развития отрасли на основе принципов согласованности и соподчиненности государственных, отраслевых, региональных, кластерных и корпоративных стратегических программ и планов, их направленности не только на преодоление последствий текущего экономического кризиса, но и обеспечение устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

**Ключевые слова:** экономический кризис, пандемия *COVID-19*, автомобильная промышленность, глобальные цепочки поставок, государственное регулирование, стратегия, устойчивое развитие, РФ.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-45-53

Автомобильная промышленность — одна из важнейших отраслей реального сектора экономики многих развитых и развивающихся стран, в том числе и российской экономики, создающая мультипликативный эффект в смежных отраслях и определяющая экономический и социальный уровень развития государства. Экономические кризисы, периодически возникающие в рыночной экономике, приводят к падению потребительского спроса и объемов производства автотранспортных средств, сокращению численности занятых в отрасли, снижению прибыльности и банкротству компаний, что в свою очередь отрицательно сказывается на деятельности смежных отраслей и социально-экономическом положении страны.

Глобальный экономический кризис, вызванный пандемией *COVID-19*, создает новые вызовы для мировой и российской автомобильной промышленности, связанные с нарушением глобальных цепочек поставок, усилением конкуренции на мировом и региональных автомобильных рынках, изменением поведения потребителей и структуры конкурентообразующих факторов, характера и методов соперничества и сотрудничества автомобильных корпораций.

Вследствие этого актуализируются вопросы, связанные с исследованием влияния экономического кризиса на развитие мировой и отечествен-

ной автомобильной промышленности, опыта государственной поддержки отрасли в кризисные ситуации, оценкой возникающих угроз и рисков для российского автомобилестроения, позволяющих определить ключевые направления развития отрасли и скорректировать ее стратегические программы и планы.

### ПАНДЕМИЯ И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ

Кризис, вызванный пандемией *COVID-19* и ограничениями по распространению коронавирусной инфекции, оказался более продолжительным и серьезным по последствиям, чем предыдущие экономические кризисы 2000-х годов. Он затронул все страны, погрузив мировую экономику в глубокую рецессию.

Пандемия продемонстрировала уязвимость глобализированных систем производства, основанных на сложных и взаимозависимых цепочках поставок [1, 2]. Особенно актуальной проблема стала для автомобильной промышленности, где к *OEM*-производителям<sup>1</sup> поступают тысячи деталей от множества поставщиков из различных стран.

<sup>1</sup> *OEM* — от англ. *original equipment manufacturer* — оригинальный производитель оборудования.

Отметим, что в последнее десятилетие в мировой автоиндустрии сильно выросла роль Китая, который является одновременно и крупнейшим в мире рынком сбыта, и центром производства автомобилей. В городе Ухань, ставшем эпицентром вспышки *COVID-19*, находятся сотни поставщиков автокомпонентов, продукция которых поступает как на внутренний, так и на внешний рынок. Продолжительное закрытие заводов в связи с карантинными мерами обусловило дефицит и сбой в цепочке поставок на глобальном уровне.

Проблемы в автомобильной отрасли, вызванные экономическим кризисом 2020 г., усугубляются происходящими в ней технологическими изменениями. Основными тенденциями в отрасли являются повышение требований потребителей к автомобилю, ужесточение контроля над выбросами  $CO_2$ , что обуславливает дальнейшее развитие технологий *CASE* (*Connected, Autonomous, Shared & Services, Electric* – подключенные, автономные, совместные, электрифицированные автомобили).

Россия значительно отстает от других стран в готовности к использованию таких технологий. В рейтинге *KPMG* из 30 государств по индексу готовности к использованию электромобилей в 2020 г. она заняла 26-е место [3]. В стране нет локальных современных разработок в области легкового электротранспорта, остро не хватает зарядной инфраструктуры. Спрос на электромобили невелик также из-за их дороговизны. Их парк в России на 01.01.2020 г. насчитывал всего около 6,3 тыс. единиц (0,014% общего парка легковых автомобилей) [4].

В государственной программе “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности” к 2024 г. предусмотрено выведение на рынок продуктов с принципиально новыми свойствами в области электродвижения (3,4% рынка России), автономного вождения (1,3%) [5]. Реализация данных целей требует значительных инвестиций в НИОКР.

Ведущие автомобильные корпорации увеличили расходы на исследования и разработки более чем вдвое за последнее десятилетие. Например, расходы *Volkswagen Group* выросли с 6,257 млрд в 2010 г. до 14,306 млрд евро в 2019 г. (6,7% в выручке в 2019 г.). Расходы *Renault Group* за этот же период увеличились с 1,834 млрд до 2,658 млрд евро (4,8% в выручке). Доля расходов на *R&D* в выручке Группы АВТОВАЗ в 2019 г. составила всего 0,2%, Группы КАМАЗ – 0,6%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Рассчитано по данным консолидированной финансовой отчетности корпораций автомобилестроения: *Volkswagen Group*. Available at: [https://www.volkswagenag.com/en/InvestorRelations/news-and-publications/Financial\\_Statements.html](https://www.volkswagenag.com/en/InvestorRelations/news-and-publications/Financial_Statements.html) (accessed 21.01.2021); *Renault Group*. Available at: <https://group.renault.com/en/finance-2/financial-information/documents-and-publications/> (accessed 21.01.2021); *Группы КАМАЗ*.

Совокупные затраты на инновационную деятельность в секторе “Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов” в РФ в 2019 г. составили 32,7 млрд руб. (1,7% в общем объеме затрат на инновационную деятельность) [6]. Для сравнения: в ЕС на автомобильный сектор приходится 29% общих расходов на НИОКР (60,9 млрд евро в год) [7].

Ужесточение контроля над выбросами  $CO_2$  приводит к поэтапному отказу от двигателей внутреннего сгорания в странах ЕС. В декабре 2020 г. крупнейшие производители грузовиков в ЕС (*Daimler, Scania, Man, Volvo, DAF, Iveco* и *Ford*) подписали соглашение, согласно которому перестанут оснащать новые большегрузные автомобили бензиновыми и дизельными двигателями к 2040 г.

Очевидно, что глобальная пандемия усиливает тренды на экологизацию автомобилестроения и ускоряет рост мирового рынка электромобилей. Россия делает ставку на развитие газомоторной техники<sup>3</sup>, однако нехватка автомобильных газонаполнительных компрессорных станций пока сдерживает рост этого сегмента и декарбонизацию отрасли.

#### ПРИОРИТЕТНОСТЬ СТРАТЕГИИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ АВТОМОБИЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Пандемия *COVID-19* вызывает необходимость диверсификации и замкнутости цепочек поставок, заставляет пересмотреть глобализированные системы производства, основанные на сложных цепочках создания стоимости, ускоряет установление новых отношений и конфигурации поставок, в том числе за счет достижений в области цифровых технологий [8]. Приоритетное внимание будет уделяться развитию локализованных региональных цепочек поставок, снижающих зависимость автопроизводителей от импорта автокомпонентов.

В 2020 г. президент Франции Э. Макрон в рамках поддержки национальной отрасли автомобилестроения поставил цель: довести к 2025 г. выпуск электрокаров и гибридных автомобилей до 1 млн единиц, выдвинув автопроизводителям требование “вернуть во Францию производства с высокой добавленной стоимостью”. Руководство *PSA* сообщило о намерениях выпускать во Фран-

Available at: <https://kamaz.ru/investors-and-shareholders/financial-statements/ifrs/> (accessed 21.01.2021)

<sup>3</sup> В Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года повышение экологичности транспортных средств за счет использования газомоторного топлива рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений развития российской автомобильной промышленности.

ции ежегодно по 450 тыс. автомобилей, почти треть из которых – электрокары и “гибриды”. *Renault* заявила об увеличении выпуска электромобилей во Франции в три раза [9].

Важнейшим направлением в области обеспечения электромобильности в ЕС является развитие аккумуляторной отрасли (в настоящее время Европа почти полностью зависит от импорта аккумуляторных батарей). Создание в 2017 г. Европейского батарейного альянса – *European Battery Alliance (EBA)*, привлечение инвестиций в развитие отрасли нацелены на уменьшение зависимости ЕС от импорта (см. подробнее [10]). В настоящее время в Европе строится более десяти аккумуляторных заводов.

В 2021 г. автопроизводители испытывают дефицит компьютерных микросхем и полупроводников, обусловленный как нехваткой поставок и геополитическим соперничеством между США и Китаем, так и стихийными бедствиями в ряде стран размещения их производств. В связи с этим производители микросхем и полупроводников начинают открывать производства в ЕС и США (*Intel* и *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company* в Аризоне, США, *Infineon Technologies* в Австрии, *Bosch* в Дрездене). Правительства поддерживают стратегию импортозамещения. Администрация Дж. Байдена выделила 50 млрд долл. на финансирование инфраструктуры для производства полупроводников [11]. Европейская комиссия объявила о плане Цифрового компаса (*2030 Digital Compass*) с целью вдвое увеличить производство микросхем в ЕС и достичь 20% в мировом производстве [12].

Для автопромышленности РФ также актуализируются вопросы импортозамещения по критически значимым автокомпонентам (в том числе полупроводникам и электронным микросхемам). Проводимая в стране политика импортозамещения в рамках режима промышленной сборки не предусматривала построения производственно-инновационных сетей с поставщиками автокомпонентов и не способствовала развитию технологических разработок отечественными компаниями (см. подробнее [13, 14]).

В связи с этим интересным представляется опыт реализации политики импортозамещения и государственного регулирования развития автомобильной промышленности других развивающихся стран, в частности Китая и Индии.

В Китае перед вступлением в ВТО были введены высокие тарифы на импортируемые автокомпоненты. С 1994 г. иностранные автопроизводители для получения доступа на китайский рынок должны были создать совместное предприятие с местным государственным предприятием, реализуя все этапы от проектирования до производства авто-

мобилей, тем самым передавая технологии и опыт местным партнерам [15]. Ограничение было снято для иностранных производителей автомобилей на новой энергии и коммерческих автомобилей в 2018 и 2020 г. соответственно. Для производителей легковых автомобилей с бензиновым двигателем оно будет отменено с 2022 г. [16].

С начала 2000-х годов правительство Индии либерализовало государственную политику регулирования автомобильной промышленности. Оно разрешило создание дочерних компаний, полностью находящихся в собственности иностранных компаний, но сохранило высокие тарифы на импорт: от 40 до 125% для готовых автомобилей и 10–30% для комплектующих. Цель – вынуждать иностранных производителей создавать местные производственные мощности по выпуску автомобилей и автокомпонентов [17]. Политика импортозамещения в Китае и Индии позволила создать хорошо развитую производственную базу, повысить технологический уровень производства и качество автомобилей.

В России с 2019 г. деятельность автопроизводителей регулируется с помощью специальных инвестиционных контрактов (СПИК), позволяющих привязать льготы для автопроизводителей к уровню оснащения компонентами российских поставщиков. Правительство РФ ввело новые критерии оценки локализации производства, выраженные в балльной системе, максимальный уровень шкалы локализации составляет 8800 баллов [18]. Фактический уровень локализации *Lada Vesta* достигает 3200 баллов, *Lada Largus* и *Lada Granta* – по 3280 баллов, что в 2.7 раза ниже максимального уровня. Уровень локализации автомобилей иностранных брендов значительно ниже [19].

Основной приоритет развития автопромышленности РФ – наращивание объемов операций с высокой добавленной стоимостью в цепочке создания ценности. Особая роль в этом отводится реализации обязательств по СПИК, предусматривающим углубление технологических переделов при производстве автомобилей, организацию полнопрофильного производства модельного ряда, углубление локализации производства (использование в процессе производства отечественных сырья, материалов, автокомпонентов, узлов и агрегатов, включая продукцию радиоэлектронной промышленности).

#### ЗАДАЧИ И ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ АВТОМОБИЛЕСТРОЕНИЯ РФ

Изучение российского и зарубежного опыта реализации государственной политики в автомобильной отрасли позволило выделить следующие

ключевые направления развития отечественного автомобилестроения: реализация программ поддержки экспорта автотранспортных средств и автокомпонентов, софинансирование проведения прикладных и перспективных НИОКР, обеспечивающих конкурентоспособность отечественной продукции в долгосрочной перспективе. Для развития отечественной автокомпонентной базы необходимы стратегическое планирование развития отрасли, стимулирование создания совместных предприятий иностранных и отечественных производителей автокомпонентов на паритетных началах, предоставление льгот для восстановления конструкторской и технологической базы отрасли. Требуется согласование государственной и региональной политики развития автомобильной промышленности, отраслевых и кластерных программ.

Для поддержки развития отрасли в 2009–2010 гг. была разработана Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года [20]. Целевые показатели Стратегии, касающиеся объемов производства и экспорта автомобильной техники, не были достигнуты.

В настоящее время основополагающими документами, определяющими развитие отечественной автомобильной промышленности, являются: Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2036 г.; Стратегия развития автомобильной промышленности РФ на период до 2025 г.; Стратегия развития экспорта продукции автомобильной промышленности в РФ на период до 2025 г.; Государственная программа “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности” и ряд других. Направления развития кластерных систем в автомобилестроении определяются программами стратегического развития территорий и автомобильных кластеров.

Анализ свидетельствует о слабом учете экономического потенциала и рисков развития отрасли, недостаточной согласованности и иерархической связанности государственных, региональных, кластерных и корпоративных стратегий развития. Стратегией развития автомобильной промышленности РФ на период до 2025 г. [21] предусмотрены только базовый и оптимистический сценарии, но не учтены риски ухудшения ситуации на автомобильных рынках.

В Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г. [22] используются слишком общие целевые показатели, что не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг хода ее реализации. В Программе развития автомобильного кластера Самарской области на 2015–2020 гг. [23] также отражены лишь общие целевые показатели, не выделены стратегии раз-

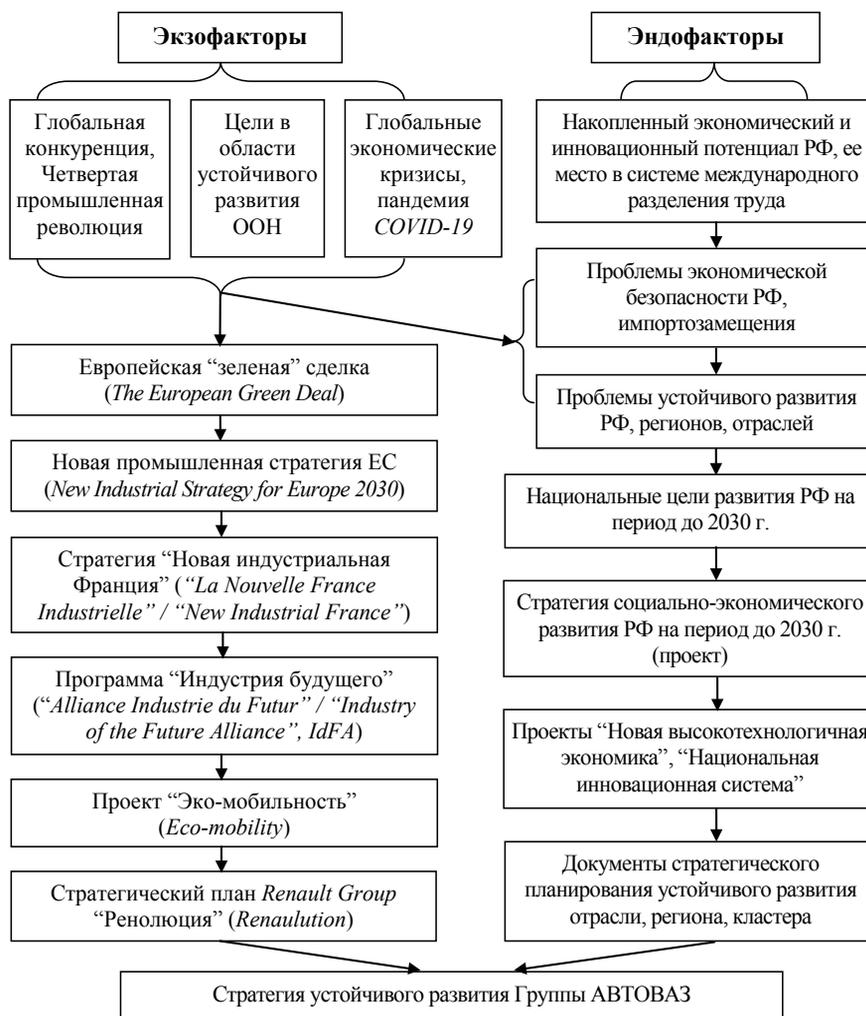
вития якорных предприятий кластера (в том числе АО “АВТОВАЗ”), отсутствует проработка механизмов согласованного взаимодействия между участниками кластерной системы. Целевые показатели развития автомобильного кластера, несмотря на изменения макроэкономических и отраслевых факторов, в указанных стратегических документах не корректировались. Новая программа развития автомобильного кластера Самарской области не разрабатывалась. Документы не согласованы с корпоративными стратегиями зарубежных и отечественных автопроизводителей.

### ИЕРАРХИЧЕСКИЙ ПОДХОД К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ АВТОПРОМЫШЛЕННОСТИ

Совокупность вызовов, угроз и рисков для российской автомобильной промышленности определяет необходимость разработки согласованных стратегических программ и планов развития отрасли с учетом государственных и корпоративных интересов. Здесь логично использовать подход, основанный на принципах согласованности и иерархической соподчиненности государственных, региональных, отраслевых и кластерных стратегий и программ. В качестве примера мезоуровня возьмем Самарскую область и Самарский автомобильный кластер, микроуровня – якорное предприятие кластера АО “АВТОВАЗ”, входящее в состав *Renault Group*.

С учетом глобальных вызовов стратегические документы национального, отраслевого и корпоративного уровней должны быть ориентированными не только на преодоление последствий экономических кризисов, но и на обеспечение устойчивого развития, создание долгосрочных конкурентных преимуществ. Таким образом, целесообразно говорить о формировании не просто стратегии развития автомобильной промышленности РФ, но о стратегиях устойчивого развития данной отрасли и корпораций в ее составе, разрабатываемых в соответствии с национальными и международными документами.

Содержание стратегии устойчивого развития корпораций автомобилестроения определяется экзо- и эндогенными факторами (рис. 1). В числе первых – условия глобальной конкуренции и Четвертой промышленной революции, цели в области устойчивого развития, последствия глобального экономического кризиса, в числе вторых – накопленный экономический и инновационный потенциал страны, ее место в системе международного разделения труда, внутрисекторные, региональные и отраслевые проблемы устойчивого развития, экономической безопасности, импортозамещения.



**Рис. 1.** Факторы и нормативные документы, определяющие содержание стратегии устойчивого развития корпорации автомобильной промышленности (на примере Группы АВТОВАЗ)

Составлено И.Н. Краковской.

Отметим, что, поскольку 67.61% в уставном капитале АО “АВТОВАЗ” принадлежат *Renault s. a. s.*, стратегические цели развития якорного предприятия Самарского автомобильного кластера в первую очередь определяются стратегией развития *Renault Group*. В текущем году она анонсировала обновленную стратегию развития до 2030 г. *Renaulution* (“Ренолюция”), разработанную в соответствии с Целями в области устойчивого развития ООН (ЦУР ООН), а также стратегическими документами Франции и ЕС.

ЦУР 9 “Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям” предполагает, что всеохватная и устойчивая индустриализация наряду с инновациями и инфраструктурой поможет высвободить динамичные и конкурентоспособные экономические силы, которые играют ключевую роль во внедрении и продвижении новых техноло-

гий, содействии международной торговле и обеспечении эффективного использования ресурсов [24]. Исходя из ЦУР в Европе ставится стратегическая задача – стать первым в мире климат-нейтральным континентом к 2050 г.

Пандемия *COVID-19* ярко продемонстрировала необходимость и преимущества использования цифровых технологий Четвертой промышленной революции. Поэтому, согласно Новой промышленной стратегии ЕС, все стороны экономики, общества и промышленности Европы затронет двойной экологический и цифровой переход, который потребует новых технологий, значительных инвестиций и инноваций. Будут созданы новые продукты, услуги, рынки и бизнес-модели [25]. Стратегия “Новая индустриальная Франция” (*La Nouvelle France Industrielle*) также уделяет большое внимание проблемам двойного перехода, экологической и цифровой трансформации про-

мышленности [26]. В этом состоит цель второго этапа реализации данной стратегии – Программы “Индустрия будущего” (*Alliance Industrie du Futur*) [27], разработанной в партнерстве с немецкой платформой “Индустрия 4.0”. Программа направлена на поддержку проектов на рынках, где Франция может приобрести европейское или даже глобальное лидерство. В их числе – проект “Экомобильность” (“*Eco-mobility*”), ориентированный на преобразование бизнес-моделей в автомобильной промышленности с помощью цифровых технологий, внедрение на рынок электрических автомобилей и в результате сокращение выбросов  $CO_2$  на 30%.

Представленный в январе 2021 г. стратегический план *Renault Group* “Ренолюция” предполагает смену приоритетов развития Группы с объемов на прибыльность. План состоит из трех этапов, которые запускаются параллельно: 1) “Возрождение” (до 2023 г.) – восстановление маржи и денежных средств; 2) “Обновление” (до 2025 г.) – обновление и улучшение продуктовой линейки, повышение прибыльности бренда; 3) “Революция” (с 2025 г.) – изменение бизнес-модели на основе цифровых технологий, что должно вывести *Renault Group* в лидеры по производству электромобилей в Европе [28]. Согласно стратегии, АО “АВТОВАЗ” оста-

нется отдельной компанией со своими брендами и стратегией, но как составной части *Renault Group* его также коснется оптимизация.

В то же время в стратегии своего развития АО “АВТОВАЗ” обязано учитывать национальные интересы Российской Федерации. Они определены Национальными целями развития РФ на период до 2030 г. [29], а также будут отражены в стратегических и программных документах, разработанных на основе Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г. и других базовых документов. Кроме того, в процессе формирования стратегий и программ развития необходимо согласование целей, интересов, стратегических показателей как по вертикали (между иерархическими уровнями управления), так и по горизонтали (между субъектами экономики одного уровня) (рис. 2).

Согласование стратегических планов и программ развития автомобильной промышленности на макро-, мезо- и микроуровнях заключается в согласовании: целевых индикаторов государственных, региональных, отраслевых, кластерных и корпоративных стратегий и программ; мероприятий и сроков реализации программ; условий предоставления средств федерального и регионального бюджетов на финансирование программ; механиз-



Рис. 2. Иерархический подход к согласованному стратегическому планированию развития автомобильной промышленности

Составлено Л.И. Журовой.

мов реализации стратегий и программ. В рамках кластерной системы также необходимы согласование общих целей развития участников кластера (центра управления кластером, компаний – производителей автомобилей и автокомпонентов, инфраструктурных предприятий и т. д.), проектов развития кластера, разработка механизмов взаимодействия между участниками кластера. Реализация такого подхода позволяет учесть уровень экономического потенциала развития отрасли, согласовать ресурсы и скоординировать действия для достижения общих целей развития отрасли.

\* \* \*

Экономический кризис, вызванный пандемией COVID-19, и происходящие в мировой автомобильной промышленности технологические изменения ставят перед отраслью новые задачи, связанные с изменением традиционной бизнес-модели, реорганизацией глобальных цепочек поставок, установлением новых конфигураций поставок, в том числе с помощью достижений в области цифровых

технологий. Кризис подводит черту под старым технологическим укладом, формирует новые угрозы и риски развития автомобильной отрасли России.

Россия значительно отстает от других стран в готовности к использованию технологий CASE в автоиндустрии. Ситуацию усугубляют существующие проблемы развития отрасли: дисбаланс между производственными мощностями и спросом на автотехнику, низкий уровень локализации производства, слабый экспортный потенциал. Их решению может способствовать иерархический подход к стратегическому планированию развития отечественной автомобильной промышленности, основанный на принципах согласованности и соподчиненности государственных, региональных, отраслевых, кластерных и корпоративных стратегий и программ. Он позволит сбалансировать цели и интересы федеральных и региональных органов управления и автопроизводителей, обеспечить взаимосвязь всех осуществляемых практических проектов и, главное, формирование долгосрочных конкурентных преимуществ российской автоиндустрии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Belhadi A., Kamble S., Jabbour C.J.C., Gunasekaran A., Ndubisi N.O. Manufacturing and Service Supply Chain Resilience to the COVID-19 Outbreak: Lessons Learned from the Automobile and Airline Industries. *Technological Forecasting & Social Change*, 2021, vol. 163. DOI: 10.1016/j.techfore.2020.120447 Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162520312737> (accessed 23.01.2021).
2. Ibn-Mohammed T., Mustapha K.B., Godsell J., Adamu Z., Babatunde K.A., Akintade D.D., Acquaye A., Fujii H., Ndiaye M.M., Yamoah F.A., Koh S. A Critical Analysis of the Impacts of COVID-19 on the Global Economy and Ecosystems and Opportunities for Circular Economy Strategies. *Resources, Conservation, and Recycling*, 2021, vol. 164. DOI: 10.1016/j.resconrec.2020.105169 Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7505605/> (accessed 23.01.2021).
3. *2020 Autonomous Vehicles Readiness Index*. KPMG, 2020. 67 p. Available at: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/07/2020-autonomous-vehicles-readiness-index.pdf> (accessed 18.12.2020).
4. В России зарегистрировано 6.3 тыс. электромобилей. [There are 6300 registered electric vehicles in Russia. (In Russ.)] Available at: <https://www.autostat.ru/news/42999/> (accessed 28.11.2020).
5. Государственная программа “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности” (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328) (в ред. от 28.01.2021 № 66). [State program “Development of industry and increasing its competitiveness” (approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated April 15, 2014 no. 328) (ed. 28.01.2021 no. 66). (In Russ.)] Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162176/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162176/) (accessed 30.01.2021).
6. Затраты на инновационную деятельность организаций. [Costs of innovative activities of organizations. (In Russ.)] Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (accessed 16.11.2020).
7. *Facts about the Automotive Industry*. Available at: <https://www.acea.be/automobile-industry/facts-about-the-industry> (accessed 16.11.2020).
8. Sarkis J., Cohen M.J., Dewick P., Schröder P. A Brave New World: Lessons from the COVID-19 Pandemic for Transitioning to Sustainable Supply and Production. *Resources, Conservation and Recycling*, 2020, vol. 159, 104894. DOI: 10.1016/j.resconrec.2020.104894 Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7164912/> (accessed 14.12.2020).
9. Прокофьев В. Заводы дадут задний ход. Во Франции объявили план поддержки национального автопрома. *Российская газета*, 25.05.2020. [Prokof'ev V. The factories will back up. France announced a plan to support the national auto industry. *Rossiyskaya Gazeta*, 25.05.2020. (In Russ.)] Available at: <https://rg.ru/2020/05/28/vo-francii-obiavili-plan-podderzhki-nacionalnogo-avtoproma.html> (accessed 25.03.2021).
10. Белов В. Электромобильность Германии и “Европейский батарейный альянс”. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, 2020, № 1, сс. 86-93. [Belov V. Electromobility in Germany and the “European Battery Alliance”. *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*, 2020, no. 1. pp. 86-93. (In Russ.)] DOI: 10.15211/vestnikieran120208693
11. *How the European Automotive Industry Aims to Build Back Semiconductor and Chip Supply*. Automotive LOGISTICS, 2021. Available at: <https://www.automotive-logistics.media/insight/how-the-european-automotive-industry-aims-to-build-back-semiconductor-and-chip-supply/41848.article> (accessed 04.05.2021).

12. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: 2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*. COM (2021) 118 final. Brussels, 09.03.2021. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (accessed 04.05.2021).
13. Баронина Ю. Иностранные инвестиции в российское автомобилестроение. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 6, сс. 61-69. [Baronina Yu. Foreign investment into Russian automotive industry. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 6, pp. 61-69. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-6-61-69>
14. Баронина Ю. Трансформация стратегий европейских автомобильных ТНК на российском рынке. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 5, сс. 93-100. [Baronina Yu. Transformation of European Automobile TNCs' Strategies on the Russian Market. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 5, pp. 93-100. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-5-93-100>
15. Sakuramoto C., Di Serio L.C., Bittar A.d.V. Impact of Supply Chain on the Competitiveness of the Automotive Industry. *RAUSP Management Journal*, 2019, vol. 54, no. 2, pp. 205-225. DOI: 10.1108/RAUSP-07-2018-005
16. China further Opens to Foreign Investment. *China Daily*, 01.04.2021. Available at: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202101/04/WS5ff2a29aa31024ad0baa04b1.html> (accessed 20.04.2021).
17. Dash A., Rupa C. Indian Firms in Automotive Global Value Chains: Sectoral Analysis. *CWS Working Paper*, 2017, no. 40. 125 p. Available at: <http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Working%20Paper%2040.pdf> (accessed 17.12.2020).
18. *Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 719 "О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации"* (в ред. от 11.02.2021 № 165). [Resolution of the Government of the Russian Federation no. 719 of July 17, 2015 "On Confirmation of the Production of Industrial Products in the Territory of the Russian Federation" (ed. 11.02.2021 no. 165). (In Russ.)] Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_183175/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183175/) (accessed 14.02.2021).
19. "АВТОВАЗ" останется единственным участником госзакупок в легковом сегменте. *Ведомости*, 17.01.2021. [AVTOVAZ will remain the only participant in public procurement in the passenger segment. *Vedomosti*, 17.01.2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2021/01/17/854387-avtovaz-ostanetsya> (accessed 22.01.2021).
20. *Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 апреля 2010 г. № 319) (с изменениями на 27 декабря 2013 г.)*. [The Strategy for the Development of the Automotive Industry of the Russian Federation for the period until 2020 (approved by Order of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation no. 319 dated April 23, 2010) (ed. 27.12.2013). (In Russ.)] Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_104193/705fbee07b2b243b98fdaf865b41613820d653d3/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104193/705fbee07b2b243b98fdaf865b41613820d653d3/) (accessed 22.11.2020).
21. *Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 № 831-р) (в ред. от 22.02.2019 № 263-р)*. [The strategy for the development of the automotive industry of the Russian Federation for the period until 2025 (approved by the Order of the Government of the Russian Federation dated April 28, 2018 no. 831-r) (ed. 22.02.2019 no. 263-r). (In Russ.)] Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297129/f8f8138d4327a3b4e9a33b8e9d4f9de6489f71e6/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297129/f8f8138d4327a3b4e9a33b8e9d4f9de6489f71e6/) (accessed 22.11.2020).
22. *Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года (утверждена Постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441) (в ред. от 17.09.2019 № 643)*. [The strategy of socio-economic development of the Samara region for the period until 2030 (approved by the Decree of the Government of the Samara Region dated July 12, 2017 no. 441) (ed. 17.09.2019 no. 643). (In Russ.)] Available at: [https://economy.samregion.ru/upload/iblock/25a/Strategiya-SO\\_2030.pdf](https://economy.samregion.ru/upload/iblock/25a/Strategiya-SO_2030.pdf) (accessed 18.11.2020).
23. *Программа развития автомобильного кластера Самарской области на 2015–2020 годы (утверждена Распоряжением Правительства Самарской области от 5 июня 2015 г. № 437-р)*. [The program for the development of the automotive cluster of the Samara region for 2015–2020 (approved by the Order of the Government of the Samara region dated June 5, 2015, no. 437-r). (In Russ.)] Available at: <http://docs.cntd.ru/document/450246944> (accessed 20.12.2020).
24. *Цели в области устойчивого развития* [The Sustainable Development Goals. (In Russ.)] United Nations, 2020. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (accessed 12.02.2021).
25. *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*. COM/2020/102 final. Brussels, Commission to the European Parliament, 10.3.2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102> (accessed 05.02.2021).
26. *La nouvelle France industrielle*. Available at: <https://www.gouvernement.fr/action/la-nouvelle-france-industrielle> (accessed 05.02.2021).
27. Невская Н.А. Новый этап промышленной политики Франции. *ЦИТИСЭ*, 2019, № 3 (20). [Nevskaya N.A. New stage of the industrial policy in France. *CITISE*, 2019, no. 3 (20). (In Russ.)] Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=39135320&> (accessed 11.12.2020).
28. *Renault: Strategic Plan Renault Groupe 2020–2025+*. Groupe Renault, 2021. Available at: <https://group.renault.com/en/finance-2/financial-information/documents-and-publications/> (accessed 02.02.2021).
29. *Указ о национальных целях развития России до 2030 года*. [Decree on the national development goals of Russia until 2030. (In Russ.)] Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (accessed 21.11.2020).

**GLOBAL CHALLENGES AND FORMATION OF A STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AUTOMOTIVE INDUSTRY IN RUSSIA***(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 45-53)**Received 16.03.2021.**Lyudmila I. ZHUROVA (zhurova.li@mail.ru),**ORCID 0000-0003-0522-9456**Samara University of Public Administration "International Market Institute", 21, G.S. Aksacov Str., Samara, 443030, Russian Federation.**Irina N. KRAKOVSKAYA (krakovskayain@mail.ru),**ORCID 0000-0003-3332-2332**National Research Mordovia State University, 68, Bolshevistskaya Str., Saransk, 430005, Russian Federation.*

*The purpose of the article is, based on the analysis of global trends in the development of the world automotive industry, to identify the development problems of the Russian automotive industry, to formulate key aspects of improving the strategic management of the industry development. The COVID-19 pandemic has demonstrated the vulnerability of globalized supply chains, accelerated the digital transformation of the economy, and the development of CASE (Connected, Autonomous, Shared & Services, Electric) technologies in the automotive industry. Russia lags far behind other countries in readiness to use such technologies. It is obvious that the global pandemic will lead to the emergence of different car markets, the Russian market by the world's leading car manufacturers in the long term will be considered as a market for cars with gasoline and diesel engines. The global challenges caused by the COVID-19 pandemic, the development of new technologies, the existing imbalance between production capacities and the demand for automotive equipment, a low level of localization of production, and low export potential of the Russian automotive industry actualize the issues of improving the strategic management of the industry development. The analysis of strategies and programs for the development of the automotive industry indicates a weak account of the economic potential and risks of the industry development, weak coordination of hierarchically related state, regional, cluster and corporate strategies and development programs. The paper proposes a hierarchical approach to the process of strategic planning for the development of the automotive industry, based on the principles of consistency and subordination of state programs, sectoral, regional, cluster and corporate strategic development plans, which allows balancing the interests of federal and regional governments and automotive corporations, resources and development projects. Coordination of strategic plans and programs for the development of the automotive industry consists in the coordination of: target indicators of strategies and programs of different hierarchical levels of management; activities and timing of programs; conditions for the provision of funds from the federal and regional budgets to finance programs; mechanisms for the implementation of strategies and programs. Given the global challenges, strategic documents at the national, sectoral and corporate levels should be focused not only on overcoming the consequences of economic crises, but also on ensuring sustainable development in the long term. Thus, it is advisable to talk about the formation of not just a strategy for the development of the automotive industry in Russia, but about strategies for the sustainable development of this industry and corporations within it, developed in accordance with national and international documents.*

*Keywords: economic crisis, COVID-19 pandemic, automotive industry, global supply chains, government regulation, strategy, sustainable development.*

*About authors:*

*Lyudmila I. ZHUROVA, Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor.*

*Irina N. KRAKOVSKAYA, Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of Department.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-45-53

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ В СУБЪЕКТИВНОМ ИЗМЕРЕНИИ

© 2021 г. Н. Гоффе, Г. Монусова

ГОФФЕ Нина Владимировна, кандидат экономических наук,  
ORCID 0000-0001-6740-7954

ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (nina-goffe@yandex.ru).

МОНУСОВА Галина Алексеевна, кандидат исторических наук,  
ORCID 0000-0001-8266-5361

ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (g.monusova@gmail.com).

Статья поступила в редакцию 12.03.2021.

Различные социально-экономические реалии (безработица, миграция, инфляция, неравенство и т. п.) имеют статистическое измерение, претендующее на объективность. В то же время обыденные представления об этих явлениях зачастую сильно отличаются от официальной точки зрения. Расхождения связаны как с ограниченностью объективных индикаторов, построенных на формальных конвенциях, так и с особенностями человеческого восприятия действительности. Формирование субъективных оценок во многом коррелирует с доверием государственным институтам, идеологическими установками, ценностями и закрепляется мнением референтной группы и СМИ.

**Ключевые слова:** восприятие, общественное сознание, субъективные оценки, объективные показатели, безработица, миграция, инфляция, доверие, референтная группа, СМИ.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-54-63

Разработка концепции восприятия окружающей реальности берет начало в трудах философов античной Греции<sup>1</sup>. Она волновала еще мыслителей Нового времени, но с прошлого века оказалась в центре исследований самых разных, порой весьма далеких друг от друга научных дисциплин. Таких, например, как социология или квантовая физика<sup>2</sup>.

Упомянем лишь три знаковые, с нашей точки зрения, работы, которые подарил нам XX век. В 20-х годах американскими социологами, сначала У. Липпманом [2], а вслед за ним У. и Д. Томасами [3], была высказана идея, что поведение людей определяется не действительностью, в которой они существуют, а субъективной картиной мира, формирующейся в их головах. Почти семь десятилетий спустя, размышляя о сложной взаимосвязи объективного и субъективного, наш соотечественник, известный ученый Г. Дилигенский приходит к выводу, что отношения этих категорий “представляют собой взаимодействие, в котором нет неизменного разделения ролей между определяемым и определяющим” [4, с. 13].

<sup>1</sup> Истоки продолжающейся без малого 2.5 тыс. лет дискуссии о том, насколько наше восприятие действительности сообразно ей самой, восходят к широко известному мифу о пещере, приведенному Платоном в седьмой книге диалога “Государство” для того, чтобы показать обманчивость нашего представления о вещах, процессах и явлениях реального мира.

<sup>2</sup> Расхожая сентенция: сколько людей, столько и мнений — находит подтверждение в физике [1].

Эти работы вводят нас в воображаемый мир, создаваемый людскими эмоциями, предлагая решать крайне сложную задачу осмысления того, как иллюзии, страхи и заблуждения влияют на существование индивидов, социальных групп и человеческого сообщества в целом. Нет никаких оснований полагать, что в дальнейшем академический интерес к этой теме сойдет на нет. Напротив, в ее разработку, по-видимому, будут вовлечены представители еще более широкого спектра научных дисциплин.

Важное логическое следствие изучения восприятия окружающего мира — поиски ответа на вопрос, как преломление действительности в сознании людей влияет на их поведение. Его фундаментальное значение определяется тем, что субъективные оценки, проходя через “испытание реальностью”, становятся для индивидов внутренними убеждениями и сокровенными “смыслами”, которые обуславливают их поступки и взаимоотношения с властью [5].

Каждой дисциплине, занимающейся исследованиями такого рода, свойственно свое понимание человека и мотивации его действий [6]. По понятным причинам пальма первенства здесь принадлежит философам, психологам и социологам. Однако свой вклад вносит и экономическая наука. Долгое время она безоговорочно придерживалась (и в значительной степени придерживается по сей день) теории рационального выбора. Осно-

ванная на классической политической экономии А. Смита, эта концепция предполагает, что человек экономический (*homo oeconomicus*) действует разумно и наделен способностью принимать решения, максимально соответствующие его личным интересам<sup>3</sup>. Однако в реальности люди редко когда бесстрастны и последовательны. Они подвержены эмоциям, страдают от нехватки знаний, способностей, времени или других ресурсов и совершают систематические ошибки<sup>4</sup>.

Признавая существование человеческих слабостей, экономисты, по словам отечественного исследователя Р. Капелюшникова, “начали в массовом порядке пересекать... традиционные границы, обращаясь к темам, относящимся скорее к области психологии, причем сегодня это воспринимается как самый передний край экономической науки” [8].

Такое взаимопроникновение вызвало к жизни новые направления исследований — бихевиористику и так называемую *complexity economics*. Последняя предлагает рассматривать хозяйственный комплекс как сложный, несовершенный, непрерывно меняющийся организм, постоянно отстраивающий себя заново. Эта трактовка весьма далека от классического понимания предмета; она предполагает изучение сложных взаимосвязей между человеческой биологией, поведением личности, групповыми действиями, институтами, технологиями и культурой [9].

Названные концепции отражают как принципиально иное по сравнению с предшествующими эпохами бытие современного человека, так и превращение его самого из экономического агента в гораздо более сложную и многомерную фигуру/актера. Процесс возрастания сложности осуществляется не равномерно, а скачкообразно. Один из таких прорывов в новую реальность мир переживает на стыке XX и XXI вв. В его основе лежит кумулятивное воздействие двух факторов, качественно изменивших жизнь земного сообщества: триумф урбанизации, сделавшей большую часть человечества городскими жителями, и мощное развитие науки и информационно-коммуникационных технологий.

Рядовому человеку, массовому сознанию очень трудно, практически невозможно самостоятельно рационально освоить лавиной обрушившиеся

<sup>3</sup> Разумеется, в мире А. Смита действовали не бесстрастные, рациональные и эгоистичные индивиды, а многомерные и живые человеческие существа. Его пристальное внимание к природе и причинам богатства народов во многом объясняется той главенствующей ролью, которую играла в удовлетворении человеческих потребностей экономика второй половины XVIII в.

<sup>4</sup> Результатом учета этих факторов стало появление в 1950-х годах концепции ограниченной рациональности [7].

на них информационные потоки и превратить их в связанную, целостную картину индивидуального и общественного бытия. Осмысление реальности осложняется головокружительной скоростью изменений. Тому, кто хочет просто быть в курсе событий, приходится, как когда-то героине Л. Кэрролла, бежать только для того, чтобы оставаться на месте. Помимо этого, богатство, фрагментарность, противоречивость получаемых людьми сведений делают возможным появление на одной и той же базе весьма разнообразных, нередко кардинально различных картин мира. С этой ускользающей реальностью приходится считаться политикам, если они хотят “удержаться в седле”.

Хотя значительная часть информации, которую мы получаем в повседневной жизни, приобретается нами из непосредственного опыта, многое из того, что мы узнаем о наших сообществах, государствах и мире, поступает к нам опосредованно. Здесь открывается широкое поле для разного рода внешних воздействий и даже манипуляций.

В данной статье мы проводим сравнение отражений действительности статистикой с ее преломлениями в человеческом восприятии. Мы продемонстрируем, что между научным и обыденным взглядами на жизнь существуют значительные расхождения, и попытаемся объяснить их причины.

## ЧТО ЛЮДИ ЗНАЮТ О СТАТИСТИКЕ

В своей повседневной жизни человек сталкивается с различными социально-экономическими явлениями, так или иначе затрагивающими его существование. Это может быть безработица, характеризующая состояние рынка труда и вероятность потери работы, или инфляция, свидетельствующая о росте цен, или неравенство доходов, показывающее разрывы в уровне материального благосостояния между разными группами населения, и многое другое.

Количественную составляющую всех этих явлений можно измерить с помощью статистических показателей, которые рассчитываются по специальным методикам и находятся в открытом доступе. В то же время люди обладают по поводу происходящего вокруг них собственным мнением. Если объективное (статистическое) измерение едино для всех, то субъективные оценки у каждого свои. И эти оценки даже в усредненном виде существенно отличаются от официально публикуемых индикаторов.

Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к межстрановым сопоставлениям информированности граждан по различным социально-экономическим вопросам. Эти материалы также дают возможность оценить вариации расхождений статистических данных и индивидуальных или

коллективных представлений между государствами и различными социально-демографическими группами.

Масштабное обследование степени осведомленности населения о трех ключевых показателях – динамике ВВП, уровнях инфляции и безработицы, – проведенное Евробарометром совместно с ОЭСР, показало, что большинство индивидов ошибается в оценках положения в народном хозяйстве [10]. Причем это относится даже к тем респондентам, которые были предварительно ознакомлены с истинными/официальными значениями коэффициентов.

В целом по европейским государствам весьма популярным в отношении всех трех показателей был ответ “не знаю”. Его выбрало около половины участников опроса. Такая позиция может означать, что, с одной стороны, люди действительно не знают, поскольку не судят о процессах в количественном (цифровом) выражении. С другой – не исключено, что, даже имея представление (пусть и не очень полное) о статистических данных, они не доверяют публикуемым индикаторам.

На страновом уровне показатели доли “незнающих” демонстрируют существенные различия. Так, уровень инфляции не смогли оценить почти треть респондентов в Германии, Нидерландах и Дании, более 60% в Испании, Италии, Португалии и около 80% в Румынии, Болгарии и на Кипре [10, р. 11]. Доля не осведомленных об уровне безработицы колебалась от 23% в Словакии, 26 – в Финляндии и Германии, до 67 – в Италии, 69 – в Испании, 75 – в Болгарии и 85% в Румынии [9, р. 24]. Бросается в глаза, что жители северной Европы демонстрируют заметно лучшую статистическую осведомленность по сравнению с жителями восточных и южных европейских стран.

Согласно обследованиям, более глубокое знание статистики демонстрируют образованные мужчины, лица трудоспособного возраста, самозанятые и менеджеры. Соответственно, хуже владеют этой информацией молодежь (в возрасте от 15 до 24 лет) и старшие группы населения (55+), а также безработные, студенты и лица, занимающиеся домашним хозяйством [10, р. 28]. При этом в той или иной степени несовпадения статистического измерения социальных явлений и субъективных оценок их населением присутствуют у всех.

Похожую картину рисуют и другие мониторинги общественного мнения. В этой связи особенно интересны результаты международного обследования “Ошибки восприятия” (*Perils of Perception*<sup>5</sup>) [11].

<sup>5</sup> Это обследование ежегодно, начиная с 2013 г., проводит крупная британская исследовательская компания *Ipsos Mori*.

Они описывают важные аспекты повседневной жизни людей: от государственного финансирования социальной политики, состояния рынка труда и здоровья до миграционной ситуации, преступности и неравенства. При анализе полученных данных обращает на себя внимание тот факт, что повсеместно недооцениваются позитивные моменты (доли собственников жилья, владельцев машин, доли лиц, считающих себя здоровыми и счастливыми и т. п.). И одновременно массово переоцениваются негативные моменты, связанные с возможными рисками и опасностями (доли безработных и мигрантов, уровень преступности и степень неравенства в распределении богатства) [11, 12].

Эта поведенческая аномалия достаточно хорошо изучена. К примеру, согласно теории перспектив, экономические решения воспринимаются совершенно по-разному в зависимости от того, сопряжены ли они с лишениями или приобретениями. При этом потенциальные потери имеют гораздо больший мотивирующий эффект [13]<sup>6</sup>.

Предрасположенность людей негативно воспринимать тенденции в изменениях уровней жизни, заработной платы, неравенства отмечает и известный американский экономист Б. Каплан. Подобные общественные настроения он называет “пессимистическими предубеждениями” (*pessimistic bias*), то есть “склонностью переоценивать серьезность экономических проблем и недооценивать (недавние) прошлые, текущие и будущие результаты” [14, р. 16]<sup>7</sup>. Этот тип предубеждений – один из наиболее распространенных, последовательных и устойчивых.

Свидетельства несоответствий между статистическими данными и суждениями людей по поводу тех или иных явлений получены также в ходе других опросов. В частности, цифры Европейского социального обследования (*ESS*) [15] подтверждают расхождения между фактической долей мигрантов и тем, как ее оценивает местное население, повсеместно завышающее массовость чужестранцев в своих странах. То же самое касается и уровня безработицы, который существенно преувеличивается общественным сознанием [16].

В последнее время изучение причин и последствий несовпадения объективных показателей и субъективных оценок привлекает все большее внимание научной общественности (прежде всего экономистов). Так, А. Кардосо с соавторами особо

<sup>6</sup> Считается, что боль от потери психологически примерно вдвое сильнее удовольствия от приобретения.

<sup>7</sup> В доказательство Каплан приводит данные опроса, подтверждающие, что респонденты в целом ожидают, что уровень жизни следующего поколения не повысится по сравнению с нынешним. Большой оптимизм при этом демонстрирует просвещенная публика.

выделяют расхождения статистических и воспринимаемых индикаторов безработицы и пытаются оценить влияние этого феномена на заработную плату [17]. А. Алесина и его коллеги анализируют, как неправильные представления о количестве мигрантов в стране меняют отношения местного населения к перераспределению доходов и желанию платить налоги [18]. В. Гимпельсон и Д. Трейсман свидетельствуют, что запрос на перераспределение связан в большей мере не с объективными показателями неравенства, а с представлениями людей о его уровне, которое далеко не всегда совпадает со статистическими измерениями [19].

### НАСКОЛЬКО ОБЪЕКТИВНЫ “ОБЪЕКТИВНЫЕ” ПОКАЗАТЕЛИ

Вопрос о том, что представляют собой и как соотносятся друг с другом объективная и субъективная реальности, — сложная философская проблема [20]. В данной статье мы сильно упрощаем ее трактовку, принимая как данность, что официальные показатели, начиная с ВВП, инфляции, безработицы и заканчивая неравенством, используемые официальной статистикой, объективны. Это не означает, что они представляют собой истину в конечной инстанции. Их непредвзятость базируется на методологии сбора данных и расчета, детально прописанной исходя из общей теории статистики, и на единых конвенциональных определениях. Хотя в последнее время в эту область все активнее включаются субъективные переменные, в основном *мас-сиве ее индикаторов мнения людей не учитываются*. Научный подход и отработанная практика вселяют доверие полученным результатам и позволяют проводить временные и пространственные сравнения. Но именно это становится их ограничителем: из-за применения четко отработанных методологий и методов сложные явления редуцируются до относительно простых стандартных коэффициентов, на которые затем опираются социально-экономическая и политическая практики.

Реальность же оказывается гораздо более сложной, многоплановой и не укладывается в усредненные показатели. К тому же “сухие” статистические выкладки схватывают исключительно количественную сторону того или иного процесса, тогда как общественное сознание, по крайней мере в развитом мире, достаточно остро реагирует и на качественные характеристики изменений.

Ниже мы проанализируем статистическую “объективность” едва ли не самых важных социально-экономических явлений — инфляции, безработицы и миграции — и посмотрим, каким образом они отражаются в массовом сознании.

*Инфляция.* Наиболее распространенный официально принятый метод ее измерения — индекс

потребительских цен (*Consumer Price Index, CPI*), который рассчитывается для фиксированной корзины потребительских товаров. С помощью *CPI* измеряется соотношение ее стоимости в отчетном и базовом периодах [21].

Состав такой корзины определяют исходя из суммарных расходов жителей той или иной страны на наиболее востребованные виды товаров и услуг [21]. (В России, к примеру, в их перечень входит 500 наименований [22].) Ее стоимость варьируется из месяца в месяц. Эти изменения и считаются официальной инфляцией. При этом подорожание одних товаров может компенсироваться удешевлением других. Их общая цена в этом случае не изменится или изменится незначительно.

Однако каждое домохозяйство имеет свое собственное, не совпадающее с расчетным наполнение потребительской корзины. Естественно, потребители будут реагировать на повышение стоимости предпочитаемых ими продуктов, игнорируя ее снижение на те, которые не покупают. Скачок цен на любимые и постоянно потребляемые товары будет неприятным сюрпризом. И даже если эти продукты не очень дорогие, а их стоимость составляет лишь малую толику всей корзины, покупатели, скорее всего, будут воспринимать этот факт как резкий рост цен на все. Таким образом, личные, субъективные оценки индекса потребительских цен имеют все основания не совпадать с официальным уровнем инфляции.

Почему возникает это широко распространенное, как свидетельствуют результаты обследований, несоответствие? Тому могут быть разные причины. Возможно, расчетные потребительские корзины не точно фиксируют реальное потребление. В то же время вполне вероятно, что население достаточно болезненно воспринимает любое действительное или мнимое повышение цен, в том числе откликаясь на разнообразные внешние факторы, будь то мнение соседа или сообщение СМИ.

*Уровень безработицы.* Похожая ситуация складывается вокруг статистических и субъективных оценок уровня безработицы. Ее конвенциональное определение, принадлежащее МОТ<sup>8</sup>, достаточно жесткое и сильно сужает возможные интерпретации. В связи с этим оно подвергается серьезной критике [23].

Что касается населения, то в своем большинстве оно вряд ли знакомо с тонкостями статистической “кухни”. Люди не используют официальную формулу<sup>9</sup> для расчета доли тех, кто находится

<sup>8</sup> Индивид считается безработным, если в течение недели он не был занят на оплачиваемой работе, ищет работу и готов приступить к ней в ближайшие две недели.

<sup>9</sup> Стандартно уровень безработицы рассчитывается как доля безработных в экономически активном населении.

без работы. Массовые представления о лицах, не нашедших себе применения в народном хозяйстве, формируются скорее интуитивно. Люди могут не знать, что индивид, работающий в течение недели хотя бы час, считается занятым. Вернее всего, им он будет казаться безработным<sup>10</sup>, так же, как и те, кому достались рабочие места с плохими условиями труда, с низкой оплатой, не по специальности и т. п. Как и в случае с инфляцией, представления о безработице, а значит, и оценки масштабов последней индивидами имеют все шансы существенно отличаться от строгих официальных определений. Люди ощущают, что сегодня границы между занятыми и безработными размыты, и задаются вопросами, насколько точно это отражает статистика и можно ли ей доверять.

*Миграция.* В этом случае дефиниции также могут влиять на различия между официальными данными и восприятием уровня миграции местного населением. Большинство экспертов сходятся во мнении, что мигрант — это человек, меняющий страну своего обычного проживания, независимо от причины отъезда или правового статуса [24]. Однако на деле приходится сталкиваться с весьма сложным, многообразным явлением. ООН — основной источник официальной информации об абсолютных и относительных показателях миграции в различных странах — выделяет постоянную и временную, легальную и нелегальную, добровольную и вынужденную (беженцы) ее разновидности.

Для местного населения мигрантом может быть любой человек иной культуры. При этом иностранца с похожим культурным кодом оно может отнести и к соотечественникам. Отношение к приезжим в стране связано с тем, насколько заметны чужестранцы, как много индивид о них знает и насколько восприимчив к полученной информации. Люди часто положительно реагируют на истории из жизни отдельных мигрантов или их сообществ. Однако статистические выкладки, например о положительной роли иностранных рабочих рук для экономики принимающей стороны, вызывают у них совершенно противоположную реакцию. Они полагают, что цифрами манипулируют<sup>11</sup>. К тому же кто-то может не различать мигрантов и беженцев, а для кого-то услышанная рядом чужая речь является свидетельством “иноземного нашествия”. Таким образом, разрыв в соотношении статистических и субъективных оценок объективно заложен и здесь.

<sup>10</sup> “Полчаса в день и выходные по пятницам. Для меня это означает безработный” — характерный ответ одного из участников опроса, проведенного в Великобритании. См.: *Financial Times*, 07.12.2020.

<sup>11</sup> *The Guardian*, 19.01.2017.

Дело не ограничивается перечисленными процессами. Что бы ни попало в фокус внимания, начиная с темпов экономического роста, уровня бедности, реальных доходов и кончая состоянием систем здравоохранения и образования, а в последний год и ситуацией с *COVID-19*, везде видна схожая картина: субъективные оценки граждан не совпадают с официальными данными. Таким образом, говоря об объективности статистических показателей, надо понимать, что это не истина в конечной инстанции. Здесь, как и вообще в человеческой практике, неизменно присутствует все та же субъективность. Неудивительно, что вокруг этих цифр ломаются копыя, ведутся серьезные академические дискуссии.

Почему понимание этого феномена столь важно? Очевидно, что статистика является ключевым инструментом в процессе принятия управленческих решений. Она позволяет более взвешенно и ответственно расставлять приоритеты в стратегии развития общества. Сквозь призму предоставляемых ею цифр смотрят на мир чиновники и политики, на ее основе правительства разрабатывают свою экономическую и социальную политику, отчитываются перед гражданами, под влиянием ее показателей переизбираются или отправляются в отставку. Однако усилий со стороны государства, если они не соответствуют субъективным ощущениям и ожиданиям людей, может оказаться недостаточно, чтобы улучшить жизнь индивидов и сделать их более счастливыми. Ведь граждане реагируют и действуют, исходя из своего видения ситуации. Их поведение — ключ к пониманию волнующих общество проблем и ориентир для социальной политики, возможно, более точный, чем объективные критерии.

Далее мы остановимся на факторах, под воздействием которых формируется картина мира в массовом сознании [12].

## КАК ФОРМИРУЮТСЯ СУБЪЕКТИВНЫЕ ОЦЕНКИ

Элементарная логика подсказывает, что набор факторов, определяющих наше восприятие, бесконечен. Часть из них — жизненный опыт, образование, религиозная, этническая и культурная идентичности, идеологические установки, политические пристрастия, доверие институтам — личностные характеристики человека. Другие (СМИ, ньюсмейкеры, референтные группы) — внешние по отношению к индивиду. В реальной жизни, однако, ни один из них не существует сам по себе: все они взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимодействуют. Попытаемся распутать этот клубок, выделив те компоненты, чья власть над людьми особенно значительна.

В первую очередь речь идет о доверии<sup>12</sup>. Оно представляет собой один из важнейших ресурсов экономического и социального развития. Без него не будет успешной ни одна правительственная стратегия решения стоящих перед социумом задач. Граждане просто не поверят власти.

Приведем один красноречивый пример того, к чему приводит скепсис в отношении к официальным органам. В ходе обследования, проведенного в Италии, респондентов информировали о реальной численности находящихся в стране мигрантов. Это знание, однако, не повлияло на склонность граждан при ответах завышать их (мигрантов) количественную оценку. Оказалось, что ключевым моментом, объясняющим такое поведение, было недоверие собственному правительству [26]<sup>13</sup>. Половина опрошенных была уверена, что публикуемые данные не учитывают нелегалов; каждый третий, отвечая, ориентировался на то, что видел вокруг, а не на официальную статистику [27].

Итальянская ситуация не уникальна. Массовые международные социальные мониторинги (к примеру, *ESS*) подтверждают, что чем меньше люди доверяют друг другу и государству с его официальной статистикой, тем больше они предрасположены концентрироваться на негативных сторонах различных социально-экономических процессов (безработица, миграция, неравенство и т. д.) [12, 15, 17]. В свою очередь вера в справедливость, убежденность в объективности и беспристрастности судебной системы стимулируют граждан более позитивно воспринимать информацию, поступающую от официальных органов, и не конструировать субъективную картину реальности на основе своих, часто необоснованных или даже ложных представлений. Кроме того, эксперты ОЭСР отмечают, что эрозия доверия людей к правительству питает политическую поляризацию и способствует распространению популизма [28].

Кому и почему доверяют люди? Ответ на этот вопрос поднимает проблему *идентичности*. В самом общем и упрощенном виде эту связку можно представить следующим образом. Чувства людей, их пристрастия, убеждения, система ценностей и поступки могут казаться сугубо индивидуальными. Однако на самом деле многое из того, что они думают и делают, обуславливается их принадлежностью к большим и малым социальным группам. Речь идет о коллективных картинах мира, которые обретают самостоятельное существование и внутреннюю ло-

гику и предстают как данность, которая формирует восприятие реальности, определяет поведение людей, во многом делая их теми, кто они есть. Степень доверия тем, с кем индивид себя идентифицирует, всегда будет выше, чем к “чужакам”.

Идентичность – очень широкое понятие. Однако и на более приземленном уровне индивиды склонны доверять мнениям, популярным в их непосредственном окружении [29, 30]. Речь идет о семье, друзьях, коллегах, соседях или вообще о людях с примерно одинаковыми доходами, образованием, партийной принадлежностью, похожими идейными установками и т. д., которых можно считать своего рода референтными группами. Сведения, почерпнутые из этих источников, более доступны и понятны, чем скучные и обезличенные цифры официальной статистики. На основе полученной таким образом информации (независимо от того, достоверна она или нет) человек может судить о социуме в целом, выстраивать свое отношение к тому или иному событию [30], при этом давая ему произвольные оценки [13].

Важную роль в формировании распространенного видения общественных проблем играют точки зрения разного рода влиятельных лиц, в том числе политических деятелей, особенно столь ярких, как Д. Трамп, и, конечно, знаменитостей. Не случайно последние привлекают для продвижения различных идей (как это делалось ранее и делается сейчас, например в США, для популяризации вакцины от *COVID-19*). Ведь есть установка, что они более осведомлены, чем рядовые граждане. В результате зачастую подсознательно, автоматически заимствуется чужое мнение, что в определенных ситуациях может оказаться полезным<sup>14</sup> и раздвинуть границы понимания тех или иных проблем и явлений. Но на этом пути поджидают ловушки. По сути, люди переводят в разряд собственных чужие, представляющиеся им авторитетными оценки, добровольно принимая таковые на веру, и, не отдавая себе в том отчета, позволяют внешним силам манипулировать их восприятием [13].

Если личный опыт предоставляет человеку пусть ограниченную, но более или менее реалистичную картину происходящего, то склонность полагаться на чужую точку зрения провоцирует его на создание произвольных ментальных конструкций, тем самым нередко лишая возможности поиска правильных решений.

Ярчайший пример – пандемия *COVID-19*. С самого начала она породила множество конспирологических теорий, которые были всерьез вос-

<sup>12</sup> Эксперты ОЭСР понимают доверие как “положительное восприятие действия физического лица или организации” [25].

<sup>13</sup> Согласно данным ОЭСР, в 2019 г. лишь 20% итальянцев были склонны доверять правительству страны. Дефицит доверия государственным институтам наблюдается и в других странах.

<sup>14</sup> Например, прививка от полиомиелита, которая в 1956 г. под телекамеры была сделана Э. Пресли, способствовала стремительному ускорению иммунизации в США, в результате чего страшная болезнь отступила.

приняты рядом известных медийных персонажей, поспешивших поделиться ими со своими подписчиками в социальных сетях. Весь прошедший год история с всемирным заговором набирала обороты. Ныне она влияет на отношение к вакцинации. Люди, верящие в теории заговора, не только часто нарушают карантин, но и отказываются от прививок, поскольку последние якобы — способ “чипировать” население с целью тотального контроля и подчинения некой мировой закулисе.

*Средства массовой информации.* Несмотря на довольно высокий уровень недоверия к СМИ, они по праву считаются одним из самых мощных инструментов манипуляции представлениями личности. Массмедиа — не просто источник фактов. Их роль гораздо шире и значительнее. Исследования показывают, что они способны проникать в подсознание и поразительным образом вмешиваться в жизнь людей. Они могут привести их к неправильному восприятию тех или иных рисков, сформировать взгляды индивида на различные социально-экономические проблемы (например, миграцию или неравенство), возможно, даже влиять на состояние экономики. В последнее время появляются новые доказательства того, что эмоциональные последствия — посттравматический стресс, тревога, депрессия — *даже не самих новостей, а способов их подачи* — могут пагубно сказаться на физическом состоянии человека [31].

Одним из первых роль СМИ в формировании массового восприятия действительности исследовал У. Липпман [2]<sup>15</sup>. За прошедшие с момента публикации его книги 100 лет функция средств массовой информации как творцов субъективной реальности не просто сохранилась. Она усилилась. Во многом это произошло в силу изменения способов доставки их продукции потребителю. В первой половине прошлого века в развитых странах самыми распространенными СМИ были печатные издания и радио. Во второй половине столетия произошли серьезные изменения. У ставшего к этому времени общедоступным телевидения появился мощный конкурент: с распространением Интернета властно заявила о своих правах цифровая среда, в том числе *социальные сети*. В XXI в. эта тенденция сохранилась. Если в 2004 г. телевидение было основным источником новостей для 73% опрошенных Центром Пью (*Pew Research Center*) американцев, то в 2020 г. — для 59%. Аудитория же интернет-изданий стабильно растет. За тот же период она увеличилась с 34 до 48% [32, 33]. Похожие процессы можно наблюдать и в других странах.

Одновременно менялись содержание и качество информации. В середине XX в. телерадиовеща-

тельные компании в выпусках новостей пытались представить людям довольно целостную и достоверную картину мира и дать ответы на жизненно важные для них вопросы. С развитием кабельного телевидения, а затем с возникновением новостных онлайн-платформ и социальных сетей все стало меняться не в лучшую сторону. Объем контента лавинообразно увеличился, времени на его подготовку и проверку становилось все меньше. Погоня за сенсациями, коммерциализация привели к нарастающему валу непроверенной информации, неточностей, искажений, откровенных ошибок, только запутывающих человека, и в конечном итоге усилили “дефицит от изобилия”, о котором 20 лет назад писал Г. Дилигенский. Речь идет о дефиците “информации, воспринимаемой как достоверная и обладающая объяснительной силой”. Широко распространенная реакция массового сознания на этот феномен, отмечал он, — “Ничему нельзя верить” [4, с. 40]. Этот вывод полностью подтверждается современными данными. Так, в 2020 г. уровень доверия СМИ среди взрослого населения варьировался от 56% в Финляндии, до 45 в Германии и Норвегии и 21% в Южной Корее [33].

Одно из возможных объяснений сильного влияния новостей на рядового человека — упоминавшиеся выше “пессимистические предубеждения”. Существует точка зрения, что коллективный пессимизм может превратиться в самореализующееся пророчество, и новости частично несут ответственность за это. Так, исследование, проведенное в США, показало, что акцент СМИ на негативных аспектах происходящего может иметь серьезные отрицательные последствия как для массовых ожиданий в отношении будущего, так и для динамики экономического развития [34].

Авторы из Нидерландов также утверждают, что даже тональность подачи информации в СМИ влияет на экономическую динамику. Проведенный ими анализ новостей, опубликованных в датских газетах с 1996 по 2012 г., показал, что средства массовой информации функционируют как увеличительное стекло. Во время рецессии они привлекают внимание к проблемам в народном хозяйстве путем преувеличенно негативной подачи материалов, тем самым усиливая мрачные ожидания граждан, что не способствует выходу из кризиса [35].

\*\*\*

Внутренний мир человека сложен и многогранен. То, как люди осознают окружающую их реальность, зависит от многих слагаемых, простое перечисление которых — непозволительная роскошь для небольшой статьи. Поэтому особое внимание мы постарались обратить на то, что “объективные” индикаторы зачастую воспринимаются об-

<sup>15</sup> В главе “Внешний мир и картины в наших головах” указанной книги он писал о том, что основным источником этих картин являются СМИ.

ществленным мнением с искажениями. Понимание того, насколько это восприятие соответствует “объективным” измерениям социальных процессов, крайне важно, поскольку социально-экономическая политика государства строится на основе статистики, а поведение людей ориентируется прежде всего на картину мира, складывающуюся в их головах. Ценность знания того, как действительность преломляется в общественном сознании, существенно повышается наличием дополнительной информации о субъективном благополучии людей и их возможных поведенческих реакциях.

Что показывают исследования? Субъективные оценки различных фактов и событий достаточно тесно коррелируют друг с другом, и на них накладывается эмоциональное состояние личности. Если человек в целом настроен негативно, то это может проявляться во всех его суждениях. И отделить эмоции от установок порой достаточно трудно. Например, если индивид переоценивает уровень напряженности на рынке труда, то с высокой степенью вероятности он будет завывать масштабы миграции, неравенства доходов, уровень преступности и т. д. Не исключено, что именно таким людям свойственна меньшая толерантность (к примеру, в отношении сексуальных меньшинств, аборт, инаковых религиозных и культурных традиций и т. д.) и одновременно большая предубежденность и категоричность суждений. Можно также предположить, что различные оценки, мнения, представления, складываясь в сознании человека в некий единый пазл, “картину мира”, в конечном итоге становятся органической частью его мировоззрения.

Ответить на вопрос, что именно формирует восприятие того или иного явления, весьма проблематично, так как практически невозможно определить причинно-следственные связи. Конечно, влияет личный опыт, но и он преломляется через индивидуальность. Два человека могут совсем по-разному оценивать одно и то же событие. Много пишут о влиянии СМИ, но люди сами выбирают те издания, которые им ближе. То же самое можно сказать о референтной группе и авторитетном мнении. Все взаимосвязано и порождает эффект резонанса. Ключевой категорией является доверие, то есть кому и чему массы доверяют. А доверяют тем, кто близок нам по духу, идеологическим предпочтениям и ценностям, то есть по мировоззрению. Здесь на первый план выходит идентичность: с кем люди себя отождествляют. Перефразируя Киплинга, можно сказать, что предпочтение отдается тем, кто чувствует и мыслит в родственной системе координат<sup>16</sup>.

В субъективных оценках социально-экономических явлений “защито” многообразное содержание. Здесь и личный опыт, и информация извне, которые накладываются на совокупность ценностей и взглядов. В зависимости от выбранной системы координат приходят личное понимание и оценка окружающего мира. Все это сильно усложняет изучение восприятия социальных реалий общественным, групповым, индивидуальным сознанием и одновременно увеличивает значимость этой сферы знания.

<sup>16</sup> “Мы с тобой одной крови – ты и я!” (Р. Киплинг. “Маугли”).

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. A quantum experiment suggests there's no such thing as objective reality. *MIT technology Review*, March 12, 2019. Available at: <https://www.technologyreview.com/2019/03/12/136684/a-quantum-experiment-suggests-theres-no-such-thing-as-objective-reality/> (accessed 20.01.2021).
2. Lippman W. *Public Opinion*. Wading River, Long Island, 1921. 250 p. Available at: <http://image.sciencenet.cn/olddata/kehue.com.cn/upload/blog/file/2010/11/20101113143833504463.pdf> (accessed 20.01.2021).
3. Thomas W.I., Thomas D.S. Chapter 13. The Child in America: Behavior Problems and Programs. *The Metodology of Behavior Study*. New York, Alfred A. Knopf, 1928, pp. 553-576. Available at: [https://brocku.ca/MeadProject/Thomas/Thomas\\_1928\\_13.html](https://brocku.ca/MeadProject/Thomas/Thomas_1928_13.html) (accessed 20.01.2021).
4. Дилигенский Г. *Социально-политическая психология*. Москва, Наука, 1994. 303 с. [Diligenskii G. *Socio-political psychology*. Moscow, Nauka, 1994. 303 p. (In Russ.)]
5. Данилова Е.Н. Институциональные нововведения в социальной сфере: подход к изучению. *Социологические исследования*, 2019, № 11, сс. 18-28. [Danilova E.N. Institutional innovation in the social sphere: an approach to learning. *Sociological Studies*, 2019, no. 11, pp. 18-28. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S013216250007446-3
6. Автономов В.С. *Модель человека в экономической теории и других социальных науках*. Москва, ГУ ВШЭ, 1998. 71 с. [Avtonomov V.S. *Human Model in Economic Theory and Other Social Sciences*. Moscow, GU VShE, 1998. 71 p. (In Russ.)] Available at: <http://ecsocman.hse.ru/data/628/639/1219/003Avtonomov.pdf> (accessed 02.02.2021).
7. Simon H.A. *Models of Man: social and rational*. New York, John Wiley & Sons, 1957. 287 p.
8. Капелюшников Р.И. *Кто такой homo oeconomicus?* Препринт WP3/2019/07. Серия WP3 Проблемы рынка труда. Москва, 2019. 40 с. [Kapelushnikov R.I. *Who is homo oeconomicus?* Preprint WP3/2019/07. Seriya WP3 Labor market problems. Moscow, 2019. 40 p. (In Russ.)] Available at: [https://wp.hse.ru/data/2019/07/30/1483814672/WP3\\_2019\\_07.pdf](https://wp.hse.ru/data/2019/07/30/1483814672/WP3_2019_07.pdf) (accessed 02.02.2021).
9. Arthur B.W. *Complexity and the Economy*. 1st edition. Oxford, Oxford University Press, 2014. 240 p.

10. *Europeans' Knowledge of Economic Indicators. Special Eurobarometer 323*. The European Commission, Brussels, Belgium. January 2010. 87 p. Available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/927> (accessed 10.12.2020).
11. *Ipsos MORI*. Available at: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk> (accessed 10.12.2020).
12. Гоффе Н.В., Монусова Г.А. *Восприятие социальных реалий и субъективное благополучие в развитых странах*. Москва, ИМЭМО РАН, 2020. 166 с. [Goffe N.V., Monusova G.A. *Perception of social realities and subjective well-being in developed countries*. Moscow, IMEMO, 2020. 166 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0580-2
13. Kahneman D. *Thinking, Fast and Slow*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011. 499 p.
14. Caplan B. The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies. *Policy Analyses*, 2007, no. 594. Available at: <https://www.cato.org/policy-analysis/myth-rational-voter-why-democracies-choose-bad-policies> (accessed 25.06.2020).
15. *The European Social Survey 2014*. Available at: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/> (accessed 11.12.2020).
16. *The European Social Survey 2016*. Available at: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/> (accessed 11.12.2020).
17. Cardoso A., Loviglio A., Piemontese L. Misperceptions of unemployment and individual labor market outcomes. *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, vol. 5, no. 13. DOI: 10.1186/s40173-016-0069-6
18. Alesina A., Miano A., Stantcheva S. *Immigration and Redistribution*. NBER Working Paper 24733, 2018. 81 p. DOI: 10.3386/w24733
19. Gimpelson V., Triesman D. Misperceiving Inequality. *Economics & Politics*, 2018, vol. 30, no. 1, pp. 27-54. Available at: <https://doi.org/10.1111/eapo.12103> (accessed 11.12.2020).
20. Дубровский Д.И. *Проблема идеального. Субъективная реальность*. Москва, Канон+, 2002. 368 с. [Dubrovskii D.I. *The problem of the ideal. Subjective reality*. Moscow, Kanon+, 2002. 368 p. (In Russ.)]
21. *OCDE Data. Inflation (CPI)*. Available at: <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm> (accessed 11.12.2020).
22. *Федеральная служба государственной статистики. [Federal State Statistics Service. (In Russ.)]* Available at: <https://rosstat.gov.ru> (accessed 11.12.2020).
23. Card D. Origins of the Unemployment Rate: The Lasting Legacy of Measurement without Theory. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 2011, vol. 101, no. 3, pp. 552-557. DOI: 10.1257/aer.101.3.552
24. *Refugees and Migrants. Definitions*. UN. Available at: <https://refugeesmigrants.un.org/definitions> (accessed 09.09.2020).
25. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing, March 27, 2017. 162 p. DOI: 10.1787/9789264268920-en
26. *OECD.Stat*. Available at: <https://stats.oecd.org/> (accessed 09.08.2020).
27. Duffy B. *Why We're Wrong About Nearly Everything: A Theory of Human Misunderstanding*. New York, 2019. 304 p.
28. All you need is trust. Informing the role of government in the COVID-19 context. *The OECD Statistics Newsletter*, iss. 73. 3 p. December 2020. Available at: <http://www.oecd.org/gov/all-you-need-is-trust-statistics-newsletter-12-2020.pdf> (accessed 01.03.2021).
29. Evans M.D.R., Kelley J., Kolosi T. Images of class: Public perceptions in Hungary and Australia. *American Sociological Review*, 1992, vol. 57, no. 4, pp. 461-482. DOI: 10.2307/2096095
30. Genest-Grégoire A., Guay J., Godbout L. Never too rich to be middle-class: an assessment of the reference-group theory and implications for redistributive taxation. *What Drives Inequality?* Decancq K., Van Kerm Ph., eds. Bingley (UK), vol. 27, 2019, pp. 123-137. DOI: 10.1108/S1049-258520190000027009
31. Gorrivett Z. How the news changes the way we think and behave. *BBC*, 12.05.2020. Available at: <https://www.bbc.com/future/article/20200512-how-the-news-changes-the-way-we-think-and-behave> (accessed 24.02.2021).
32. Part 2. How people get news: The internet as a news supplement. *Pew Research Center*, October 27, 2004. Available at: <https://www.pewresearch.org/internet/2004/10/27/part-2-how-people-get-news-the-internet-as-a-news-supplement/> (accessed 24.02.2021).
33. *Digital News Report. Interactive*. Reuters Institute, University of Oxford, 2020. Available at: <https://www.digitalnewsreport.org/interactive/> (accessed 24.02.2021).
34. Hester J.B., Gibson R. The Economy and Second-Level Agenda Setting: A Time-Series Analysis of Economic News and Public Opinion about the Economy. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 2003, vol. 80, no. 1, pp. 73-90. DOI: 10.1177/107769900308000106
35. Dalen A. van, Vreese C. de, Albæk E. Economic News Through the Magnifying Glass. How the media cover economic boom and bust. *Journalism Studies*, 2017, vol. 18, no. 7, pp. 890-909. DOI: 10.1080/1461670X.2015.1089183

### **SOCIOECONOMIC REALITY IN THE SUBJECTIVE DIMENSION**

(*World Economy and International Relations*, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 54-63)

Received 12.03.2021.

Nina V. GOFFE ([nina-goffe@yandex.ru](mailto:nina-goffe@yandex.ru)),

ORCID 0000-0001-6740-7954

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*Galina A. MONUSOVA (g.monusova@gmail.com),  
ORCID 0000-0001-8266-5361*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*All social and economic aspects of human life can be described by statistical data that claims to be objective. Still, people hold a distinctive view of the world, differing widely from the official one. Statistics is the key means to make management decisions. It helps to adopt a balanced and responsible approach to determining priorities for the social development strategy. However, those steps taken by the government that do not correspond with subjective perception and expectations might be insufficient to improve the lives of the people. Individuals act and react according to their own views. Their behavior is key to understanding crucial social issues; it is also a reference point for social policies which might be more accurate than objective criteria. Discrepancies between academic and ordinary cognition are attributed to limited objective (statistical) data as well as the specific nature of individual perception of reality. In the first part of this paper, based on the findings of international research and public opinion polls (ESS, Ipsos MORI, Perils of Perception), the authors establish that perceptions dominant in the public mind are misaligned compared to conventional statistical evaluation. They also analyze the scale of misalignment variations in several countries. The second and third parts of the article examine the reasons behind these discrepancies. Having scrutinized the statistical "objectivity" of social and economic phenomena such as inflation, unemployment, migration and their reflection in the public mind, the authors conclude that objective indicators are not the ultimate truth. Their impartiality is based on data acquisition and calculations detailed in the general theory of statistics as well as generalized conventional definitions. Although subjective variables have been introduced into this field in recent times, the vast majority of statistical indices have not taken public opinion into account. The reality, however, is more complex and multifaceted, it does not fit into levelized indicators. Conversely, subjective public views do not appear out of thin air. They are largely affected by the trust in government institutions, influenced by ideologies and systems of value and cemented by the views of a reference group and media. These findings might help to fine-tune social policies and explain voting behavior.*

*Keywords: perception, public opinion, subjective evaluation, value judgment, objective indices, unemployment, migration, inflation, trust, reference group, media.*

*About authors:*

*Nina V. GOFFE, Cand.Sci (Econ.), Leading Researcher.*

*Galina A. MONUSOVA, Cand.Sci (History), Leading Researcher.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-54-63

## ПОСЛЕ БРЕКЗИТА: К ОБНОВЛЕНИЮ ГЛОБАЛЬНОЙ РОЛИ БРИТАНИИ

© 2021 г. М. Стрежнева

СТРЕЖНЕВА Марина Вадимовна, доктор политических наук, PhD, профессор,  
ORCID 0000-0002-6561-4367  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (*m.strezhneva@imemo.ru*).

Статья поступила в редакцию 22.03.2021.

Брекзит явился во многом следствием того, что Соединенному Королевству не удалось развернуть интеграционный процесс на континенте в направлении, которое лучше соответствовало бы его собственным предпочтениям. Для Британии переоценка своей глобальной роли теперь составляет экзистенциальную проблему. При этом в обозримой перспективе заметно расхождение между британским и европейским внешнеполитическими курсами выглядит неизбежным. Методология интерпретивизма использована в статье, чтобы выявить внешнеполитические смыслы, которые формируются в рассуждениях правящего класса страны о Глобальной Британии, Англосфере и Индо-Пацифике.

**Ключевые слова:** Брекзит, Глобальная Британия, Англосфера, Индо-Пацифика, суверенитет, Европейский союз, CANZUK, Транстихоокеанское партнерство, санкции.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-64-72

Британия, одна из крупнейших экономик мира, стоит на пятой позиции по объему военных расходов и принадлежит к числу крупнейших доноров на цели международного развития. Это ядерная держава, постоянный член Совета Безопасности ООН и множества других международных организаций. Лондонский Сити является глобальным финансовым центром. Собственные университеты мирового уровня, крупнейшие британские неправительственные организации и культурное влияние, транслируемое британскими фильмами, телевидением, музыкой, литературой и спортивными соревнованиями, обеспечивают ее мягкой силой, превосходящей по воздействию экономическое влияние страны. Лондон привык опираться на многочисленные транснациональные сети для умножения национальной мощи, балансируя между Европой, США и другими партнерами. Но теперь прежней модели балансирования пришел конец, а место Лондона за международным переговорным столом оказалось в ряду держав среднего ранга. Такой результат стал следствием выбора британского политического класса.

После Второй мировой войны международная политика Британии имела три опоры-окружности, под которыми подразумевались трансатлантический союз, европейская экономическая интеграция (страна присоединилась к Общему рынку в 1973 г.) и Содружество наций. Сейчас Лондон отказался от одной из опор, которая за прошедшие годы стала ключевой. Британские переговорщики с Евро-союзом в 2019–2020 гг. отстаивали национальный суверенитет с нарастающей настойчивостью перед

лицом Брюсселя, отпустившего Британию в свободное плавание с очевидной неохотой и на весьма жестких и невыгодных условиях. Добившись своего, Лондон, судя по его внешнеполитическим шагам и по содержанию дискуссий вокруг распылчатой, если не авантюрной идеи Глобальной Британии [1], сохраняет по поводу собственного будущего в беспокойном мире достаточно высокую меру оптимизма.

### МЕТОДОЛОГИЯ

По видимости, иррациональный характер произошедшего побуждает искать объяснения в том числе в интерпретивистском ключе. Хотелось бы прояснить, во что верят политические акторы и какое значение для них имеют их собственные действия в свете того исторического наследия, которое стоит у них за спиной. Мы будем исходить из того, что традиция не предопределяет полностью конкретных действий правящего класса, но может сообщать политическим агентам способность к установлению контекста этих действий. Такой подход высвечивает произвольность, вариативность и спорность нарративов (повествований) и экспертизы, которыми руководствуются лица, принимающие политические решения [2, 3]. Интерпретивист, если, как в данном случае, он(а) придерживается абдуктивной логики исследования (направленной на поиск в процессе логического рассуждения наиболее правдоподобных в эмпирическом плане объяснительных гипотез) [4], должен поставить в центр изучения наблюдаемой им реальности дискурсивные практики производства

действующими лицами смыслов происходящего<sup>1</sup>. Таким образом, избранный в данной статье метод нацелен на выяснение из текстов, выступлений, высказываний того, как такие практики сочетаются, будучи взаимосвязанными актами интерпретации действий и намерений [6, р. 1].

Господствующие поныне в политологии концепции, будь то реалистские или конструктивистские, при всех различиях между ними объясняют международное поведение влиянием структурных факторов (к числу структуралистских относится и весьма популярный у экспертов идентитарный подход). При этом звучащие со всех сторон утверждения, будто Лондон ошибся в своем выборе, на самом деле не приближают нас к пониманию, почему такой выбор (или такая ошибка) был(а) сделан(а), а Лондон продолжает в нем упорствовать: почему Британия на наших глазах в буквальном смысле вырвалась из Евросоюза, пренебрегая очевидными экономическими издержками?

Необходимо оговориться, что для британского правительства понятие национального интереса означает прежде всего интерес внутривнутриполитический. Именно внутривнутриполитические процессы, спровоцированные европеизацией при неоднозначных последствиях участия в региональной интеграции, во многом предопределили этот исход. Между тем сам по себе Брекзит — это, в сущности, вопрос внешнеполитический и даже геополитический. Таким образом, рассуждая о выходе Британии из Евросоюза, нам важно видеть соотношение геополитики и политики внутренней.

С точки зрения интерпретивизма реальность не существует в отрыве от ее осознания конкретными людьми, которым у наблюдателя нет оснований отказать в способности мыслить свободно и рационально. Интерпретивист требует от результатов исследования достоверности, но готов несколько пожертвовать точностью в пользу описательности. Важнее в данном случае существенная мера эмпатии, позволяющая приблизиться к пониманию британцами исторического и культурного контекста, в котором оформляется новый этап во внешней политике страны. Поэтому рассуждения британских политиков и экспертов о Глобальной Британии, Англосфере и Индо-Пацифике рассмотрены здесь не как прямые констатации намерений, а как реперные знаки актуальной модификации консервативным правительством

<sup>1</sup> Дискурс представляет собой способ существования в социальной реальности логически связного нарратива. Здесь, в согласии с позицией социального конструкционизма, принято понимание дискурса как последовательности совершаемых коммуникативных актов, будь то диалог, разговор, устная речь или фантастическая повесть в жанре утопии. Оно подразумевает использование языка как общественной практики, причастной к формированию мира [5].

в Лондоне более традиционных национальных политических смыслов, направленных на поддержку современной международной субъектности нации.

Правительство страны заговорило о Глобальной Британии после референдума 2016 г. По утверждению премьер-министра Терезы Мэй, эти два слова выразили “наше оптимистичное видение будущего Британии после Брекзита” [7]. Для сторонников выхода речь шла о “возвращении контроля над нашими границами, законами и деньгами” [8]. За этим аргументом просматривались два ключевых допущения: что мир за пределами Евросоюза не так уж страшен и опасен для Британии, несмотря на переживаемые человечеством глобальные потрясения, и что Лондон способен действовать в этом мире самостоятельно, если и когда того пожелает.

## ЕВРОПА

Настойчивое употребление фразы “Глобальная Британия” призвано подчеркнуть серьезность разворота Лондона к остальному миру и прочь от Евросоюза. ЕС предстает при этом чем-то вроде запертой клетки, из которой ему удалось вырваться [9]. Ссора по поводу статуса дипломатической миссии Евросоюза в Лондоне<sup>2</sup> и решение Европейской комиссии, впоследствии отозванное, запустить ст. 16 Североирландского протокола<sup>3</sup> обнаруживают неустойчивость новых британо-европейских отношений. Важным символом британского дистанцирования от интегрированной Европы стал отказ Лондона от дальнейшего участия в масштабной европейской программе по обмену студентами и преподавателями *Erasmus*. Правительство заменило ее более скромной национальной схемой — *Turing scheme*. По заявлению министра образования Гэвина Уильямсона, “тем самым мы укрепим наши связи с партнерами по всему миру” [10], отказавшись от преимущественной ориентации на Европу.

Между тем благосостояние Британии сильно зависит от внешней торговли. Экспорт и импорт товаров и услуг составляют примерно по 30% бри-

<sup>2</sup> Британия, выйдя из Евросоюза, сначала предложила учредить в Лондоне представительство ЕС со статусом ниже, чем у полноценных дипломатических миссий, на том основании, что Евросоюз не является государством, но затем пошла на попятную. Брюссель, который в 142 государствах мира имеет посольства с полноценным “государственным” статусом, болезненно воспринял такой демарш как крайне недружественный.

<sup>3</sup> 29 января 2021 г. Брюссель (воспользовавшись ст. 16) в одностороннем порядке ввел пограничный контроль между Ирландией и Северной Ирландией под предлогом предотвращения несанкционированного экспорта в Соединенное Королевство вакцин против *COVID-19*, но после волны критики в свой адрес быстро отменил это решение.

танского ВВП, а на торговлю со странами ЕС сейчас приходится 49% всего товарооборота (данный показатель, впрочем, ранее уже проявил тенденцию к снижению). При этом отношение Лондона к углублению региональной интеграции на протяжении почти 50 лет членства Соединенного Королевства в ЕС оставалось скептическим, а обе ведущие национальные политические партии (лейбористов и консерваторов) в период, предшествующий Брекзиту, буквально раздирали на части от внутренних распрей по поводу определения дальнейших отношений с Европой.

Допустимо предположить, что Брекзит был спровоцирован более или менее трезвым пониманием со стороны британского правящего класса, что далее противостоять изнутри наступательному развитию региональной интеграции Британии не хватит сил и возможностей. Что в Евросоюзе, наконец, как уже явно показывал опыт 2010-х годов, ее впредь может ожидать судьба некоего необязательного, вечного недовольного оппонента, чье, к тому же полное противоречий, мнение больше не будет иметь для Брюсселя особого веса в определении магистральной линии интеграции [11, pp. 622-650].

С одной стороны, Брекзит продемонстрировал не столько обратимость европейского интеграционного процесса вспять, сколько невероятные политические трудности, сопряженные с попыткой вырваться из затягивающего интеграционного “водоворота”, предпринятой ради сохранения своей автономии. Заметим: трудности почти непреодолимые даже для такой нерядовой страны, как Британия. Впрочем, обретая искомую автономию, Лондон теперь вряд ли ею воспользуется в полной мере. По условиям достигнутого с Брюсселем соглашения о “разводе” Северная Ирландия будет продолжать придерживаться европейских правил в торговле товарами, в какой-то мере привязывая и Британию к континенту. В области экологической политики или мер борьбы с уклонением от уплаты налогов Лондон тоже вряд ли сильно отойдет от европейских порядков.

С другой стороны, все годы пребывания в ЕС страна претерпевала интенсивную европеизацию различных сторон своей политической и общественной жизни. Многие ценности и принципы Лондон вполне разделяет с европейскими партнерами, отдалившись от них, а потому британское общество остается болезненно расколотым в отношении произведенного правительством “анти-европейского разворота”, что побуждает власть демонстративно утрировать его (пусть хрупкую) необратимость.

Предыдущий разворот – к Европе – случился в британской внешней политике в 1960-е годы,

когда Британия вынужденно уступила США свое место “к Востоку от Суэца” [12]. В 1973 г. страна вошла в Европейское экономическое сообщество, но затем она демонстрировала нежелание двигаться ко “все более тесному” европейскому экономическому и политическому союзу, не приняв ни одну из последующих крупнейших европейских интеграционных инициатив. Шаги по направлению к банковскому и фискальному союзам, а также наднациональную власть Суда ЕС Лондон расценивал как угрожающие британскому суверенитету.

Недоверие к планам более глубокой интеграции можно объяснить сочетанием разных факторов, будь то островная ментальность или история Британской империи. Но важнейшим среди них оказалась именно приверженность суверенитету. Как было подмечено ведущими британскими экспертами, в период членства заботы о национальном и парламентском суверенитете взаимно усиливали друг друга “в институциональном и культурно-нормативном взаимодействии между британской политикой и Европейским союзом” [13, p. 259]. Они отражали беспокойство о том, что в квазисуверенной системе Евросоюза правила демократии слишком усложнены и даже размыты. Вопросам суверенитета британская сторона подчеркнуто отдавала предпочтение и в 2020 г. при переговорах с ЕС о торговом соглашении [14].

В 2020 г. Лондон самоустранился от обсуждения намерений ЕС по созданию оборонного союза. Он отказался от участия в европейских миссиях в третьих странах, и ранее не вызывавших у британцев особого энтузиазма [15], и остался вне постоянного структурированного сотрудничества (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*)<sup>4</sup>. Причина отказа и подобной незаинтересованности в целом понятна. По сути, Британии, самой сильной в военном отношении западноевропейской стране, была предложена стандартная форма консультаций Евросоюза с третьими странами, исключаяющая влияние на принимаемые членами объединения решения. Тем не менее мы видим резкую перемену в сравнении с тем курсом, которого официально придерживалась Т. Мэй. Согласованная с Евросоюзом в период ее премьерства Политическая декларация (ноябрь 2018 г.) содержала обещание провести переговоры по установлению глубокого сотрудничества, не исключаяющего британского участия в будущих военных миссиях под эгидой ЕС [16].

В данной области Лондон намерен сочетать двусторонние связи с отдельными государствами –

<sup>4</sup> В конце 2020 г. Совет ЕС сформулировал общие условия, на которых страны, не входящие в ЕС (здесь подразумеваются в первую очередь США и Великобритания), могут быть приглашены для участия в отдельных проектах *PESCO*.

членами ЕС, которые обычно солируют в дипломатических делах (начиная с Франции), и сотрудничество *ad hoc* с европейскими институтами – там, где это окажется полезным. Но он не собирается брать на себя долговременные договорные обязательства. В таких вопросах, как ядерная сделка с Ираном, антироссийские санкции, поддержка Украины и борьба с терроризмом, Брюссель и Лондон, скорее всего, останутся в тесной связке. Но в таких стратегических вопросах, как ответ на растущее влияние Китая и будущее трансатлантических связей, их позиции могут отныне разойтись более заметно. По мнению Соединенного Королевства, его нынешние интересы принципиально отличаются от интересов тех третьих стран, которые ищут более тесных связей с Евросоюзом – таких как кандидаты и потенциальные кандидаты на членство. Королевство намерено, напротив, подчеркивать свою вновь обретенную независимость. Специалисты не исключают, что это расхождение негативно отразится на взаимодействии ЕС и Британии и в санкционной политике [17, p. 105].

В сфере внутренней безопасности ключевым вопросом как для Евросоюза, так и для Британии остается обмен данными. Однако соглашение 2019 г. о выходе из Европейского союза отразило нежелание Лондона подчиняться надзору со стороны Суда ЕС по вопросам фундаментальных прав и защиты персональных данных. Британия не связана более Хартией Евросоюза по фундаментальным правам, что составляет существенное препятствие для их будущих договоренностей касательно трансграничного полицейского сотрудничества и транснациональных уголовных расследований. Поэтому Лондон вынужден снижать уровень своего взаимодействия с ЕС в установлении общих стандартов и проведении трансграничных полицейских операций, но не собирается отказываться от него полностью.

## МНОГОСТОРОННОСТЬ И МЯГКАЯ СИЛА

Идея Глобальной Британии – это приглашение к размышлению о том, куда теперь стремиться стране как “освобожденному” международному актору с имперскими корнями. Вне правительства повествование о ней с готовностью подхватили влиятельные аналитические центры, позиционирующиеся в правой части политического спектра, такие как Общество Генри Джексона<sup>5</sup>, противопоставив его безрадостному нарративу оппонентов правительства о неизбежном экономическом

и политическом упадке Британии после Брексита. В их рассказе Британия отличается от Евросоюза в лучшую сторону – она уподоблена светочу терпимости и свободы торговли на фоне мрачного континентального протекционизма и засилья бюрократии, а укрепление британского глобального влияния и широкомасштабное сотрудничество с европейскими союзниками предстают как взаимно исключающие друг друга.

В обсуждениях Глобальной Британии и в новой концепции внешней и оборонной политики, в частности, Соединенное Королевство предстает силой добра, опирающейся на ценности демократии, права человека, международное верховенство права и принципы либеральной экономики, которая будет лидером в мире по таким значимым, глобальным вопросам, как противодействие изменению климата [18].

В предвыборном манифесте Консервативной партии в 2019 г. о перспективе сотрудничества с Евросоюзом в области внешней политики, безопасности и обороны не сказано ничего. Но не были забыты иные многосторонние структуры, которые “нас берегут”: НАТО, Совет Безопасности ООН, разведывательный альянс “Пять глаз”, *G20*, *G7*, Всемирная торговая организация (ВТО) [19, p. 51], а также Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Как известно, в июне 2021 г. Британия приняла саммит *G7* и (в партнерстве с правительством Италии) готовится провести на своей территории в ноябре текущего года 26-ю Конференцию сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (*COP-26*). На саммите *G7* Британия предполагала оформить на постоянной основе *D10* – союз десяти либеральных демократий (стран *G7*, Австралии, Индии и Южной Кореи), главным образом для противостояния технологическому вызову со стороны авторитарного Китая<sup>6</sup>. Основной темой экологической конференции в Глазго, по мысли Лондона, станет развитие основанных на научных достижениях технологий борьбы с изменениями климата и уменьшения его негативных последствий.

До сих пор важным элементом британской мягкой силы является помощь международному развитию. В качестве руководящего принципа было принято сокращение масштабов нищеты в мире. Теперь Британия (по крайней мере, временно, если верить правительственным обещаниям) сократила свою помощь развитию (с 0.7 до 0.5% от ВВП). Это решение последовало в сочетании со слиянием Де-

<sup>5</sup> *The Henry Jackson Society*, основано при Кембриджском университете в 2005 г. Оно декларирует в качестве своих целей борьбу с экстремизмом, продвижение демократии и защиту прав человека в опоре на атлантизм и Содружество наций.

<sup>6</sup> Указанные три страны плюс Южная Африка получили приглашение на июньский саммит *G7* 2021 г. по инициативе британского премьер-министра Джонсона, но планы Лондона по расширению этого объединения оказались в результате отложены на неопределенное время, главным образом потому, что крупные страны Евросоюза предпочитают сохранять менее задиристый тон в отношении Пекина.

## АНГЛОСФЕРА

партаменту по международному развитию (ДМР) с Форин-офисом (*Foreign Office*) в сентябре 2020 г. Утрата ДМР самостоятельного статуса, полученного в 1997 г. при лейбористском правительстве Тони Блэра, вызвала критику в стране<sup>7</sup>. За его “возвращением” в МИД может стоять разочарование правых консерваторов попытками прежних правительств “реанимировать” Содружество, слишком разношерстное, чтобы служить надежной отдельной опорой британской внешней политики. Они утверждают при этом, что проведение в результате двух параллельных внешних политик современной Британии просто не по силам.

Наряду с желанием сэкономить, просматривается намерение усилить европейское направление самостоятельной политики Британии. Выступая в Палате общин летом 2020 г., Борис Джонсон задался вопросом, почему Замбия получает такой же объем помощи от Лондона, как и Украина, а Танзания — десятикратно больше, чем страны Балканского региона [21], усомнившись в разумности критериев ее распределения. Перед лицом “агрессивной” России Лондон выделяет поддержку стран европейского соседства как один из своих обновленных международных приоритетов, которому ранее не уделялось достаточно внимания, в силу чего “пальма первенства” на этом фланге оказалась упущена в пользу Берлина и Парижа.

Переговоры о выходе из ЕС не обошлись без ущерба для международной репутации Британии и даже породили сомнения в прочности защиты фундаментальных прав в самом Королевстве [22, pp. 13–14]. Чтобы убедить либеральное транснациональное сообщество в своей надежности как партнера, Лондону тем более важно продемонстрировать приверженность защите прав человека за рубежом. Вспомним, что Британия играла очень большую роль в формировании санкционной политики Евросоюза. Дополнительный материальный вес его позиции в этом плане придавал мощный национальный финансовый сектор. В период членства страны в Евросоюзе британская политика санкций опиралась на Акт о европейских сообществах 1972 г. Но уже в преддверии Брексита появился новый Акт (*Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*). Он дал Британии правовую основу для самостоятельных действий. Министр иностранных дел Доминик Рааб обнародовал в июле 2020 г. первый национальный санкционный список, куда на основе нового акта были включены 49 лиц из России, Саудовской Аравии, Мьянмы и Северной Кореи.

<sup>7</sup> В конце 2020 г. правительство объявило о сокращении расходов на помощь иностранным государствам, чтобы снизить нагрузку на бюджет страны в условиях пандемии *COVID-19*. Против выступили пять бывших премьер-министров Британии [20]. Подобная тенденция к слиянию в последние годы проявила себя также в Австралии, Канаде, Дании, Норвегии и Новой Зеландии.

Лондон настойчиво демонстрирует готовность содействовать новой американской администрации в восстановлении трансатлантического альянса. Разочарование президента США Джозефа Байдена решениями Брюсселя, который занял более самостоятельную позицию в отношении Пекина<sup>8</sup>, неожиданно помогло правительству Джонсона быстрее нащупать контакты с демократами в Вашингтоне, расценившими Brexit как историческую ошибку.

Возможность заключения двустороннего американо-британского торгового соглашения в обозримой перспективе более не просматривается и даже, по здравому размышлению, не слишком привлекает Лондон. В то же время с нынешней американской администрацией в Королевстве связывают надежды на возобновление с ее стороны поддержки НАТО, ВОЗ и ВТО. У Лондона и Вашингтона немало вероятных точек соприкосновения: жесткая линия в отношении РФ, возрождение иранской ядерной сделки, борьба с нарушениями прав человека не только в Китае, но и по всему миру, новые целевые показатели в сокращении углеродосодержащих выбросов.

Возврата к глобальному интервенционизму Соединенных Штатов никто не ожидает. С тем большим энтузиазмом британские консерваторы готовы обсуждать воображаемое сообщество англофонов (носителей английского языка), называемое Англосферой. Это наименование для совокупности государств (прежде всего Австралии, Канады, Новой Зеландии и Британии — стран *CANZUK*), которые имеют очень схожие взгляды и ценности (сочетание приверженности либеральной рыночной экономике, англосаксонской правовой системы, общей парламентской и политической традиций, протестантизма). В широком плане к Англосфере (что более спорно) относят также Ирландию, Индию, Сингапур и Гонконг, далее — англоязычные страны Африки (Нигерия) и Карибского бассейна, входившие в Британскую империю. Данный термин сначала возник на страницах футуристического романа Нила Стивенсона “Алмазный век, или Букварь для благородных девиц”, впервые опубликованного в 1995 г. [23]. Это произведение появилось под очевидным влиянием знаменитого романа-антиутопии Джорджа Оруэлла “1984”, изданного в 1949 г., но быстро заняло собственное видное место в национальном политическом дискурсе. Британским евроскептикам он оказался особенно ко двору, удачно отсылая к прежним привлекательным для них образам, та-

<sup>8</sup> В декабре 2020 г. ЕС договорился с Китаем об основных пунктах инвестиционного соглашения, чем вызвал особенно глубокое разочарование в США.

ким как “Широкая Британия” [24] и “Имперская федерация” [25]. Налицо достаточно яркий пример активного извлечения современными британскими евроскептиками как читателями указанных произведений собственных смыслов из исходных литературных текстов.

Одним из ключевых элементов Англосферы на практике теперь выступает разведывательный альянс “Пять глаз”, куда входят США, Британия, Австралия, Канада и Новая Зеландия. Т. Мэй отдельно подчеркивала стремление укреплять связи со “старыми друзьями” [26]. По утверждению Б. Джонсона, в 1973 г. британцы совершили предательство в отношении Австралии и Новой Зеландии [27].

Если меняющиеся взаимоотношения с США — это, что само собой разумеется, с точки зрения мироощущения британской элиты, наиважнейший фактор, влияющий на британскую внешнюю политику, то обсуждение Англосферы дает нам примеры практик феноменологической подстановки<sup>9</sup> в поисках субститута (замены) опостылевшему Евросоюзу в качестве политико-культурного сообщества (более желанной семьи) для Британии. Идея Англосферы помогает правящим кругам страны в конструировании умозрительной картины открытой миру Глобальной Британии взамен непривлекательной самоизоляции в Европе в бесплодных грезах о былом. Но на деле планы по установлению более тесных связей нелегко реализовать и в силу географической дистанции между странами, и из-за мощи и исключительности США, которые доминировали бы в любой такого рода группировке, будь они ее членом. Наконец, у ключевых стран Англосферы, какой она видится из Лондона, разные интересы, что мешает распространить их сотрудничество на какие-то сферы помимо разведывательных сетей. В частности, прочие страны Англосферы больше озабочены своими связями с ЕС, нежели с Британией.

## ТИХООКЕАНСКАЯ АЗИЯ

В 2015 г., когда председатель КНР Си Цзиньпин посетил Британию с официальным государственным визитом, шла речь о начале “золотой эры” в китайско-британских отношениях. В период премьерства Дэвида Кэмерона (2010–2016 гг.) Соединенное Королевство было самым прокитайски настроенным в Европе. Теперь Лондон выступает жестким оппонентом Китая. Компания *Huawei Technologies* отстранена от участия в развитии сетей *5G* в Британии из соображений безопасности,

<sup>9</sup> Подстановка — один из методов познания, который используется людьми в условиях неопределенности для приведения в более стройную связь и порядок собственного актуального опыта.

миллионам жителей Гонконга, испытывающего растущее давление со стороны центральной власти в Пекине, было обещано упрощенное получение британского подданства, Лондон собирается жестче контролировать китайские инвестиции внутри страны. Эти изменения объясняются не столько непосредственной реакцией правительства на меняющееся международное поведение Пекина или прессингом, который применял Дональд Трамп, который, будучи президентом, выкручивал руки союзникам, побуждая их занять проамериканскую сторону в торговой войне с Китаем, сколько подвижками, наблюдаемыми на правом и левом флангах собственно британской политики.

Отношение к Китаю премьера Джонсона скорее всего не является идеологически мотивированным. Он ищет для своей страны коммерчески выгодные связи там, где может их найти. Но Джонсон оглядывается на преобладающие настроения в Вестминстере, где фактически сложился альянс брекзитеров и более молодого поколения либеральных интернационалистов из числа консерваторов, который препятствует достижению большего взаимопонимания с Пекином. Антикитайской линии придерживаются и лейбористы, полагая, что Лондону не годится бездействовать ввиду нарушения Пекином прав человека в Синьцзяне или его недружественных торговых мер в отношении Австралии.

Переоценка в Лондоне китайского фактора, негативные экономические последствия Брексита для страны и заинтересованность в сохранении тесных связей с США усиливают смещение фокуса глобальной британской стратегии к Индо-Тихоокеанскому региону (ИТР). В принципе, азиатскому повороту членство Британии в ЕС по большому счету не препятствовало. Он зародился ранее — в 2007–2008 гг. Но теперь именно с ним связываются надежды на превращение Брексита в убедительную историю национального успеха.

Идея Индо-Пацифики достаточно молода. Однако, хотя речь идет о западном геостратегическом конструкте относительно недавнего происхождения, несколько европейских стран (Германия, Франция, Нидерланды) уже обнародовали индо-тихоокеанские стратегии, составляющие начало общей позиции для Евросоюза. В то же время размышления об азиатском подъеме по всему миру зачастую грешат односторонним педалированием могущества Китая и недоучетом прочей Индо-Пацифики. Китаецентризм заслоняет вклад во впечатляющую трансформацию ИТР других региональных игроков, включая Японию, Тайвань, Южную Корею, Индию, Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии и Австралию. Лондон

не прочь внести вклад в исправление подобных перекосов восприятия.

В Британии выделяют бюджетные средства на восстановление военно-морских сил, символом которого стал крупнейший корабль Королевского военно-морского флота авианосец *Queen Elizabeth*. В феврале 2019 г. Г. Уильямсон, тогдашний министр обороны, с непосредственностью живописал картину будущего строительства в Восточной Азии британских военных баз и обещал обеспечить странам региона моральное и военное лидерство со стороны Лондона. Он даже изъявлял готовность применить “жесткую силу” против государств, нарушающих международные правила. В самом британском правительстве подобная воинственная риторика в духе устаревшей “дипломатии канонерок” была расценена как “идиотская” [28] и привела к его отставке с этого поста, не прервав, впрочем, его карьеры. Тем не менее некоторые эксперты склонны воспринимать такие заявления серьезней. Они усматривают признаки возврата “к востоку от Суэца” в новой британской стратегии по оформлению региональной среды безопасности [29] и в выстраивании более тесных отношений со странами Персидского залива и партнерами в ИТР [30].

В феврале 2021 г. Лондоном был запущен процесс присоединения Британии к Соглашению о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП), в котором участвуют 11 стран, в целом воспринявшие этот шаг позитивно, рассчитывающие на отстаивание объединением с помощью Британии собственной позитивной повестки в условиях американо-китайского противостояния. Речь в данном случае идет о долговременном принципиальном выигрыше для Соединенного Королевства от устранения или снижения тарифов и барьеров без обременения более глубокой политической интеграцией, подобной европейской. Хотя членство в ТТП и не способно быстро компенсировать Лондону экономические потери от выхода из ЕС, оно может оказаться полезным для обеспечения его участия в формировании глобальной цифровой экономики и, в особенности, придаст новую динамику отношениям Британии со странами АСЕАН [31].

\* \* \*

Начиная с 1945 г. аналитики рассматривали внешнюю политику Соединенного Королевства, руководствуясь знаменитой парадигмой трех окружностей Уинстона Черчилля, под которыми принято было подразумевать Америку, Европу и Содружество, которая ныне решительно устарела. Для Британии после выхода из Евросоюза отпала необходимость придерживаться общих

европейских рамок в своей внешней политике. Но сохраняющаяся высокая степень взаимозависимости ее экономики с европейскими и глобальными рынками на практике жестко ограничивает возможности суверенного выбора для страны. В том, что касается глобальных вызовов, будь то пандемия *COVID-19*, терроризм или климатические изменения, у Лондона вряд ли появятся теперь новые решения, к которым он не мог бы прибегнуть, оставаясь членом Евросоюза. Если на территории Соединенного Королевства и не будут напрямую действовать законы и решения Евросоюза, то в плане экономического благополучия и безопасности Британия и спустя десяток лет будет зависеть от политики, проводимой европейскими соседями.

Англосфера остается притягательной идеей для многих приверженцев Брексита, ощущающих традиционную близость к канадцам, австралийцам и новозеландцам. В то же время поляризация во внутренней политике США ослабила позиции Вашингтона в мире и его способность далее поддерживать альянсы, составляющие опору долговременного американского лидерства. К тому же, оказавшись вне ЕС, Британия стала для США гораздо менее значимым игроком. Наряду с этим важная переоценка произошла в восприятии Лондоном поведения и намерений Китая. В мае 2020 г. собственные санкции против *Huawei* ужесточили Соединенные Штаты, что породило риски отлучения уже самих британцев от американских технологий, поставив их в особенно сложное положение.

Термин “Глобальная Британия” сохраняет амбивалентность. Внутри страны коалиция сторонников Брексита, принеся в 2019 г. консерваторам внушительное парламентское большинство на общенациональных выборах, отталкивается от двух конкурирующих между собой видений будущей британской роли в мире, а также искомой степени ее открытости. С одной стороны мы наблюдаем тех, кто ищет отхода от глобализации ради защиты от “ветров перемен” более традиционных ценностей англо-саксонского сообщества. Для них Brexit есть акт искомого отстранения от ближайших соседей. С другой стороны выступают приверженцы свободной, космополитичной и либеральной Британии, которым претят основанные на европейских правилах бюрократические ограничения и нормативные проповеди и которые предпочитают видеть ее самостоятельной державой среднего ранга, покоряющей новые глобальные горизонты и возвращающейся в хорошо знакомые ей по колониальному прошлому регионы через участие в многосторонних сетях и двусторонних партнерствах.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Niblett R. Global Britain, Global Broker. A Blueprint for the UK's Future International Role. *Chatham House Research Paper*, January 11, 2021. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2021/01/global-britain-global-broker> (accessed 19.03.2021).
2. Bevir M., Rhodes R. *Interpreting British Governance*. Abingdon, Routledge, 2003. 240 p.
3. Bevir M., Daddow O., Hall I. Introduction: Interpreting British Foreign Policy. *British Journal of Politics and International Relations*, 2013, vol. 15, no. 2, pp. 163-174. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2012.00537.x>
4. Aliseda A. *Abductive Reasoning. Logical Investigations into Discovery and Explanation*. Dordrecht, Springer, 2006. 225 p.
5. Богуславская В. Социально-конструкционистский подход в исследовании политической идентичности. *Российский психологический журнал*, 2008, т. 5, № 2, сс. 60-66. [Boguslavskaya V. Social constructionism in researching political identity]. *Rossiiskii psikhologicheskii zhurnal*, 2008, vol. 5, no. 2, pp. 60-66. (In Russ.)] DOI: 10.21702/rpj.2008.2.6
6. Schwartz-Shea P., Yanow D. *Interpretive Research Design: Concepts and processes*. Abingdon, Routledge, 2012. 184 p.
7. May T. *Britain after Brexit. A vision of a Global Britain*. Conference speech: full text, October 2, 2016. Available at: <https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexite-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html> (accessed 19.03.2021).
8. *EU Exit. Taking back control of our borders, money and laws while protecting our economy, security and Union*. HM Government, November 2018. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/759792/28\\_November\\_EU\\_Exit\\_-\\_Taking\\_back\\_control\\_of\\_our\\_borders\\_\\_money\\_and\\_laws\\_while\\_protecting\\_our\\_economy\\_\\_security\\_and\\_Union\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759792/28_November_EU_Exit_-_Taking_back_control_of_our_borders__money_and_laws_while_protecting_our_economy__security_and_Union__1_.pdf) (accessed 19.03.2021).
9. Daddow O. GlobalBritain™: the discursive construction of Britain's post-Brexit world role. *Global Affairs*, 2019, vol. 5, no. 1, pp. 5-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1599297>
10. *New Turing scheme to support thousands of students to study and work abroad*. December 26, 2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/new-turing-scheme-to-support-thousands-of-students-to-study-and-work-abroad> (accessed 19.03.2021).
11. Cameron D. *For the Record*. New York, HarperCollins Publishers, 2019. 732 p.
12. Маклэйн Д. *Внешняя политика Англии после Суэца*. Москва, Прогресс, 1972. 460 с. [Maclean D. *British foreign policy since Suez*. Moscow, Progress, 1972. 460 p. (In Russ.)]
13. Armstrong R., Bulmer S. United Kingdom. *The European Union and member states. Towards institutional fusion?* Rometsch D., Wessels W., eds. New York, Manchester University Press, 1996, pp. 253-290.
14. Grant C. Ten reflections on a sovereignty-first Brexit. *CER Insight*, December 28, 2020. Available at: <https://www.cer.eu/insights/ten-reflections-sovereignty-first-brexite> (accessed 19.03.2021).
15. Федоров М. ЕС и урегулирование региональных конфликтов и вызовов: адаптация к новым вызовам. *Современная Европа*, 2018, № 5, сс. 82-89. [Fedorov M. EU and Crisis Management: Adaptation to New Challenges. *Contemporary Europe*, 2018, no 5, pp. 82-89. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520188289>
16. Owen J. *Brexit deal: Political Declaration on future UK-EU relationship*. February 19, 2020. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-deal-political-declaration> (accessed 19.03.2021).
17. *Towards an ambitious, broad, deep and flexible EU-UK partnership?* European Policy Centre, June 2020. Available at: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-06/Towards\\_an\\_ambitious\\_\\_broad\\_\\_deep\\_and\\_flexible\\_EU-UK\\_partnership\\_WEB.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-06/Towards_an_ambitious__broad__deep_and_flexible_EU-UK_partnership_WEB.pdf) (accessed 19.03.2021).
18. *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. HM Government, March 16, 2021. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy> (accessed 19.03.2021).
19. *The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*. Brexit Done: Unleash Britain's Potential. Manifesto Resources. Available at: <https://www.conservatives.com/our-plan> (accessed 19.03.2021).
20. Berry P., Devanny J. Opinion: *What government cuts to the overseas aid budget mean for Global Britain*. January 27, 2021. Available at: <https://www.civilserviceworld.com/in-depth/article/what-government-cuts-to-the-overseas-aid-budget-means-for-global-britain> (accessed 19.03.2021).
21. *Global Britain, vol. 677, column 666*. UK Parliament, debated 16 June 2020. Available at: <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-06-16/debates/20061637000001/GlobalBritain> (accessed 19.03.2021).
22. *The implication of Brexit for fundamental right protection in the UK*. LSE Commission on the Future of Britain in Europe. Report on the hearing held on 25th February 2016. Available at: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LSE-Commission-on-the-Future-of-Britain/Hearing-6-The-implications-of-Brexit-for-fundamental-rights-protection-in-the-UK.pdf> (accessed 19.03.2021).
23. Косторниченко В. Концепция англосферы как основа внешнеполитического курса англоязычных стран. *Вестник МГЛУ. Общественные науки*, 2019, вып. 2 (835), сс. 106-117. [Kostornichenko V. The concept of the anglosphere as the basis of the foreign policy of English-speaking countries. *Vestnik MGLU. Obshchestvennye nauki*, 2019, iss. 2 (835), pp. 106-117. (In Russ.)]
24. Bell D. *The Idea of Greater Britain: Empire and the Future of World Order, 1860-1900*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2011. 336 p.

25. Mohr T. The United Kingdom and Imperial federation, 1900 to 1939: a precedent for British legal relations with the European Union? *Comparative Legal History*, 2016, vol. 4, no. 2, pp. 131-161. DOI: <https://doi.org/10.1080/2049677X.2016.1243903>
26. May T. The *Government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech*. January 17, 2017. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (accessed 19.03.2021).
27. Johnson B. The Aussies are Just like Us, So Let's Stop Kicking Them Out. *Daily Telegraph*, 24.08.2013. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/10265619/The-Aussies-are-just-like-us-so-lets-stop-kicking-them-out.html> (accessed 19.03.2021).
28. Fisher L., Elliott F. Gavin Williamson Defiant on Risk from China. *The Times*, 18.02.2019. Available at: <https://www.the-times.co.uk/article/williamson-defiant-on-risk-from-china-hldtp35hq> (accessed 19.03.2021).
29. Patalano A. Forward Deployed and Committed: Britain's Post-Brexit Indo-Pacific Strategy. *Global Asia*, 2019, vol. 14, no. 2, pp. 108-118. Available at: [https://www.globalasia.org/v14no2/focus/forward-deployed-and-committed-britains-post-brexit-indo-pacific-strategy\\_alessio-patalano](https://www.globalasia.org/v14no2/focus/forward-deployed-and-committed-britains-post-brexit-indo-pacific-strategy_alessio-patalano) (accessed 19.03.2021).
30. James W.D. Global Britain's strategic problem East of Suez. *European Journal of International Security*, May 2021, vol. 6, iss. 2, pp. 171-189. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2020.24>
31. Savic B. The End of Britain's EU Transition Period is Set to Boost Economic Ties with Asia. *ASEAN Briefing*, December 11, 2020. Available at: <https://www.aseanbriefing.com/news/the-end-of-britains-eu-transition-period-is-set-to-boost-economic-ties-with-asia/> (accessed 19.03.2021).

### **BEYOND BREXIT: ON THE OCCASION OF REINVENTION OF BRITAIN'S GLOBAL ROLE**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 64-72)*

*Received 22.03.2021.*

*Marina V. STREZHNEVA (m.strezhneva@imemo.ru),  
ORCID 0000-0002-6561-4367*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*In the middle of March, 2021, the UK prime minister presented to Parliament the integrated review of security, defence, development and foreign policy of Britain. The vision it pictures amounts to the final renunciation of the famous Churchill's three circles doctrine. To better explain this thoroughgoing paradigmatic change, it might be useful to consider the meanings assigned of it by those immediately involved. In this article, it is argued that Brexit was in no small part the result of the UK being unable to turn round the development of the regional integration process on the European continent in directions, corresponding to British preference. With the withdrawal of the country from the EU having been accomplished, the reappraisal of its global role became an existential problem for London. In particular, conspicuous divergence between the foreign policy courses of Britain and the EU appears unavoidable in the observable future. Paradoxical, seemingly irrational nature of this experience, inter alia, prompts its interpretivist analytical treatment. Thus, in the article, rationale and reflection delivered by British key politicians and foreign policy experts, as concerns the ideas of "Global Britain", "Anglosphere" and "Indo-Pacific tilt", are contemplated not as direct assertions of intent, but as important reference points for timely modification of national foreign policy strategy. Talking about "Anglosphere" comes across like searching for a substitution to the European Union to serve as a framework for British foreign policy, while the "Indo-Pacific tilt" narrative comes laden with hopes for making Brexit a true story of success. The Conservative government perceives the country as a liberal and cosmopolitan middle-ranking power with exceptional foreign policy potential, soaring to new global heights amidst multilateral networks and bilateral partnerships it is precast to further cultivate.*

*Keywords: Brexit, Global Britain, Anglosphere, Indo-Pacific, sovereignty, European Union, CANZUK, Trans-Pacific Partnership, sanctions regime.*

*About author:*

*Marina V. STREZHNEVA, Doctor of Political Sciences, PhD in Government, Manchester University, UK, Principal Researcher in International Relations.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-64-72

## “ИСЛАМИСТСКИЙ СЕПАРАТИЗМ” ВО ФРАНЦИИ КАК ФАКТОР ЭКСТРЕМИЗМА

© 2021 г. А. Яшлавский

ЯШЛАВСКИЙ Андрей Эдуардович, кандидат политических наук,  
ORCID 0000-0001-6112-3176

ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (dosier@mail.ru).

Статья поступила в редакцию 19.02.2021.

В 2020 г. во французский политический лексикон прочно вошло понятие “исламистский сепаратизм”, обозначающее непризнание частью населения Франции основополагающих принципов Французской Республики и выражающееся в создании “параллельного контробщества”. Несмотря на то что термин “исламистский сепаратизм” вызвал критику со стороны ряда политиков и общественных деятелей, этот феномен реально существует и не только бросает вызов секулярным основам французского государства, но и создает угрозу безопасности (в том числе и в виде террористической деятельности). Ряд осуществленных воинствующими исламистами во Франции терактов выглядит как логическое развитие “исламистского сепаратизма”. С феноменом “исламистского сепаратизма” сталкивается не только Франция, но и ряд других европейских стран. В этой связи важным является понимание причин, способствующих возникновению “исламистского сепаратизма”, лежащих в различных плоскостях — от социально-экономических проблем до социокультурных и религиозных аспектов. Отдельной проблемой является конфликтный потенциал, который заключает в себе “исламистский сепаратизм”, угрожающий миру и согласию и служащий катализатором для роста националистических и праворадикальных настроений во французском обществе. В этой связи важно использование гибких комплексных мер по противодействию “исламистскому терроризму” (сочетание инструментов “жесткой” и “мягкой силы”).

**Ключевые слова:** сепаратизм, “исламистский сепаратизм”, терроризм, Франция, Европа, Европейский союз, ислам, мусульмане, миграция, иммигранты, экстремизм, джихадизм, исламизм, секуляризм, коммунитаризм, радикализм, исламофобия.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-73-80

Ряд происшедших террористических атак во Франции с небольшим промежутком между ними в конце 2020 г. вызвал серьезную реакцию со стороны властей этой страны. В частности, президент Э. Макрон выступил с заявлением не только об усилении мер по противостоянию терроризму, имеющему религиозную окраску, но и о необходимости борьбы с “исламистским сепаратизмом”.

Заявления Макрона вызвали дискуссию как во французском обществе, так и за рубежом, включая и ряд стран с преимущественно мусульманским населением. В адрес Макрона прозвучали обвинения в попытке “подавить ислам” во Франции исходя либо из политических соображений (в частности, действия президента были расценены как политический маневр Макрона, стремящегося завоевать расположение сторонников крайне правых в преддверии выборов 2022 г.), либо вообще из “исламофобии” или “расизма” (см., например, [1]).

Критики законодательных мер, направленных на борьбу с “исламистским сепаратизмом”, оценивают их как “дискриминационные” для мусульманского сообщества Франции. Отказ Макрона публично осудить оскорбительные, по мнению многих мусульман, карикатуры, опубликованные

в издании *Charlie Hebdo*, а также сделанные им заявления об “исламистском сепаратизме” были восприняты некоторой частью мусульман как провокационная поддержка содержания карикатур и критика ислама в целом [2]. В связи с упомянутой критикой Макрона со стороны не только части мусульманского мира, но и либерального лагеря президент Франции, говоря о “кризисе в исламе”, в противовес сторонникам праворадикальных взглядов подчеркнул отличие большинства мирно живущих французских мусульман от представляющих угрозу радикального меньшинства [3].

Президент Франции утверждает, что его риторика направлена “против обскурантизма, фанатизма, воинствующего экстремизма”, но никак не против исламской религии [4]. В своем выступлении в Ле-Мюро Э. Макрон призывал французов не позволить “заманить себя в ловушку смешения разнородных понятий, созданную полемистами и сторонниками крайних взглядов, которая заключается в осуждении всех мусульман” [5].

По словам политолога Л. Бинднер, вызвавшие негативную реакцию слова Макрона о том, что ислам во всем мире находится в состоянии “кризиса”, были полностью вырваны из контекста, в ко-

тором эти заявления прозвучали (на фоне волны насилия, унесшей жизни французских граждан), а “в речи четко выделялись группы джихадистов и их союзники как враги (поскольку они противоречат французскому законодательству), и эти враги однозначно отделялись от мусульман в целом. Более того, Макрон признал, что французские мусульмане часто сталкиваются с дискриминацией, лишением гражданских прав и неравенством на рынке труда и жилья. Короче говоря, вопреки утверждениям многих критиков, его речь не была несбалансированной” [2].

Макрон определил “исламистский сепаратизм” как “сознательный, теоретически проработанный, политико-религиозный проект, конкретным воплощением которого являются неоднократные отклонения от ценностей Республики, и как проект, который часто выражается в формировании контробщества” [5]. Его проявлениями, в частности, названы непосещение детьми школы, развитие спортивных и культурных практик обособленно-общинного характера, что служит предлогом для обучения принципам, не соответствующим законам Республики. Согласно Макрону, речь идет об идеологической обработке, “через которую происходит отрицание наших принципов, гендерного равенства и человеческого достоинства” [5].

Развивая мысль о том, что эта идеология ставит свои собственные законы выше законов Республики, Макрон призывает всех граждан страны (независимо от их вероисповедания) полностью соблюдать все законы государства, которым бросает вызов радикальный исламизм. Президент Франции характеризует этот вызов как “заявленную и демонстрируемую волю, методическую организацию, направленную на нарушение законов Республики и создание параллельного порядка, формирование других ценностей, развитие другой организации общества, поначалу сепаратистской, но окончательной целью которой является взятие его под полный контроль” [5].

Разясняя свое понимание “исламистского сепаратизма”, Макрон утверждает: «В некоторых районах, а также в Интернете, группы, связанные с радикальным исламом, учат детей Франции ненавидеть Республику и призывают к неуважению ее законов. Это то, что я назвал “сепаратизмом” в своем выступлении» [4].

Несмотря на то что в медийном пространстве широкое внимание к понятию “исламистский сепаратизм” было привлечено после того, как осенью 2020 г. во Франции были осуществлены громкие теракты (обезглавливание школьного учителя С. Пати в одном из парижских предместий, а также кровавое нападение в соборе Нотр-Дам в Ницце), оно прозвучало из уст французского президента еще до упомянутых трагических событий.

В начале октября 2020 г. президент Франции объявил о планах принять более жесткие законы, направленные на борьбу с “исламистским сепаратизмом” и на защиту секулярных ценностей. Макрон, в частности, заявил, что меньшинство из 6 млн французских мусульман находится в опасном процессе формирования “контробщества”.

Ранее понятие “исламистский сепаратизм” было использовано Макроном в феврале 2020 г., во время его поездки в г. Мюлуз на востоке страны. Тогда президент Франции заявил, что готов бороться с “исламистским сепаратизмом”, не строя “планов против ислама”. Как отмечает российский исследователь Е.А. Осипов, “главной новацией” речи Макрона в Мюлузе стало употребление им “более мягкого” термина “сепаратизм” вместо “коммунитаризм” (от французского слова “communauté” — сообщество) [6, с. 66, 69]. Отказ французского президента от зачастую употребляемого во Франции в антиисламском духе термина “коммунитаризм” трактуется как нежелание Макрона “стигматизировать” мусульманское меньшинство, но при этом упоминание в речи “исламистского сепаратизма” и “возвращения территорий” (*reconquête de territoires*) расценивается как прямая отсылка к работам Ж. Кепеля, Б. Ружье, Ю. Мишерона, “не стесняющихся называть исламский коммунитаризм главной опасностью для французского общества” [6, с. 66]. В этой связи уместно привести, например, названия вышедших в 2020 г. книг Б. Ружье “Завоеванные территории исламизма” [7] и бывшего мэра Сарселя, городка рядом с Парижем, Ф. Пуппони “Эмираты Республики: как исламисты захватывают пригороды” [8].

В любом случае Э. Макрон не стал пионером в употреблении термина “исламистский сепаратизм” во Франции. Ранее его использовал, например, французский политик Б. Фодо, который еще в 2016 г. говорил о “явном наступлении социального, культурного, сексуального и религиозного сепаратизма”<sup>1</sup>.

В 2017 г. французский философ Э. Бадинтер, говоря об исламизме, утверждала, что “второе общество пытается коварно навязать себя в нашей республике, отворачиваясь от нее, явно нацелившись на сепаратизм и даже отделение”. А в марте 2018 г. термин появился в подписанном сотней интеллектуалов обращении против “исламистского сепаратизма”: “Новый сепаратизм продвигается вперед под маской. Он хочет выглядеть доброжелательным, но на самом деле это оружие исламизма для политического и культурного завоевания” [9].

<sup>1</sup> *Pourquoi Emmanuel Macron parle désormais de “séparatisme” islamiste*. Available at: <https://www.la-croix.com/France/Politique/Pourquoi-Emmanuel-Macron-parle-desormais-separatisme-islamiste-2020-02-18-1201078934> (accessed 15.02.2021).

\* \* \*

Согласно опросу *IFOP*, проведенному в октябре 2020 г., 89% опрошенных жителей Франции считают террористическую угрозу “высокой”, 87% респондентов – что “секуляризм находится в опасности” и 79% – что “исламу объявил войну нации и республике” [3].

Во Франции проживает самое большое количество мусульман в Западной Европе. Ислам стал второй по распространенности религией в стране. Численный рост жителей Франции мусульманского происхождения увеличивается за счет притока мигрантов, что приводит в свою очередь к усилению этнического и конфессионального многообразия и “возвращает французское общество к проблеме, казалось бы, когда-то уже решенной – задаче достижения гомогенности и единства нации” [10, с. 123]. На смену ассимиляционному подходу, предполагавшему объединение граждан в единое монокультурное сообщество, в 80-е годы пришло понятие политической интеграции, рассматриваемой “как социальный феномен, включение в общественно-политическую жизнь принимающей страны”. Согласно этому подходу “предполагалось сосуществование и взаимное обогащение присутствующих в стране культурных традиций. Интеграция предусматривает сохранение культурного и конфессионального плюрализма на уровне структур гражданского общества” [11, с. 489].

Значительная часть проживающих во Франции мусульман к середине 2000-х годов “восприняла европейские нормы и цивилизационные ценности”, и жители страны с иммигрантским бэкграундом “в большей степени идентифицировали себя с французами, чем иммигранты в Великобритании и Германии соответственно с англичанами и немцами”, а уже второе поколение переселенцев мало отличалось от этнических французов по образу жизни [11, с. 491]. Эксперты констатируют, что “большая часть мусульманской общины во Франции продолжает сохранять исламскую идентичность, исповедуя традиционный умеренный ислам” [12, с. 131].

И тем не менее ситуация далека от того, чтобы казаться благой. Франция столкнулась с проблемой интеграции в общественную ткань светского, демократического государства многочисленных переселенцев, сознание которых формировалось в иной социокультурной среде [11, с. 488]. Более того, уже с конца 90-х проявляется тенденция к “реисламизации” потомков мигрантов.

В принципе, можно говорить, что это часть той проблемы, которую испытывают многие страны ЕС с их этнокультурной “мозаичностью”, которая “усиливается вследствие роста самосознания традиционных этнических меньшинств европейских государств, а также все более мощного потока им-

мигрантов, часто представляющих собой носителей совершенно других культурных традиций” [13, с. 4].

В соответствии с принципами секуляризма (лаицизма), в первые десятилетия XXI в. во Франции был принят ряд законодательных актов, усиливающих секулярный характер государства (запрет религиозной символики в школах, запрет в общественных местах одежды, закрывающей лицо, запрет появления на пляжах в мусульманских купальниках-буркини). При этом, как указывает исследователь В.Н. Чернега, «светскость государства стала фактически означать игнорирование религиозного фактора и даже фактическую враждебность ему. Более того, одним из краеугольных камней светской традиции явился отказ признавать понятие “святотатство”» [14, с. 72].

Попытки государства интегрировать сообщество иммигрантского происхождения во французское общество зачастую “пробуксовывают”, увязнув в нежелании этих сообществ отказываться от своей национальной и религиозной идентичности в пользу принадлежности к французской нации.

К 2000-м годам мусульманская община во Франции была представлена целым рядом профессиональных, гуманитарных, просветительских, политических и религиозных организаций [15, с. 128]. По мнению исследователей, вряд ли можно рассматривать деятельность ряда организаций, представляющих интересы французских мусульман, как целиком направленную на интеграцию во французское общество. В то время как некоторые движения французских мусульман пытаются встроиться в общественно-политический мейнстрим, как отмечает востоковед Б.В. Долгов, набирают силу приверженцы неопундментализма, демонстрирующие неприятие европейских ценностей и отказ от интеграции во французское общество. Наряду с ними во Франции действуют и «сторонники радикального исламизма, пытающиеся создавать под руководством самопровозглашенных имамов мечети или молельные дома. Это направление, число последователей которого сравнительно невелико, получило неофициальное название “ислам окраин и гаражей”» [11, с. 122].

Вопрос радикализации части мусульманского сообщества Франции с трудом поддается простым объяснениям. Неслучайно между видными французскими экспертами возникла дискуссия о том, заключается ли проблема в “исламизации радикализма” (О. Руа) или “радикализации ислама” (Ж. Кепель).

Трудности, на которые натолкнулись усилия французских властей по интеграции мусульман, вряд ли можно объяснить только социально-экономическими или культурно-религиозными причинами. Как отмечает, например, А.В. Кузнецов,

касаясь проблемы интеграции в общество мигрантов-мусульман в ЕС в целом, “трудности адаптации связаны далеко не только с религиозными различиями <...> мусульманские мигранты зачастую плохо владеют государственным языком и имеют невысокий образовательный уровень, а их дети в итоге наследуют низкие по сравнению с местными жителями стартовые условия” [13, с. 10]. Но специфика проблем интеграции молодых людей иммигрантского происхождения во Францию по сравнению с ситуацией в Германии и Великобритании на рубеже XX–XXI вв. определялась тем, что иммигрантская молодежь во Франции гораздо лучше усвоила язык и культуру этой страны, имея при этом более высокий уровень образования, эти молодые люди “в большей степени страдали от незанятости, испытывая максимум фрустрации на почве разрыва между разбуженными ожиданиями и возможностью их реализации” [16, с. 19].

И как считает французский исламовед Ж. Кепель, «отсутствие работы, нестабильная занятость и “случайные подработки” без перспектив часто являются определяющим элементом девиантного поведения (преступность, насилие, торговля наркотиками), уходом к закрытой религиозной идентичности или даже заявленной декларацией о социальном и культурном разрыве с французским обществом» [17, р. 20].

Французский исследователь Х. Лагранж обращает внимание на то, что “возрождение религиозных обрядов и религиозности увеличивается среди иммигрантов, приехавших во Францию в возрасте до 16 лет, и среди французских потомков иммигрантов, но не среди иммигрантов, прибывших в зрелом возрасте” [18]. Рост обращения к исламу в иммигрантской среде (тем более среди молодежи) опроверг прогнозы приверженцев политики интеграции и секуляризма, полагавших, что новые поколения отойдут от религии.

Огромную проблему в связи с этим представляет “геттоизация”, выражающаяся в том, что представители иммигрантского сообщества оказываются зачастую сконцентрированы в неблагополучных районах, в которых “усиливаются процессы замыкания иммигрантов в своих этнокультурных сообществах” [19, с. 121].

На фоне реисламизации иммигрантов и их потомков во Франции “происходит самоорганизация мусульманских общин, интенсифицируется отправление религиозных обрядов. За усилением роли ислама в обществе последовал рост числа мечетей и мест мусульманского культа. В 2014 г. в стране насчитывалось более 2300 мечетей” [11, с. 493].

Внимание французского руководства к проблеме “иностранный след” в финансировании мечетей (Турцией, Катаром или Саудовской Аравией),

а также обучения имамов обозначило положение дел, при котором внешние исламистские движения активно воздействовали на ситуацию во французской мусульманской диаспоре. Можно вспомнить, что еще в 80-е годы инициаторами создания во Франции влиятельного “Союза исламских организаций Франции” были последователи тунисских и египетских исламистских движений, а во время гражданской войны в Алжире в 90-х годах представители группировок “Вооруженная исламская группа” и “Исламский фронт спасения” поддерживали неофициальные связи с легально действовавшими во Франции исламскими организациями [20].

Как замечает А.В. Гордон, на фоне проявлений ксенофобии и дискриминации, побуждающих иммигрантов к обособлению, «распространялись “этнический бизнес” и этническая преступность, господствующей формой сплочения становилось предместье». Причем, утверждает исследователь, немало из тех “гетто”, что превратились ныне в проблемные пригороды (*Zones Urbaines Sensibles, ZUS*), зародилось еще в период Третьей республики [16, с. 14].

Искоренить исламизм невозможно, если не разрушить “городские гетто”, существование которых способствует “городскому сепаратизму,” отчуждению иммигрантов от местного сообщества и их идеологической обработке [21], считает, в частности, президент региона Иль-де-Франс В. Пекресс. А как отмечает исследователь В.Н. Чернега, «осознание принадлежности к “социальным низам”, “отсутствие перспектив в жизни” вызывали в стихийных бунтарях из предместий “сильнейший протест, который, как обычно бывает, порождал запрос на соответствующее идеологическое обрамление. По сути, единственными, кто его предлагал, были исламисты» [14, с. 74].

Говоря о радикализации европейских мусульман, исследователи из *RAND Corporation* А. Рабаса и Ч. Бенард указывают, что “сочетание отсутствия интеграции и радикализации выглядит нормой для большинства мусульман в Европе”, но “для радикализовавшегося меньшинства траектории к экстремизму и насилию начинаются с условия неудовлетворенности или отчуждения. Эти чувства могут привести человека к поиску радикальных групп и последующему присоединению к ним” [22, р. 4]. В целом же, как отмечают исследователи, “в некоторых районах страны через тюрьмы, районные мечети, спортивные секции и школы сложилась настоящая исламистская экосистема” [23, с. 37].

\*\*\*

Феномен “исламистского сепаратизма” не только бросает вызов конституционному строю Французской Республики, подвергая сомнению положенные в его основу принципы, но и создает

питательную почву для экстремистской деятельности, несущей угрозу жизням и здоровью людей.

По данным доклада “Бойся ближнего своего: радикализация и джихадистские атаки на Западе”, только в период между июнем 2014 г. и июнем 2017 г. во Франции воинствующими исламистами было осуществлено терактов больше, чем во всех европейских странах и Северной Америке, их жертвами стали 239 человек. По количеству терактов и погибших в них людей Франция лидирует среди всех стран Запада [24, pp. 15-16].

То, что Франция становится мишенью терактов со стороны экстремистски настроенных исламистов, связано с рядом факторов, включая внешнюю политику Парижа, участие в антитеррористических международных операциях и т. д.

Как и другие страны Запада, Франция в глазах экстремистски настроенных исламистов является врагом, исходя из ее принадлежности к “порочно-му и злокозненному” миру “неверных”, “врагов ислама” и т. д. С точки зрения религиозных экстремистов, господствующие во Франции западные ценности изначально глубоко враждебны мусульманам [25, с. 94]. В этом отношении можно говорить о том, что “исламистский сепаратизм” угрожает далеко не только этой стране.

Но нельзя забывать и о таком важном факторе, как подчеркнута секулярная внутренняя политика Парижа, из-за которой Франция в глазах не только крайних исламистов за рубежом, но и с точки зрения местных экстремистов – не просто “чужая”, но и глубоко враждебная для мусульман страна. (И, безусловно, заявления французских политиков о борьбе с “исламистским сепаратизмом” и конкретные принимаемые государством меры эту убежденность еще более усиливают.)

Пожалуй, первым потрясшим всю Францию фактом террористической активности исламистов в данном контексте стали нападения, которые осуществил в марте 2012 г. М. Мера на военнослужащих и на еврейскую школу. В данном случае сошлось несколько мотивов, по которым действовал убийца. Известно, что он обвинял Францию в запрете мусульманкам носить бурку (паранджу), его антисемитизм основывался на обвинениях против евреев в убийствах мусульман в Палестине, а нападение на военнослужащих преподносилось как месть за участие французской армии в войне с Афганистаном. Устроены М. Мера теракты вызвали шок во Франции не только своей жестокостью и гибелью людей, но и тем, что их устроил французский гражданин по рождению [14, с. 67].

Наиболее яркой террористической реакцией на секулярный характер французского государства и общества стало нападение в январе 2015 г. на редакцию еженедельника *Charlie Hebdo*, опубликовав-

шего карикатуры на пророка Мухаммада, воспринятые многими мусульманами как кощунственные. В теракте приняли участие братья Куаши, уроженцы Парижа из семьи алжирских иммигрантов.

Трагические события, разыгравшиеся при устроенной террористами бойне в редакции французского журнала, в некотором смысле можно расценивать как ярчайший пример крайней реакции “исламистского сепаратизма” на крайнее же проявление подчеркнута секулярной и либеральной политики французского государства, не видящего ничего зазорного в свободной публикации материалов, которые представителями того или иного сообщества (в данном случае мусульманами) однозначно воспринимаются как оскорбительные.

Рассматривая сквозь призму экстремистского потенциала и террористической угрозы проблему “исламистского сепаратизма”, было бы неверно сводить ее исключительно к проблемам французской жизни. Этот феномен следует воспринимать и в общемировом контексте активизации воинствующего исламизма, пропаганда идеологов которого во многом благодаря Интернету и развитию коммуникативных средств обретает широкую аудиторию.

Пропагандистские усилия экстремистов сосредоточены не только на призывах к “автономному джихаду” (читай – терактам) в странах Европы, но и на более широкой радикализации европейских мусульман, отчуждении их от западных обществ, частью которых они являются, а в конечном счете – на поощрении пресловутого “исламистского сепаратизма”.

Кровавые террористические акты, совершенные во Франции воинствующими исламистами, вызывают омерзение и ужас. Безусловно, исполнители этих ужасных злодеяний являются лишь горсткой “паршивых овец” среди многомиллионной мусульманской общины Франции, тем более что часть исполнителей терактов прибыла в страну из-за рубежа. Однако это не снимает реально существующей проблемы “исламистского сепаратизма”, в рамках которого подчас и создается благодатная почва, на которой взрастают семена экстремизма и терроризма.

\* \* \*

Проблему “исламистского сепаратизма” можно уподобить палке о двух концах. С одной стороны, определенная (пусть и относительно невеликая численно, но весьма активная) часть мусульманского населения Франции не воспринимает государственные законы, саму систему, образ жизни и т. д. как нечто “свое”, близкое, заслуживающее уважения и необходимое к исполнению.

А с другой стороны, у части коренного населения растет чувство отторжения и неприятия не просто к людям из иммигрантской среды как к “чужа-

кам”, претендующим на те или иные преференции за счет коренных жителей, но возникает недовольство с появлением и таких проблем, как рост религиозного радикализма, “непатриотичность” части иммигрантской молодежи, нелояльность к французской демократии, несоблюдение принципов секуляризма, гендерного равенства и т. д. [10, с. 124]. В совокупности недовольство выливается во вполне четкие опасения перед лицом “исламизации” Франции. Эти опасения особенно усиливаются на фоне террористических актов, которые во Франции устраивают радикальные исламисты.

В ряде случаев речь может идти и об откровенной исламофобии, которая эксплуатируется некоторыми политическими силами. Более того, еще одной стороной проблемы является рост праворадикального экстремизма, который пытается придать себе видимость легитимности, позиционируя себя как щит, оберегающий Европу от исламистских экстремистов.

Иллюстрацией такой тенденции служит рост исламофобских настроений. По утверждениям главы Национальной обсерватории исламофобии Абдаллы Зекри, в 2019 г. во Франции было совершено 154 нападения на мусульман, в 2020 г. их стало 235 (то есть на 53% больше)<sup>2</sup>.

Эта проблема знаменует собой очень важный аспект “исламистского сепаратизма” как фактора, представляющего потенциальный источник экстремизма не только исламистского, но и праворадикального. Возникает порочный круг, дающий адептам экстремистских идеологий повод для оправдания своих деяний, в одном случае они выступают “защитниками ислама”, а в другом — “защитниками Франции”. И нет никакой гарантии, что во Франции рано или поздно не появятся “доморощенный Брейвик или Тарант” (по аналогии с ультраправыми террористами, убившими десятки людей под лозунгами борьбы с мультикультурализмом и “нашествием ислама”).

И это еще одна весомая причина искать пути противостояния “исламистскому сепаратизму”. Как известно, объявленные президентом Э. Макроном меры включают в себя: более строгий мониторинг спортивных организаций и других ассоциаций, чтобы они не становились прикрытием для подготовки и обучения новых исламистских кадров; конец системе имамов, отправляемых во Францию из-за границы; улучшенный надзор за финансированием мечетей; ограничение домашнего обучения<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Islamophobic attacks in France increase by 53% in 2020. *Daily Sabah*, January 29, 2021. Available at: <https://www.dailysabah.com/world/europe/islamophobic-attacks-in-france-increase-by-53-in-2020> (accessed 29.01.2021).

<sup>3</sup> France's Macron vows to fight “Islamist separatism”. *BBC News*, October 3, 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54383173> (accessed 06.01.2021).

Национальное собрание Франции одобрило 16 февраля 2021 г. законопроект, направленный на усиление государственного надзора за мечетями и религиозными школами и на пресечение других практик (от разжигающих ненависть высказываний в Интернете до принудительного брака), которые, по словам президента Макрона, уходят корнями в “исламистский сепаратизм”. Документ требует от религиозных объединений и мечетей декларировать иностранное финансирование в размере более 10 тыс. евро и подписывать обязательство уважать республиканские ценности Франции для получения государственных субсидий. Закон также призван упростить для правительства закрытие мечетей, ассоциаций и школ, которые критикуют республиканские ценности.

К мерам “жесткой силы”, применяемой властями Франции против религиозного экстремизма, можно отнести деятельность “ячеек по борьбе с радикальным исламом” (*CLIR*), в частности, устраивающих проверки учебных заведений, магазинов, клубов и мечетей, чтобы остановить “радикализацию”. Только в декабре 2020 г., по данным МВД Франции, такие группы провели 476 рейдов и закрыли 36 учреждений разного типа<sup>4</sup>.

Но только запретительные и репрессивные меры “жесткой силы” не способны решить проблему “сепаратизма” во Франции. Более того, сами по себе они могут сыграть роль катализатора, не только усиливающего стигматизацию предателей мусульманской общины, но и способствующего росту радикальных настроений. Эти риски следует учитывать, принимая решения о конкретных действиях по обузданию экстремистской угрозы. Более того, нет гарантии, что принимаемые законодательные меры будут эффективны в деле противостояния этой угрозе и противодействия расколу французского общества. Можно предположить, что они будут способствовать лишь переводу “исламистского сепаратизма” на “подпольный режим”, что потенциально может затруднить борьбу с экстремизмом.

Необходимо искать комплексное решение, в том числе и в социально-экономической плоскости. Президент Макрон признал, что французское государство должно сделать больше, чтобы предложить иммигрантским общинам экономическую и социальную мобильность, добавив, что радикалы часто заполняли этот возникающий вакуум.

Звучат и другие предложения. В частности, президент региона Иль-де-Франс В. Пекресс предлагает искоренение гетто как одно из средств борьбы с исламом и “городским сепаратизмом”. Ее предложения включают в том числе “стратегию”

<sup>4</sup> Dragnet, planned law boost French fight of Islamic radicals. *Associated Press*, 15.02.2021.

расселения и восстановления этих районов, что предполагает возвращение в них среднего класса. Опорой этих действий, по мнению политика, должны служить те, кого она называет “новыми гусарами республики”, – учителя, полицейские, медики [21].

Безусловно, правительству Франции необходимо предпринимать шаги, которые способствовали бы снижению градуса социально-экономического недовольства не только в мусульманской среде, но и в общенациональном масштабе.

Более того, следует иметь в виду, что проблема “исламистского сепаратизма” во Франции имеет не географическое измерение, линия разлома проходит не столько по предместьям с преимущественно иммигрантским и мусульманским населением, сколько по умам и сердцам людей. И это делает борьбу с данным феноменом особенно трудной задачей, не поддающейся исключительно законодательным и силовым действиям властей. Вероятно,

в данном случае необходима работа по поощрению умеренных религиозных лидеров, которые могли бы помочь удержать активную часть прежде всего молодежи от опасности скатиться в экстремистскую деятельность. Возможно, властям необходимо также проявлять и большую гибкость в реализации секулярных принципов, чтобы минимизировать ущерб для межконфессионального мира.

Увы, нет и не может быть четкого рецепта, который обеспечил бы решение проблемы. Однако нет сомнения в том, что начинать решать ее следует как можно скорее. Подход здесь должен быть комплексным, сочетающим как “мягкую”, так и “жесткую” силу, предполагающий внимание к самым разным аспектам жизни. Необходимо вести гибкую, тщательную, лишенную формальности работу по исследованию причин, питающих феномен “исламистского сепаратизма”. И только определение этих причин, “постановка диагноза” могут помочь найти средства для их устранения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Ali Maskan. *From Islamist “separatism” to “white privilege”: Footsteps of racism in France. French president’s comments on the reality of “white privilege” have sparked heated controversy*. 11.01.2021. Available at: <https://www.aa.com.tr/en/analysis/analysis-from-islamist-separatism-to-white-privilege-footsteps-of-racism-in-france/2106176> (accessed 13.01.2021).
2. Bindner L., Micheron H., Zelin A. *Terrorism in France: New and Old Trends in Jihadism*. The Washington Institute for Near East Policy. November 13, 2020. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/terrorism-france-new-and-old-trends-jihadism> (accessed 09.02.2021).
3. Haddad B. France’s War on Islamism Isn’t Populism. It’s Reality. *Foreign Policy*, November 3, 2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/11/03/frances-war-on-islamism-isnt-populism-its-reality/> (accessed 09.02.2021).
4. *Lettre du Président Emmanuel Macron à la rédaction du Financial Times*. Available at: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/11/04/la-france-se-bat-contre-le-separatisme-islamiste-jamais-contre-islam> (accessed 11.01.2021).
5. *Республика в действии: Выступление Президента Французской Республики Эмманюэля Макрона на тему борьбы с сепаратизмом* (Ле-Мюро, 2 октября 2020 г.). [*Republic in Action: Statement by President of the French Republic Emmanuel Macron on the fight against separatism*. (In Russ.)] Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/politique-etrangere/droits-de-l-homme/liberte-de-religion-ou-de-conviction/article/fight-against-separatism-the-republic-in-action-speech-by-emmanuel-macron> (accessed 13.01.2021).
6. Осипов Е.А. Коммунитаризм. Радикализм. Исламофобия. Время действий для Э. Макрона. *Вестник гуманитарного образования*, 2020, № 3 (19), сс. 64–71. [Osipov E.A. Communitarianism. Radicalism. Islamophobia. Action time for E. Macron. *Herald of Humanitarian Education*, 2020, no. 3 (19), pp. 64–71. (In Russ.)] DOI: 10.25730/VSU.2070.20.036
7. Rougier B. *Les territoires conquis de l’islamisme*. Paris, PUF, 2020. 412 p.
8. Pupponi F. *Les émirats de la République – Comment les islamistes prennent possession de la banlieue*. Paris, Cerf, 2020. 258 p.
9. L’appel des 100 intellectuels contre le “séparatisme islamiste”. *Le Figaro*, 19.03.2018. Available at: <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/2018/03/19/31003-20180319ARTFIG00299-l-appel-des-100-intellectuels-contre-le-separatisme-islamiste.php> (accessed 12.01.2021).
10. Любарт М.К. Франция и миграционный кризис 2015–2017 годов. *Новая и новейшая история*, 2018, № 5, сс. 119–139. [Lubart M. France in the Current Migration Crisis of 2015–2017. *Novaya i noveishaya istoriya*, 2018, no. 5, pp. 119–139. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S013038640001422-2
11. Преображенская А. Французская модель интеграции иммигрантов перед вызовами современности. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: политология*, 2020, т. 22, № 3, сс. 487–505. [Preobrazhenskaya A. French model of integration of immigrants in the face of modern challenges. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: politologiya*, 2020, vol. 22, no. 3. pp. 487–505. (In Russ.)] DOI: 10.22363/2313-1438-2020-22-3-487-505
12. Долгов Б.В. Ислам во Франции: мусульмане и светская республика. *Россия и мусульманский мир*, 2016, № 4 (286), сс. 115–131. [Dolgov B.V. Islam in France: Muslims and a Secular Republic. *Russia and the Moslem World*, 2016, no. 4 (286), pp. 115–131. (In Russ.)]
13. Кузнецов А.В. Риски этнокультурной “мозаики” в Европейском союзе. *Региональные исследования*, 2015, № 4 (50), сс. 4–12. [Kuznetsov A.V. Risks of ethno-cultural “mosaics” in the European Union. *Regional’nye issledovaniya*, 2015, no. 4 (50), pp. 4–12. (In Russ.)]

14. Чернега В.Н. Джихадистский вызов во Франции. *Актуальные проблемы Европы*, 2017, № 4, сс. 65-83. [Chernega V.N. Jihadist challenge in France. *Current Problems of Europe*, 2017, no. 4, pp. 65-83. (In Russ.)]
15. Долгов Б.В. Мусульманский ренессанс во Франции: итоги и перспективы. *Актуальные проблемы Европы*, 2015, № 4, сс. 112-140. [Dolgov B.V. Muslim Renaissance in France: Results and Prospects. *Current Problems of Europe*, 2015, no. 4, pp. 112-140. (In Russ.)]
16. Гордон А.В. Ислам во Франции: опыт интеграции. *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 9: Востоковедение и африканистика. Реферативный журнал*, 2019, № 3, сс. 5-53. [Gordon A.V. Islam in France: The experience of integration. *Social sciences and humanities. Domestic and foreign literature. Series 9: Oriental and African studies. Abstract journal*, 2019, no. 3, pp. 5-53. (In Russ.)] DOI: 10.31249/rva/2019.03.01
17. Kepel G. e. a. *Banlieue de la République*. Institut Montaigne. Octobre 2011. Available at: [https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/orderfile/banlieue\\_republique\\_resume\\_institut\\_montaigne%20\(1\).pdf](https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/orderfile/banlieue_republique_resume_institut_montaigne%20(1).pdf) (accessed 29.01.2021).
18. En France, des jeunes de plus en plus fidèles à l'islam. *Le Monde*, 01.11.2012. Available at: [https://www.lemonde.fr/culture/article/2012/11/01/des-jeunes-fideles-a-l-islam\\_1784520\\_3246.html](https://www.lemonde.fr/culture/article/2012/11/01/des-jeunes-fideles-a-l-islam_1784520_3246.html) (accessed 29.01.2021).
19. Новоженова И.С. Французская модель интеграции иммигрантов и мультикультурализм. *Актуальные проблемы Европы*, 2011, № 4, сс. 117-139. [Novozhenova I.S. French model of integration of immigrants and multiculturalism. *Current Problems of Europe*, 2011, no. 4, pp. 117-139. (In Russ.)]
20. Долгов Б.В. *Террористические акции и радикальный исламизм во Франции*. [Dolgov B.V. *Terrorist attacks and radical Islamism in France*. (In Russ.)] Available at: <https://ivran.ru/articles?artid=3365> (accessed 08.02.2021).
21. Valérie Pécresse: “On n’éradiquera pas l’islamisme si on ne casse pas les ghettos urbains”. *Le Figaro*, 06.12.2020. Available at: <https://www.lefigaro.fr/politique/valerie-pecresse-on-n-eradiquera-pas-l-islamisme-si-on-ne-casse-pas-les-ghettos-urbains-20201206> (accessed 25.01.2021).
22. Rabasa A., Benard Ch. *Eurojihad: Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*. Cambridge University Press, 2015. 246 p.
23. Осипов Е.А. Карикатуры, франко-турецкое обострение 2020 года и последствия для ислама Франции. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, 2020, т. 11-1 (50), сс. 35-42. [Osipov E.A. Caricatures of The Franco-Turkish Aggravation 2020 and the Implications for France’s Islam. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 2020, vol. 11-1 (50), pp. 35-42. (In Russ.)] DOI: 10.24411/2500-1000-2020-11336
24. Vidino L., Marone F., Entenmann E. *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*. Milano, ISPI, 2017. 108 p.
25. Яшлавский А. Исламистский терроризм в Европе: тенденции и перспективы. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 6, сс. 93-101. [Yashlavskii A. Islamist Terrorism in Europe: Trends and Prospects. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 6, pp. 93-101. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-6-93-101>

#### **“ISLAMIST SEPARATISM” IN FRANCE AS A FACTOR OF EXTREMISM**

(*World Economy and International Relations*, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 73-80)

Received 19.02.2021.

*Andrei E. YASHLAVSKII* ([dossier@mail.ru](mailto:dossier@mail.ru)),

ORCID 0000-0001-6112-3176

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*In 2020, the notion of “Islamist separatism,” meaning the non-recognition of the fundamental principles of the French Republic by a part of the French population and expressed in the creation of a “parallel counter-society”, was firmly entered into the French political lexicon. Despite the fact that the term “Islamist separatism” has drawn sharp criticism from a number of politicians and public figures as in France as abroad, it seems to us that this phenomenon really exists and not only challenges the secular foundations of the French state but also creates a quite tangible threat to security (i.e. in the form of terrorist activities). A number of terrorist acts carried out by militant Islamists in France look like a logical development of the “Islamist separatism” tendency. Moreover, not only France, but also a number of other European countries are faced with the phenomenon of “Islamist separatism”, but namely France has a pronounced specificity in this context, associated with the emphatically secular nature of the state. In this regard, it is important to understand the reasons that contribute to the emergence of “Islamist separatism”, which lie in various levels – from social and economic problems to socio-cultural and religious aspects. A separate problem is the potential for conflict, which contains “Islamist separatism” that threatens public peace and harmony and serves as a catalyst for the growth of nationalist and right-wing radical sentiments in French society. In this regard, it is important to use flexible and comprehensive measures to counter “Islamist separatism” (a combination of “hard power” and “soft power” instruments).*

*Keywords: separatism, islamist separatism, terrorism, France, Europe, European Union, Islam, Muslims, migration, immigrants, extremism, Jihadism, Islamism, secularism, communitarianism, radicalism, Islamophobia.*

*About author:*

*Andrei E. YASHLAVSKII, Candidate of Political Science, Senior Researcher.*

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-73-80

ТИХООКЕАНСКАЯ АЗИЯ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

ПОЛИТИКА ЮЖНОЙ КОРЕИ В ОТНОШЕНИИ  
КИТАЙСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ “ПОЯС И ПУТЬ”

© 2021 г. О. Пугачева, А. Пятачкова

*ПУГАЧЕВА Оксана Сергеевна, эксперт, менеджер,  
МГИМО МИД России, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернадского, 76;  
Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 101100 Москва, ул. Мясницкая, 20  
(ksusha2739@bk.ru).*

*ПЯТАЧКОВА Анастасия Сергеевна, старший преподаватель,  
МГИМО МИД России, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернадского, 76;  
Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 101100 Москва, ул. Мясницкая, 20  
(aryatachkova@hse.ru).*

Статья поступила в редакцию 21.02.2021.

Статья посвящена особенностям политики Южной Кореи в отношении китайской инициативы “Один пояс, один путь” (ОПОП). Рассматриваются позиция Сеула в отношении этого начинания, интересы и намерения Республики Корея (РК) по поводу сопряжения с ним сначала Евразийской инициативы президента РК Пак Кын Хе, а с 2017 г. – Новой северной и Новой южной политики (НСП и НЮП) президента РК Мун Чжэ Ина. Определены риски и наиболее перспективные направления взаимодействия между РК и КНР в рамках НСП и НЮП и инициативы “Пояс и Путь”, выделены факторы, от которых будут зависеть перспективы этого сотрудничества.

**Ключевые слова:** инициатива “Пояс и Путь”, ОПОП, Евразийская инициатива, Новая северная политика, Новая южная политика, Южная Корея, Китай, Евразия.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-81-90

Период пандемии продемонстрировал сложности в отношениях Южной Кореи (Республики Корея, РК) с Китайской Народной Республикой (КНР). В начале эпидемии, когда вирус проник в РК, в стране наблюдался резкий всплеск антикитайских настроений [1], а из-за локдауна возникли трудности, связанные с разрывом производственных цепочек и цепочек добавленной стоимости [2].

Одновременно произошли и некоторые значимые позитивные изменения. Одним из них стало подписание 15 ноября 2020 г. Республикой Корея, Японией, Новой Зеландией, Австралией, Китаем и странами АСЕАН соглашения о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве (ВРЭП). Ожидалось, что вступление соглашения в силу приведет к еще большему сокращению тарифов, чем в ранее созданной зоне свободной торговли (ЗСТ) с АСЕАН (от 91.9 до 94.5%) [3]. Кроме того, ВРЭП должна добавить в среднем 0.41–0.62% к ВВП РК, а также способствовать созданию и укреплению внутрирегиональных цепочек добавленной стоимости [4]. И хотя на официальном уровне подписание соглашения о ВРЭП рассматривается в связке с асеаноцентричностью политики РК (в частности, Мун Чжэ Ин назвал подписание документа “историческим моментом” и достижением дипломатии АСЕАН [5]), в экспертных кругах это событие часто ассоциируется с китайским экономическим лидерством [6], а также с недостаточной привлекательностью реформированного после выхода США

в 2017 г. Всеобъемлющего и прогрессивного Транстихоокеанского партнерства (ВПТТП) [7].

С учетом ВРЭП и растущей конкуренции КНР и США в регионе особый интерес вызывают перспективы продолжения сотрудничества Китая и Южной Кореи в направлении сопряжения их флагманских инициатив, а именно “Пояс и Пути”, с Новой северной политикой (НСП) и Новой южной политикой (НЮП). Тема совместного осуществления указанных инициатив постоянно обсуждается на правительственном уровне: в частности, о координации между НСП и НЮП и инициативой “Пояс и Путь” в очередной раз упоминалось в ходе состоявшегося в дистанционном формате в декабре 2020 г. 24-го южнокорейско-китайского совещания по вопросам всестороннего обзора экономического сотрудничества между двумя странами [8]. Постоянное внимание властей КНР и РК к данной задаче делает необходимым выявление комплекса геополитических, региональных и внутренних факторов, которые определяют особенности политики РК в отношении ОПОП и перспективы ее участия в соответствующих проектах.

ОТНОШЕНИЕ ВЛАСТЕЙ РК  
К ИНИЦИАТИВЕ КНР

Когда в сентябре 2013 г. Китай объявил о старте инициативы “Один пояс, один путь”, рассматривающей два направления – Экономический

пояс Шелкового пути и Морской Шелковый путь XXI в., администрация Пак Кын Хе поддержала китайское начинание и взяла курс на поиск способов сопряжения с ним своей Евразийской инициативы, выдвинутой в октябре того же года и представлявшей южнокорейское видение интеграции в Евразии [9].

Значительную роль в развитии сотрудничества по линии двух инициатив сыграл общий позитивный настрой администрации Пак Кын Хе (2013–2017 гг.) в отношении КНР, а также политика продвижения в глубь Евразии, которую последовательно проводили южнокорейские администрации. РК рассчитывала на эффект синергии от соединения собственного и китайского начинаний [10]. Правительство Пак Кын Хе стремилось получить поддержку Китая в вопросе денуклеаризации Корейского полуострова и вовлечения КНДР в региональное экономическое сотрудничество. Сеул был заинтересован в заключении с Пекином соглашения о создании двусторонней ЗСТ, которая позиционировалась китайцами как фундамент, позволяющий связать евразийские инициативы обеих стран [11].

В октябре 2015 г. в ходе саммита президента РК Пак Кын Хе с премьером КНР Ли Кэцяном стороны отметили сходство между южнокорейской Евразийской инициативой и китайским “Поясом и Путем” и подписали Меморандум о взаимопонимании по инициативам в области регионального развития и исследованию зарубежных рынков. Однако вскоре обсуждение и реализация совместных планов были приостановлены в связи с принятым в 2017 г. решением южнокорейского руководства разместить на своей территории противоракетные комплексы США *THAAD* для нейтрализации ракетной угрозы со стороны КНДР, которая в феврале 2016 г. провела испытания ракеты дальнего действия. Данное решение вызвало резко негативную реакцию Китая, который фактически ввел экономические санкции против культурно-развлекательной и туристической отраслей Южной Кореи.

Сменивший Пак Кын Хе в мае 2017 г. на посту президента РК Мун Чжэ Ин взял курс на нормализацию отношений с КНР и выстраивание сбалансированной политики в отношении США и Китая. Мун Чжэ Ин поддержал инициативу “Пояс и Путь” и выразил заинтересованность в поиске возможностей сотрудничества в направлении ее соединения с Новой северной и Новой южной политикой – двуединым курсом нового руководства страны, призванным сменить Евразийскую инициативу Пак Кын Хе [12]. Настрой Мун Чжэ Ина был позитивно воспринят в КНР [13].

В рамках НСП предполагается развивать экономическое сотрудничество со странами Евразии,

которые с точки зрения их индустриально-экономических характеристик разделены на три группы: Россия, Китай (имеются в виду прежде всего три северо-восточные провинции) и Центральная Азия. НСП тесно связана с концепцией “Новой экономической карты на Корейском полуострове”, направленной на “экономическое объединение” Корейского полуострова – развитие хозяйственных связей между Южной Кореей и Северной Кореей и создание общего межкорейского рынка. На практике данную концепцию планируется реализовывать посредством создания трех региональных экономических поясов, соединяющих Юг и Север Корейского полуострова и интегрированных в экономику стран Северо-Восточной Азии [14].

Континентальный вектор южнокорейской экономической дипломатии и внешней политики Мун Чжэ Ин дополнил Новой южной политикой, призванной вывести на качественно новый уровень отношения Южной Кореи с АСЕАН и Индией.

Выделение АСЕАН и Индии в качестве отдельного значимого направления внешней политики обусловлено несколькими факторами. Во-первых, ситуация вокруг *THAAD* показала южнокорейскому руководству, что существует необходимость диверсификации торговых отношений и снижения зависимости от китайской экономики. Во-вторых, южнокорейский бизнес стремится обеспечить себе долю на быстрорастущих рынках стран АСЕАН, на которых он испытывает жесткую конкуренцию со стороны китайских и японских компаний [15]. В-третьих, в условиях повышения в Китае уровня жизни и оплаты труда, роста конкурентоспособности китайских фирм, переустройства экономики КНР некоторые страны АСЕАН, например Вьетнам, становятся более привлекательными, чем Китай, для размещения трудоемких производств. Наконец, важную роль в планах развития связей с Индией и АСЕАН сыграло нарастающее противостояние между США и Китаем, которое создает множественные политические и экономические риски.

Таким образом, при всех дипломатических авансах в сторону китайских инициатив правительство РК намерено принять меры к тому, чтобы избежать возможных негативных последствий чрезмерной ориентации на китайские геоэкономические планы.

Но в целом Мун Чжэ Ин продолжил в отношении “Пояса и Пути” политику предыдущей администрации. В 2018 г. Сеул и Пекин договорились пересмотреть и усовершенствовать ранее заключенный Меморандум о взаимопонимании по южнокорейской Евразийской инициативе и китайской инициативе “Один пояс, один путь” [16]. РК стабильно демонстрирует интерес к ОПОП и ак-

тивно ведет диалог с Китаем на уровне правительственных структур, исследовательских институтов и деловых кругов по поводу вариантов возможного взаимодействия. В 2019 г. в Южной Корее был открыт частный научно-исследовательский центр “Пояса и Пути”, который занимается изучением инициативы и ее продвижением посредством проведения научных конференций и семинаров по тематикам “Пояса и Пути”, включая организацию Международного молодежного форума “Один пояс, один путь” [17].

### ИНТЕРЕСЫ РК И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ СОПРЯЖЕНИЯ НСП/НЮП И “ПОЯСА И ПУТИ”

Особый интерес для РК представляют развитие транспортной и энергетической инфраструктуры в странах Евразии, связанные с этим инвестиции в региональные инфраструктурные проекты. В исследовательском докладе “Стратегия экономического сотрудничества в рамках Новой северной политики и базовый план”, размещенном на сайте Комитета экономического сотрудничества по северному направлению (консультативный орган при Президенте РК), отмечено, что развитие евразийских транспортных коридоров и подключение к ним РК позволило бы интегрировать НСП и НЮП и превратить Корейский полуостров в центр мировой экономики за счет соединения посредством логистики стран Евразии и Юго-Восточной Азии [18, pp. 468-469].

Развитие инфраструктуры в Евразии сулит РК выход на новые рынки. Очевидно, что участие в ОПОП может принести прибыль южнокорейским компаниям и способствовать росту экономики РК, в то время как промедление или неучастие способно обернуться потерей позиций и вытеснением южнокорейского бизнеса из стран, вовлеченных в эту инициативу. В экспертных кругах Южной Кореи распространено мнение, что РК должна различать взаимовыгодное сотрудничество и политические интересы во всем, что связано с политикой в отношении Китая, то есть предлагается осуществлять выборочное экономическое сотрудничество с КНР, при этом придерживаясь стратегической ориентации на США [19]. Дипломатические реверансы Сеула в отношении продвигаемого руководством Китая ОПОП не в последнюю очередь связаны с заинтересованностью РК в китайском потребительском рынке [20], который стал в 2020 г. крупнейшим в мире после рынка потребительских товаров США.

Положительные экономические результаты ожидаются и от распространения ОПОП на Север-

ную Корею [21, p. 149], при этом в РК существуют небезосновательные опасения, что без ее активного участия к моменту “открытия” КНДР северо-корейский рынок может быть уже занят китайскими компаниями [22]. Поэтому РК заинтересована в реализации проектов трехстороннего сотрудничества с участием обеих Корей.

Точки пересечения стратегий развития и политических интересов Южной Кореи и Китая определяют возможные направления сотрудничества между Сеулом и Пекином в рамках соединения НСП и НЮП и инициативы “Пояс и Путь”. И РК, и КНР являются крупнейшими производственными центрами и инвесторами в Азии, нетто-импортерами энергоресурсов, а также имеют между собой тесные экономические связи и эффективно функционирующую зону свободной торговли. Соответственно, Сеул и Пекин, с одной стороны, имеют общие интересы, с другой – выступают конкурентами на азиатских рынках. РК и КНР заинтересованы в развитии двустороннего сотрудничества в строительстве инфраструктуры за рубежом и намерены “продолжать поиск совместных инвестиционных проектов в третьих странах” [23].

Целевыми регионами совместных инвестиционных проектов в рамках сопряжения НСП/НЮП и ОПОП могут стать Центральная Азия, Россия, Монголия и страны АСЕАН. В частности, под эгидой НСП и ОПОП РК и КНР могут приступить к созданию транспортно-логистической сети в Евразии, соединяющей юг Корейского полуострова с Европой. Транспортировка грузов из РК в Польшу по железной дороге через Китай или Сибирь быстрее и безопаснее – занимает от 18 до 23 дней, в то время как по морю – от 35 до 40 дней, а также позволяет диверсифицировать способы поставок и повысить их надежность [24, 25]. Во время встречи с премьером Госсовета КНР Ли Кэцзяном в декабре 2019 г. президент РК Мун Чжэ Ин предложил Китаю сотрудничать, чтобы воплотить в жизнь задуманное им железнодорожное сообщество Восточной Азии с участием обеих Корей, Японии, Китая, России, Монголии и США. Китайский премьер в свою очередь выразил готовность КНР участвовать в данном проекте [26]. Однако препятствием для его реализации выступает неурегулированность северокорейской ядерной проблемы.

Среди возможных форм и способов сотрудничества в третьих странах исследователи из Корейского института международной экономической политики (КИЕП), авторитетного “мозгового центра” РК, выделили совместное строительство логистической инфраструктуры и промышленных парков, а также совместное инвестирование в проекты, уже реализуемые другими странами. Они также отметили возможность партнерства

между южнокорейскими и китайскими компаниями в осуществлении за рубежом проектов при финансовой поддержке Фонда Шелкового пути и китайских банков, участвующих в финансировании проектов ОПОП. Еще один возможный вариант – софинансирование со стороны китайских и южнокорейских финансовых институтов тех проектов, которые реализуются Южной Кореей в третьих странах. Примером такого сотрудничества может служить завод по производству синтетического жидкого топлива в Узбекистане, контракт на строительство которого в 2013 г. получил консорциум компаний в составе *Hyundai Engineering Co. Ltd.*, *Hyundai Engineering and Construction Co., Ltd* (РК) и *Enter Engineering Pte. Ltd.* (Сингапур). Проект был на грани провала, однако благодаря оказанной в 2017 г. Государственным банком развития Китая финансовой поддержке в размере 1,2 млрд долл. строительство завода продолжилось [27]. На конец 2018 г. в финансировании проекта участвовали 11 международных финансовых институтов, организаций и коммерческих банков из Китая, РК, Японии, России и стран Европы, при этом Китай выделил наибольшую сумму [28].

Одним из инструментов совместного инвестирования в третьи страны выступает Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Южная Корея, присоединяясь к АБИИ, рассчитывала внести свой вклад в будущие проекты банка, имея в АБИИ относительно высокую долю (3,81%, 5-е место после Китая, Индии, России и Германии) [29]. В 2017 г. южнокорейские компании впервые выиграли контракты, финансируемые АБИИ, на строительство электросети в Бангладеш [30].

В настоящее время какие-либо крупные южнокорейско-китайские инфраструктурные проекты в третьих странах пока отсутствуют. На уровне компаний ведется сотрудничество в области перевозок. Например, южнокорейская компания *Hyundai Glovis Co.* в партнерстве с китайской *Changjiu Group* запустила новый сервис железнодорожной логистики *Euro China Train (ECT)* для транспортировки грузов, включая автомобили премиум-класса, из внутренних городов Китая во все части Европы. В рамках партнерской сделки китайская *Changjiu Logistics* выкупила у *Hyundai Glovis* 30% акций польской компании *Adampol*, которую *Hyundai Glovis* приобрела в 2014 г. [31].

Не исключена возможность сотрудничества банков РК и КНР, а также АБИИ путем совместного финансирования проектов ОПОП, реализуемых как в третьих странах, так и на территории Китая. В 2017 г. Банк развития Кореи инвестировал 130 млн долл. в расширение аэропорта на китайском острове Хайнань [32]. Проект не относился

непосредственно к ОПОП, но примечательно, что его финансированием совместно с южнокорейским банком занимался АБИИ. Опыт подобного сотрудничества может быть распространен на совместное финансирование инфраструктурных проектов “Пояса и Пути”.

Кроме того, РК могла бы подключиться к Морскому Шелковому пути, например, в рамках сопряжения НЮП и “Пояса и Пути” с прицелом на развитие кооперации в регионе “Большого залива” (Гуандун–Гонконг–Макао), в том числе с учетом возможностей выхода на страны АСЕАН. Данная инициатива исходит преимущественно от Китая, однако она, как отметил генеральный консул РК в Гуанчжоу, представляет большой интерес для южнокорейцев, поскольку в Хойчжоу (Гуандун) находится один из южнокорейско-китайских промышленных комплексов, а в провинции Гуандун проживает более 50 тыс. южнокорейцев [33].

Еще одним возможным направлением сотрудничества под эгидой НСП и ОПОП является участие РК в развитии северо-восточных провинций КНР (Цзилинь, Ляонин и Хэйлунцзян). Для развития подобного взаимодействия имеются организационные и материально-финансовые предпосылки. Так, РК – самый крупный иностранный инвестор в провинции Цзилинь, на конец 2019 г. там действовало более 400 предприятий с южнокорейским капиталом [34]. В ближайшие годы Южная Корея намерена интенсифицировать обмены и сотрудничество с китайским Северо-Востоком. В частности, планируется построить демонстрационную зону южнокорейско-китайского международного сотрудничества в провинции Цзилинь, южнокорейско-китайский промышленный парк в провинции Ляонин и южнокорейский промышленный парк в провинции Хэйлунцзян [35]. В целом в 2019 г. правительство РК планировало увеличить объем торговли с северо-восточным регионом Китая с 12 млрд до 18 млрд долл. к 2025 г. [35]. Стоит отметить, что проекты двустороннего экономического сотрудничества часто преподносятся китайской стороной под брендом “Один пояс, один путь” [36]. В то же время в Южной Корее их не рассматривают как напрямую имеющие отношение к ОПОП.

#### РИСКИ ОТ УЧАСТИЯ РК В ИНИЦИАТИВЕ “ПОЯС И ПУТЬ”

В Южной Корее существуют различные, вплоть до взаимоисключающих, точки зрения насчет экономических и политических последствий возможного участия страны в китайской инициативе.

Антикитайски настроенная часть элиты подогревает широко распространенные националисти-

ческие настроения. У многих в памяти всплывают исторические сюжеты, связанные с агрессией императорского Китая против Кореи, и опасения быть поглощенными северным соседом [37, 38]. В адрес Пекина выдвигаются обвинения в высокомерии и попытках создания новой даннической системы [39]. В частности, бывший председатель *Kohap Group* Чан Чи Хюк утверждает, что быстрое развитие и подъем Китая создают угрозу демократии, свободному рынку и глобальным цепочкам добавленной стоимости. По его мнению, это создает риск втягивания Корейского полуострова и региона Восточного (Японского) моря в Большой Китай [40].

Принятые в 2016 г. Пекином против РК экономические санкции, практикуемый им в последнее время новый, напористый стиль внешней политики, прозванный на Западе “дипломатией боевых волков” (*Wolf Warrior Diplomacy*, по названию китайского блокбастера о герое спецназа), а также пандемия коронавируса способствовали росту негативного отношения к Китаю в южнокорейском обществе. Согласно опросу *Pew Research Center*, в 2020 г. негативные оценки в отношении КНР дали 75% опрошенных, в то время как в 2002 г. их доля составляла 31% [41].

Несмотря на всплески антикитайских настроений, бóльшая часть экспертно-научного сообщества РК выражает интерес и проявляет гибкий и прагматичный подход в отношении “Пояса и Пути” [42]. Положительные оценки перспектив этой инициативы наиболее широко распространены в бизнес-кругах Южной Кореи.

Вместе с тем, выступая с позиций максимизации одновременно экономических и политических выгод, южнокорейцы осознают сопряженные с этим риски.

Во-первых, существуют опасения по поводу углубления экономической зависимости от КНР [37, 38]. Способность Китая использовать асимметричность экономических отношений в политических целях наглядно проявилась в 2016–2017 гг. в конкретных акциях, де-факто являвшихся санкциями против Южной Кореи и предпринятых в ответ на решение правительства Пак Кын Хе разместить на территории страны американскую систему *THAAD*. Ситуация с *THAAD* побудила Сеул пересмотреть инвестиционную стратегию, искать способы диверсификации экономических связей и оптимизации глобальных цепочек добавленной стоимости таким образом, чтобы предельно снизить возможности Китая использовать экономику в целях политического давления. В частности, на это направлена Новая южная политика РК. Парадоксально, что РК намерена использовать ОПОП в том числе для сокращения зависимости

своей экономики от того же Китая, рассматривая ОПОП как дополнительный формат сотрудничества со своими внешнеэкономическими партнерами (например, с теми же странами ЮВА и Центральной Азии) [43].

Во-вторых, консервативная часть политической элиты опасается, что вовлечение Южной Кореи в “Пояс и Путь” может негативно отразиться на отношениях с США [44], от которых зависит национальная безопасность Южной Кореи. Особенно актуальны эти опасения в свете очевидного противостояния указанной китайской инициативы и реализуемой США внешнеполитической стратегии, направленной на сдерживание Китая. Долгое время воздерживавшийся от официальной поддержки выдвинутой Японией концепции “свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона”, фактически нацеленной на сдерживание Китая, Сеул под давлением Вашингтона в июне 2019 г. впервые объявил, что “будет стремиться к гармоничному компромиссу между Новой южной политикой и Индо-Тихоокеанской стратегией” [45].

В-третьих, существует риск, что южнокорейская инициатива может быть поглощена китайской, учитывая более значительные финансовые возможности КНР и активное развитие инфраструктуры в приграничных с КНДР районах Китая. Поводом для опасений на этот счет стал предложенный правительству Китая в 2018 г. властями китайской провинции Ляонин план соединения города Дандунь с Корейским полуостровом путем строительства железных, автомобильных дорог и коммуникаций (Дандунь–Пхеньян–Пусан), представленный как возможный вклад провинции в инициативу “Пояс и Путь”. В документе говорилось лишь о сотрудничестве с КНДР, в то время как о кооперации с РК не упоминалось [46]. В условиях действующего против КНДР международного режима санкций реализация данного плана невозможна, однако сам факт отсутствия в нем упоминания о РК не мог не насторожить руководство Южной Кореи.

В-четвертых, финансовые издержки, не говоря уже о политических рисках, от строительства транскорейской железной дороги и подключения ее к логистической системе ОПОП слишком высоки, так как для этого потребуется практически с нуля создавать железнодорожную инфраструктуру в Северной Корее и решать проблемы дефицита там электроэнергии, что предварительно оценивается в 87.7 млрд долл. [43].

Перечисленные риски и издержки объясняют причины, по которым РК пытается придерживаться сбалансированной политики в отношении КНР и США и увеличивать пространство для маневра в региональной политике посредством развития от-

ношений со странами к северу и югу от Корейского полуострова в рамках НСП и НЮП. Так, выступая на Деловом саммите Корея–Китай–Япония в декабре 2019 г., Мун Чжэ Ин отметил, что региональные проекты трех стран – китайская инициатива “Один пояс, один путь”, японская стратегия “свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона”, Новая северная и Новая южная политика РК – все в равной степени направлены на “соединение континентального и морского регионов”. При этом южнокорейский президент подчеркнул роль Южной Кореи как “связующего государства (*bridging nation*), способствующего развитию торговли и культурных обменов и сохраняющего свою идентичность даже в окружении крупных держав” [47].

### ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ РК В ОПОП

В течение ближайших нескольких лет РК, скорее всего, сохранит свою нынешнюю позицию по “Поясу и Пути”. Это обусловлено следующими факторами.

Во-первых, в условиях растущего противостояния между КНР и США РК заинтересована в поиске нового баланса во взаимодействии с обоими партнерами. Согласно оценкам экспертов, политика президента США Джо Байдена в отношении Китая будет жесткой, при этом он попытается создать против Китая объединенный фронт союзников и партнеров, что может быть сделано путем продвижения Индо-Тихоокеанской стратегии [48]. Большинство южнокорейских экспертов подчеркивают, что РК должна сохранить союз с США и дружеские отношения с КНР. В частности, утверждается, что для этого Южной Корее следует участвовать в Индо-Тихоокеанской стратегии и одновременно поддерживать “Пояс и Путь” [49]. Можно предположить, что в силу экономических и политических причин Сеул до последнего будет пытаться балансировать между китайской инициативой и проамерикански ориентированной стратегией, однако в случае необходимости выбора верх возьмет Вашингтон.

Во-вторых, развитие ситуации на Корейском полуострове и сохраняющийся режим международных санкций против КНДР не позволяют приступить к реализации тех проектов в рамках ОПОП, которые затрагивают Южную Корею, Северную Корею и Китай и представляют наибольший интерес для южнокорейского правительства. Стимулом для более активного участия РК в проектах “Пояса и Пути” могло бы стать содействие со стороны Китая в денуклеаризации Корейского полуострова. Однако в условиях китайско-американского противостояния скорое решение ядер-

ной проблемы Корейского полуострова представляется маловероятным.

В-третьих, растущая экономическая мощь Китая и его попытки использовать экономику для оказания политического давления на партнеров могут способствовать росту корейского национализма, антикитайских настроений и служить сдерживающим фактором для расширения двустороннего экономического сотрудничества, в том числе в рамках ОПОП. Согласно опросам общественного мнения в Южной Корее, проведенным в июле 2019 г., экономическая мощь Китая все чаще рассматривается не как возможность для обеспечения процветания РК, а в качестве фактора риска, который требует хеджирования [50].

В-четвертых, на активность Южной Кореи в рамках инициативы “Пояс и Путь” будут влиять ход реализации последней, способность Китая купировать риски, учитывать интересы партнеров, а также готовность других стран участвовать в проекте. Проблемы с осуществлением планов ОПОП в Пакистане, Шри-Ланке, Малайзии, Мьянме и Непале [51] способствуют негативному восприятию этого начинания в мире, а высокая политическая и экономическая нестабильность в ряде стран-реципиентов создает дополнительные сложности для успешного продвижения китайской инициативы. В частности, пока что большинство стран АСЕАН не решаются принять в ней участие [43]. В условиях распространения негативных ассоциаций с ОПОП Южная Корея может предпочесть остаться в стороне, даже сыграть на антикитайских настроениях для укрепления своих позиций на азиатских рынках [52].

Наконец, большое влияние на развитие сотрудничества РК с Китаем в рамках ОПОП будет оказывать общая мировая динамика пандемийного и постпандемийного периодов, включая замедление экономического роста и сопутствующие геополитические изменения. Так, экономика КНР по итогам 2020 г. продемонстрировала рост в 2.3%, в то время как США и страны Еврозоны показали отрицательный рост (–3.5 и –6.6% соответственно) [53]. Экономика КНР и Южной Кореи не упали до предельно низких показателей и относительно быстро восстанавливались: Китай в I кв. 2021 г. показал рост в 18.3% [54], РК – 1.6% [55]. Даже если не брать во внимание эффект низкой базы, сам факт быстрого восстановления экономик двух стран заслуживает внимания. Учитывая то обстоятельство, что Китай является ведущим торговым партнером Южной Кореи, его восстановление весьма важно для южнокорейской экономики (например, в сентябре 2020 г. экспорт РК в КНР составлял 12.3 млрд долл., а в США – лишь 7 млрд долл.) [56]. Таким образом, более выгод-

ное экономическое положение КНР и сложности с восстановлением экономик других ведущих экономических партнеров Южной Кореи делают для нее сотрудничество с Китаем фактически безальтернативным.

В целом Южная Корея заинтересована в сохранении сбалансированной позиции относительно участия в китайской инициативе “Пояс и Путь”. Интересам двух стран отвечают совместное развитие инфраструктуры в странах Евразии, а также вовлечение Северной Кореи в региональное экономическое сотрудничество. Стратегической задачей РК независимо от партийной принадлежности администрации остается расширение пространства экономической активности в Евразии. Как отме-

чалось, Южная Корея проявляет большой интерес к заключению соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕАЭС в части взаимных инвестиций, а также к реализации проектов в области энергетики и транспортной инфраструктуры. Поэтому РК будет поддерживать “Пояс и Путь” как инициативу, способствующую развитию транспортной сети в Евразии, и стремиться подключить к ней Корейский полуостров. Таким образом, оптимальным вариантом для Южной Кореи остается вдумчивый и осторожный поиск способов и областей сопряжения “Пояса и Пути” со своими инициативами в Евразии и Юго-Восточной Азии.

**Статья подготовлена при поддержке гранта ИМИ МГИМО МИД России № 1921-01-02.**

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Kasulis K. Coronavirus Brings out Anti-Chinese Sentiment in South Korea. *Aljazeera*, 21.02.2020. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/21/coronavirus-brings-out-anti-chinese-sentiment-in-south-korea> (accessed 08.02.2021).
2. 陈婷, 周艾琳. 中韩供应链地位难替代, 全球应提升重大疫情应对能力. 第一财经. *Yicai*, 03.03.2020. [Chen Ting, Zhou Ailin. It is Hard to Substitute China and South Korea in the Supply Chains, the World Should Improve Its Ability to Respond to Massive Epidemics. *CBN. Yicai*, 03.03.2020. (In Chin.)] Available at: <https://www.yicai.com/news/100532023.html> (accessed 08.02.2021).
3. Moon Signs RCEP Trade Pact after Summit with Leaders of 14 Nations. *The Korea Herald*, 15.11.2020. Available at: [http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201115000153&ACE\\_SEARCH=1](http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201115000153&ACE_SEARCH=1) (accessed 08.02.2021).
4. 오수현, 한형민, 연원호, 이보람, 김지현. 역내포괄적경제동반자협정 (RCEP) 잠정타결: 의미와 시사점. 대외경제정책연구원, 19.11.2019. [Oh Soo-hyun, Han Hyung-min, Li Boram, Kim Ji-hyeon. Provisional Conclusion of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement (RCEP): Meaning and Implications. *Korean Institute for International Economic Policy (KIEP)*, 19.11.2019. (In Kor.)] Available at: [http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=global\\_econo&nttId=205317&pageIndex=1](http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=global_econo&nttId=205317&pageIndex=1) (accessed 08.02.2021).
5. 역내포괄적경제동반자협정 (RCEP) 정상회. 외교부, 18.11.2020. [Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Summit. *Ministry of Foreign Affairs*, 18.11.2020. (In Kor.)] Available at: [http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4076/view.do?seq=368740](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=368740) (accessed 08.02.2021).
6. Kurlantzick J. The RCEP Signing and Its Implications. *Council on Foreign Relations*, 16.11.2020. Available at: <https://www.cfr.org/blog/rcep-signing-and-its-implications> (accessed 08.02.2021).
7. Парамонов О. Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство: ожидания и риски. *Международная жизнь*, 19.11.2020. [Paramonov O. Comprehensive Regional Economic Partnership: Expectations and Risks. *The International Affairs*, 19.11.2020. (In Russ.)] Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/28157> (accessed 14.06.2021).
8. Outcome of 24th Korea-China Meeting for Comprehensive Review of Economic Cooperation. *Ministry of Foreign Affairs*, 14.12.2020. Available at: [http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5676/view.do?seq=321443](http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=321443) (accessed 08.02.2021).
9. Korea and China Select Eurasia Initiative and “One Belt and One Road” as Focus for Bilateral Cooperation This Year. *Ministry of Economy and Finance*, 29.01.2015. Available at: <http://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do%3Bjessionid=1d1cOBDXSljxZOReT+O12INy.node10?boardCd=N0001&seq=3770> (accessed 08.02.2021).
10. Hwang Jaeho. China’s “One Belt, One Road” Project Can Sync up with Korean Trade Efforts. *Global Times*, 25.08.2015. Available at: <https://www.globaltimes.cn/content/938849.shtml> (accessed 08.02.2021).
11. Ren Yuanzhe. China’s Perspective on the China-ROK Strategic Partnership: Developments, Debates, and Difficulties. Ren Yuanzhe et al. *Chinese Perspectives: Towards the Korean Peninsula in the Aftermath of North Korea’s Fourth Nuclear Test. Report*. Stimson Center, 2016, pp. 31-46. Available at: <http://www.jstor.org/stable/resrep10996.7> (accessed 08.02.2021).
12. Kim Rahn. Moon Calls for Joint Economic Expansion between South Korea, China. *The Korea Times*, 18.12.2017. Available at: [http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/12/113\\_241022.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/12/113_241022.html) (accessed 08.02.2021).
13. 林展霆. 文在寅提大战略对应一带一路. 早报, 17.12.2017. [Lin Zhanting. Moon Jae-in’s Grand Strategy Corresponds the Belt and Road Initiative. *Morning Daily*, 17.12.2017. (In Chin.)] Available at: <https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20171217-819480> (accessed 08.02.2021).
14. Realizing the “New Economic Map” Initiative and Economic Unification of the Korean Peninsula. *Ministry of Unification*. Available at: [https://www.unikorea.go.kr/eng\\_unikorea/policyissues/policytask/tasks/task1/](https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/policyissues/policytask/tasks/task1/) (accessed 08.02.2021).
15. Ye A. South Korea’s New Southern Policy and ASEAN – ROK Relations. *The Diplomat*, 28.07.2020. Available at: <https://thediplomat.com/2020/07/south-koreas-new-southern-policy-and-asean-rok-relations/> (accessed 08.02.2021).
16. Korea and China Agree on Strengthening Economic Cooperation. *Ministry of Economy and Finance*, 05.02.2018. Available at: <http://english.moef.go.kr/ec/selectTbEconomicDtl.do?boardCd=E0007&seq=4435> (accessed 08.02.2021).

17. Park Sang-Hu. The Belt and Road Initiative's Silent Infiltration of South Korea. *One Korea Network*, 19.06.2021. Available at: <https://onekoreanetwork.com/2021/06/19/the-belt-and-road-initiatives-silent-infiltration-of-south-korea/> (accessed 02.07.2021).
18. 이연호. 신북방경제협력 추진전략 및 기본 계획 수립. 북방경제협력위원회, 28.12.2018. [Lee Yeonho. Establishment of New Northern Economic Cooperation Promotion Strategy and Basic Plan. *The Presidential Committee on Northern Economic Cooperation*, 28.12.2018. (In Kor.)] Available at: [http://bukbang.go.kr/bukbang/info\\_data/references/?boardId=bbs\\_000000000000013&mode=view&cntId=13&category=정책&pageIdx=7](http://bukbang.go.kr/bukbang/info_data/references/?boardId=bbs_000000000000013&mode=view&cntId=13&category=정책&pageIdx=7) (accessed 14.06.2021).
19. Han Woo-duk. The China Paradox. *Korea JoongAng Daily*, 01.06.2015. Available at: <https://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3004874&ref=mobile> (accessed 08.02.2021).
20. [2020 중국포럼] 전병서소장 «미국의중국매리기는 ‘기술·금융’ 전쟁». 뉴스핌, 24.09.2020. [2020 China Forum. Director Byung-Seo Chun: “U.S. Technology and Finance War Beating China”. *Newspim*, 24.09.2020. (In Kor.)] Available at: <https://www.newspim.com/news/view/20200923001126> (accessed 08.02.2021).
21. 오아란, 장동한. 한-중철도건설사업의리스크관리에관한연구 – 일대일로프로젝트를배경으로. *무역상무연구*, 2020, no. 85, pp. 145-164. [Yong Ya-Lan, Chang Dong-Han. A Study on the Risk Management of Korea-China Railway Construction Business-Related with “One Belt One Road” Project. *The International Commerce & Law Review*, 2020, no. 85, pp. 145-164. (In Kor.)] DOI: 10.35980/KRICAL.2020.02.85.145
22. Pardo R.P. South Korea will Take Economic Integration with North Korea even if Full Denuclearisation is Off the Table. *South China Morning Post*, 14.09.2018. Available at: <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/asia/article/2164168/south-korea-will-take-economic-integration-north-korea> (accessed 08.02.2021).
23. 16th Korea-China Meeting on Economic Cooperation. *Ministry of Economy and Finance (Republic of Korea)*, 16.10.2020. Available at: <https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4999> (accessed 14.06.2021).
24. Hyundai Merchant to Launch Unit Train Service to Europe through China. *Yonhap News Agency*, 12.12.2017. Available at: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20171212002600320> (accessed 14.06.2021).
25. Samsung Signs MOU with Russian Railways for Silk Road Project. *Samsung Newsroom*, 18.10.2016. Available at: <https://news.samsung.com/global/samsung-signs-mou-with-russian-railways-for-silk-road-project> (accessed 14.06.2021).
26. Results of Meeting with People's Republic of China Premier Li Keqiang. *The Republic of Korea. Cheong Wa Dae*, 23.12.2019. Available at: <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Briefings/486> (accessed 08.02.2021).
27. Yang Pyeong Seob, Park Young Ho, Cheong Jaewan, Lee Cheol-Won, Kim Jino, Yeob Su, Lee Hyo Jin, Jo Youngkwan. Emerging Countries Strategy for China: Focusing on BRI. *World Economy Brief*, 2019, vol. 9, no. 5, pp. 1-8. Available at: <https://www.think-asia.org/handle/11540/9823> (accessed 14.06.2021).
28. В Ташкенте подписан пакет финансовых документов по строительству завода GTL на 2.3 млрд долл. *Евразийский химический рынок*, 17.12.2018. [A Package of Financial Documents for the Construction of a GTL Plant Worth \$2.3 Billion was Signed in Tashkent. *Eurasian Chemical Market*, 17.12.2018. (In Russ.)] Available at: <http://www.chemmarket.info/ru/news/view/36381/> (accessed 14.06.2021).
29. 이승신, 이현태, 현상백, 나수엽, 김영선, 조고운, 오윤미. 중국의일대일로전략평가와한국의대응방안. 연구보고서 17-03. 대외경제정책연구원, 2017. 342 p. [Lee Seungshin, Lee Hyuntae, Hyun Sangbaek, Na Suyeob, Kim Youngsun, Cho Gwoon, Oh Yunmi. China's Belt and Road Initiative and Implications for the Korean Economy. Policy Analysis 17-03. *KIEP*, 2017. 342 p. (In Kor.)]
30. Jang Lina. S. Korea's AIIB Membership Opening Doors to Asian Infrastructure Projects. *The Korea Bizwire*, 16.11.2017. Available at: <http://koreabizwire.com/s-koreas-aiib-membership-opening-doors-to-asian-infrastructure-projects/101373> (accessed 14.06.2021).
31. Do Byung-wook. Hyundai Glovis, Changjiu Team up to Boost China-Europe Rail Transport. *The Korea Economic Daily*, 03.03.2021. Available at: <https://www.kedglobal.com/newsView/ked202103030011> (accessed 14.06.2021).
32. Marray M. Korea Development Bank to Lead Investment in Hainan Airport Expansion. *The Asset*, 26.07.2017. Available at: <https://www.theasset.com/article/33237/korea-development-bank-to-lead-investment-in-hainan-airport-expansion> (accessed 14.06.2021).
33. More Cooperation with GBA in an All-Round Manner: CG of Republic of Korea in GZ. *Guandong – Hong Kong – Macao Greater Bay Area*, 06.03.2021. Available at: [http://www.cnbayarea.org.cn/english/Specials/content/post\\_364079.html](http://www.cnbayarea.org.cn/english/Specials/content/post_364079.html) (accessed 14.06.2021).
34. China-ROK Cooperation Demonstration Zone Unveiled. *The China Daily*, 29.06.2020. Available at: <https://www.chinadailyasia.com/article/135251> (accessed 08.02.2021).
35. 양지윤. “중동북3성교역 2025년 180억弗로”... 한-중경협가시화... 서울경제, 13.11.2019. [Yang Ji-yoon. “Trade with China's Three Northeastern Provinces is to Amount to 18 Billion Won in 2025”... Visualization of Korea-China Economic Cooperation... *Sedaily*, 13.11.2019. (In Kor.)] Available at: <https://www.sedaily.com/NewsView/1VQS6I8877> (accessed 08.02.2021).
36. China-ROK Cooperation Demonstration Zone to Take Shape. *Silk Road Chamber of International Commerce*, 28.04.2020. Available at: <http://www.srcic.com/news/china-rok-cooperation-demonstration-zone/> (accessed 14.06.2021).
37. Kim Dong-ho. In China's Shadow. *Korea JoongAng Daily*, 29.01.2020. Available at: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/01/29/columns/In-Chinas-shadow/3073131.html> (accessed 08.02.2021).
38. Kwon Hyuk-joo. Pragmatism Must Lead. *Korea JoongAng Daily*, 01.06.2020. Available at: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/06/01/columns/opinion-pragmatism-lead/20200601195600177.html> (accessed 08.02.2021).

39. 윤성학. 시진핑중국 ‘일대일로’에 빠지다. *신동아*, 30.05.2019. [Yoon Sung-hak. Xi Jinping Bogs down in China’s “One Belt, One Road”. *Shin Dong-A*, 30.05.2019. (In Kor.)] Available at: <https://shindonga.donga.com/3/all/13/1742513/1> (accessed 08.02.2021).
40. Chang Chi-hyuck. Wary of China’s Strategy. *Korea Joong Ang Daily*, 01.03.2020. Available at: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/03/01/columns/Wary-of-Chinas-strategy/3074444.html> (accessed 08.02.2021).
41. Silver L., Delvin K., Huang C. Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries. *Pew Research Center*, 06.10.2020. Available at: [https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/?utm\\_content=bufferc0664&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/?utm_content=bufferc0664&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer) (accessed 14.06.2021).
42. Hundt D., Kim Sooyoung. Elite Opinion and the “Belt and Road” Debate in South Korea. *Pacific Affairs*, 2019, vol. 92, no. 1, pp. 27-48. DOI: <https://doi.org/10.5509/201992127>
43. Jang Sungku. Should South Korea Participate in China’s Belt and Road? *The National Interest*, 06.01.2019. Available at: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/should-south-korea-participate-chinas-belt-and-road-40732> (accessed 08.02.2021).
44. Choi Ha-young. “Stronger Ties with China, Russia will Promote Peace”. Interview with Song Young-gil, Chairman of the Presidential Committee on Northern Economic Cooperation. *The Korea Times*, 08.01.2018. Available at: [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/09/113\\_242082.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/09/113_242082.html) (accessed 08.02.2021).
45. Iuppa G. The Free and Open Indo-Pacific: South Korea’s Strategic Challenges. *EIAS*, 22.04.2020. Available at: <https://www.eias.org/news/the-free-and-open-indo-pacific-south-koreas-strategic-challenges/> (accessed 08.02.2021).
46. Yun Wan-Jun. China Proposes to Expand its Belt and Road Initiative. *The Dong-A Ilbo*, 17.09.2018. Available at: <https://www.donga.com/en/article/all/20180917/1467813/1/China-proposes-to-expand-its-Belt-and-Road-Initiative> (accessed 08.02.2021).
47. Remarks by President Moon Jae-in at Korea-Japan-China Business Summit. *The Republic of Korea. Cheong Wa Dae*, 24.12.2019. Available at: <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/733> (accessed 08.02.2021).
48. Kim So-hyun. [Herald Interview] Biden will be Tough on China, But Likely to Rescind Tariffs, Experts Say. *The Korea Herald*, 12.11.2020. Available at: [http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201112000290&ACE\\_SEARCH=1](http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201112000290&ACE_SEARCH=1) (accessed 08.02.2021).
49. Nam Jeong-ho. Straddling the U.S. and China. *Korea JoongAng Daily*, 12.05.2020. Available at: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/05/12/columns/straddling-china-china-voices/20200512203500148.html> (accessed 08.02.2021).
50. Kim J.J. et al. South Korean Caution and Concern about China. *The Asan Institute for Policy Studies*, 16.10.2019. Available at: <http://en.asaninst.org/contents/south-korean-caution-and-concern-about-china/> (accessed 08.02.2021).
51. Page J., Shah S. China Disputes Infrastructure Projects are Swamping Pakistan with Debt. *The Wall Street Journal*, 24.07.2018. Available at: <https://www.wsj.com/articles/china-disputes-infrastructure-projects-are-swamping-pakistan-with-debt-1532445474> (accessed 08.02.2021).
52. 김극수 (편집인). 중국외국 (中國夢). 일대일로프로젝트현황과영향. [Kim Keuksoo (ed.) China’s Dream (中國夢) “One Belt One Road” Project’s Status and Implications. *Trade Focus*, 2015, vol. 14, no. 16. 27 p. (In Kor.)] Available at: [http://www.hnconsulting.co.kr/wp-content/uploads/2016/05/%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EA%BF%88\\_%EC%9D%BC%EB%8C%80%EC%9D%BC%EB%A1%9C-%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%A0%9D%ED%8A%B8-%ED%98%84%ED%99%A9%EA%B3%BC-%EC%98%81%ED%96%A5\\_KITA.pdf](http://www.hnconsulting.co.kr/wp-content/uploads/2016/05/%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EA%BF%88_%EC%9D%BC%EB%8C%80%EC%9D%BC%EB%A1%9C-%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%A0%9D%ED%8A%B8-%ED%98%84%ED%99%A9%EA%B3%BC-%EC%98%81%ED%96%A5_KITA.pdf) (accessed 14.06.2021).
53. Latest World Economic Outlook Growth Projections. *International Monetary Fund*, April 2021. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> (accessed 14.06.2021).
54. China’s Economy Grows 18.3% in Post-COVID Comeback. *BBC News*, 16.04.2021. Available at: <https://www.bbc.com/news/business-56768663#:~:text=Despite%20a%20calamitous%20start%20to,scrapping%20its%20target%20last%20year> (accessed 14.06.2021).
55. Kim S. Korean Economy Joins China in Surpassing Pre-Pandemic Peak. *Bloomberg*, 27.04.2021. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-26/south-korea-s-economy-grows-more-than-expected-on-investment> (accessed 14.06.2021).
56. Salmon A. South Korea’s China Exports Outpace Rest of World. *Asia Times*, 03.11.2020. Available at: <https://asiatimes.com/2020/11/south-koreas-china-exports-outpace-rest-of-world/> (accessed 14.06.2021).

### **SOUTH KOREA’S POLICY TOWARD BELT AND ROAD INITIATIVE**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 81-90)*

*Received 21.02.2021.*

*Oksana S. PUGACHEVA (ksusha2739@bk.ru),*

*Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation;*

*National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnikskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.*

Anastasia S. PYATACHKOVA ([apyatachkova@hse.ru](mailto:apyatachkova@hse.ru)),

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation;

National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.

*Acknowledgements.* Research for this article was supported by MGIMO University, project No. 1921-01-02.

The article explores the Republic of Korea's (ROK) position and policy toward China's Belt and Road initiative (BRI). South Korea's interests and intentions regarding linking of Moon Jae-in's New Northern and New Southern Policies (in an earlier period – Park Geun-hye's Eurasia Initiative) and China's BRI are examined. The potential risks and factors that will influence such cooperation are defined, in particular the deepening of US–China rivalry in the region, fears of overdependence on China, instability on the Korean Peninsula, and costs associated with a slowdown in economic growth during the (post) pandemic period. At the official level the ROK has not joined the Belt and Road initiative, but Moon Jae-in's government adheres to the position of the need to develop cooperation with the PRC. The ROK is interested in economic benefits it can have through its participation in the BRI. In particular, it expects to enter new infrastructure markets together with China. Seoul's diplomatic curtsy over the BRI is not least related to the ROK's interest in the Chinese consumer market, which in 2020 became the largest in the world after the US consumer goods market, as well as the importance of economic cooperation with China, its largest trading partner. Projects with the participation of North Korea are of great importance for Seoul as well, but their implementation at this stage is extremely problematic due to international sanctions. Under these circumstances, South Korea is trying to find common ground between its regional policies and the BRI at the level of interregional cooperation and joint investments in third countries (in particular, ASEAN). Thus, South Korea is highly likely to continue its balancing act towards China's BRI. Seoul will support the Chinese initiative at the level of official rhetoric about the search for formats of linking it with South Korean regional policy, while emphasizing the multilateral nature of cooperation and avoiding as much as possible too much involvement.

*Keywords:* Belt and Road Initiative, BRI, Eurasia Initiative, New Northern Policy, New Southern Policy, South Korea, China, Eurasia.

*About authors:*

Oksana S. PUGACHEVA, Expert, Manager.

Anastasia S. PYATACHKOVA, Senior Lecturer.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-81-90

## СТРАНЫ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ И КИТАЙСКАЯ ИНИЦИАТИВА “ПОЯС И ПУТЬ”: МОДЕЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

© 2021 г. Н. Рогожина

*РОГОЖИНА Наталия Григорьевна, доктор политических наук,  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (ngrogozhina@mail.ru).*

Статья поступила в редакцию 23.03.2021.

В статье анализируется опыт реализации китайской инициативы “Пояс и Путь” в странах Юго-Восточной Азии с учетом приобретенных ими выгод и понесенных потерь. По мнению автора, несмотря на намерение Китая занять доминирующие экономические позиции в регионе, инициатива не приведет к формированию китаецентричной модели регионального порядка, по крайней мере в среднесрочной перспективе.

**Ключевые слова:** Китай, страны Юго-Восточной Азии, инициатива “Пояс и Путь”, антикитайские настроения, региональный порядок.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-91-102

Китайская инициатива “Пояс и Путь” порождает много спекуляций относительно истинных и скрытых намерений КНР. Наряду с решением задачи по стимулированию экономического роста, поддержанию политической стабильности, развитию внутренних территорий целью Китая, по мнению многих экспертов, является обретение доминирующих позиций в мировой экономике и политике. Критики зачастую заявляют, что Китай использует свою крупномасштабную инициативу как инструмент “дипломатии принуждения” для осуществления контроля над странами, которые присоединились к ней. Однако, по мнению других аналитиков, эта угроза зачастую оказывается преувеличена СМИ [1].

Несмотря на очевидную привязку к стратегическим интересам Китая, этот мегапроект отвечает и экономическим интересам стран, в нем участвующих, предоставляя им доступ к инвестициям, благоприятствуя развитию торговли и созданию современной инфраструктуры. Но существуют и связанные с его реализацией риски, обусловленные обострением экологических и социальных проблем в развивающихся странах, ростом их долговой задолженности. Сейчас еще рано делать окончательные выводы относительно приобретенных ими выгод и понесенных потерь, как и прогнозировать изменение конфигурации их взаимоотношений с Китаем. Тем не менее изучение опыта реализации инициативы “Пояс и Путь” в Юго-Восточной Азии (ЮВА) позволяет приблизить нас к ответу на вопрос об ее осуществимости в регионе, учитывая реакцию на нее стран ЮВА.

Логика заявленных Китаем целей делает неизбежным включение расположенных в географической близости к нему стран ЮВА в его долго-

срочные экономические и политические планы. Вопрос, однако, в том, насколько последние отвечают интересам самих стран ЮВА? И есть ли вероятность того, что углубление взаимозависимости между ними в результате создания системы коммуникаций и расширения торгово-экономического сотрудничества в рамках “Пояса и Пути” приведет к утрате ими самостоятельности при принятии решений и создаст условия для формирования китаецентричного регионального порядка?

### СТРАНЫ ЮВА И КИТАЙ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ

Китай придает особое значение странам ЮВА в реализации своей инициативы по ряду причин.

Во-первых, они находятся в непосредственной территориальной близости к нему. Это облегчает использование связей с соседями для развития его пограничных и внутренних территорий, а их географическое положение на стыке Тихого и Индийского океанов содействует реализации одного из двух направлений ОПОП – Морского Шелкового пути и открывает Китаю доступ к портам в Индийском океане, что отвечает его стратегическим планам диверсификации торгово-экономических путей и усиления военного присутствия в Индийском океане.

Во-вторых, ЮВА в настоящее время – один из наиболее интенсивно развивающихся регионов. При общей численности населения в 673 млн человек и ВВП в 2.7 трлн долл. регион обладает обширным рынком для сбыта китайских товаров и услуг и является привлекательным местом для размеще-

ния инвестиций и производств. Планируя проекты в рамках “Пояса и Пути” в странах ЮВА, Китай опирается на уже накопленный опыт экономического взаимодействия с ними. В 2019 г. оборот товарной торговли между странами – членами АСЕАН и КНР составил 508 млрд долл. На долю КНР приходилось 18% совокупного внешнеторгового оборота стран Ассоциации, 14.2% их экспорта и 22% импорта. При этом в торговле с КНР страны – члены АСЕАН в 2010–2019 гг. имели постоянно нарастающее отрицательное сальдо, которое за указанное десятилетие увеличилось почти в 10 раз – с 10.4 млрд до 102.9 млрд долл. Однако на долю КНР в 2019 г. приходилось всего лишь 5.6% совокупного притока прямых иностранных инвестиций в страны – члены АСЕАН (8.9 млрд долл.) [2, pp. 63-64, 124, 134]. Проекты “Пояса и Пути” рассматриваются Китаем как инструмент продвижения своих интересов и обретения доминирующих позиций в регионе с использованием заинтересованности стран ЮВА в притоке иностранных инвестиций для создания современной инфраструктуры, нехватка которой в условиях ограниченных внутренних источников накопления сужает их возможности для дальнейшего экономического роста, поддержания конкурентоспособности и развития интеграционных связей внутри Сообщества АСЕАН.

По оценкам Азиатского банка развития, создание современной инфраструктуры потребует от стран ЮВА вложений в размере 2.76 трлн долл. в период 2016–2030 гг. [3], что намного превышает их реальные возможности. Компенсировать этот недостаток средств они планируют за счет внешних заимствований и инвестиций. Пообещав выделить им средства и льготные кредиты на строительство шоссе, железнодородных ветвей, гидроэлектростанций, портов и других объектов инфраструктуры, а также на создание экономических зон, Китай смог заручиться согласием стран ЮВА на участие в своей инициативе. Тем более что она согласуется с планом по созданию единой региональной системы коммуникации в рамках Генерального плана связности АСЕАН (*Master Plan on ASEAN Connectivity*), реализация которого, согласно данным Инвестиционного доклада АСЕАН 2015 г., оценивалась в 110 млрд долл. на период 2015–2025 гг. и 196 млрд долл. на 2014–2030 гг. Однако финансовые возможности созданного в этих целях Международного фонда АСЕАН ограничены 13 млрд долл. в год, то есть практически укладываются в расчетные суммы без учета вероятного удорожания проектов [4, p. 131].

Эксперты сингапурской финансовой группы *UOB (United Overseas Bank Limited)* и гонконгского Университета науки и технологий подсчитали, что с начала реализации “Пояса и Пути” прямые иностранные инвестиции Китая в страны АСЕАН

и объем финансирования проектов инфраструктуры в регионе возросли на 85 и 35% соответственно [5]. Большинство стран оценивает свое участие в китайском мегапроекте как возможность укрепить взаимосвязи внутри региона и с внешним миром и повысить свою конкурентоспособность путем диверсификации цепочек поставок, развития торговли, промышленности, технологий [6].

Независимый аналитический институт *SIMB ASEAN Research Institute* в докладе, опубликованном в 2018 г., оценивая позитивный вклад проектов “Пояс и Путь” в экономическое развитие стран ЮВА, ограничивается общими рассуждениями, не подтвержденными никакими конкретными данными. Так, по мнению экспертов, экспорт товаров из стран АСЕАН в Китай и Европу возрастет благодаря созданию сухопутных трасс в Лаосе, Малайзии и Брунее. Приток прямых инвестиций будет способствовать не только созданию современной инфраструктурной базы, но и совершенствованию логистического сектора, развитию промышленности, энергетики и сферы услуг в ЮВА. Реализация проектов должна благоприятствовать притоку капитала и увеличению торговых потоков из Китая в страны АСЕАН. При этом эксперты указывают на то, что баланс торговых операций между странами АСЕАН и Китаем будет по-прежнему в пользу последнего. В то же время страны АСЕАН должны приложить усилия к тому, чтобы, расширяя экспорт в Китай, добиться сокращения отрицательного сальдо в торговле товарами и услугами с Китаем [7, pp. 12–15].

Насколько оправданны ожидания как экспертов, так и самих стран ЮВА, покажет время, поскольку далеко не все из планируемых проектов реализуются, многие из них пересматриваются или откладываются на неопределенный срок. Тем более что до сих пор отсутствует достоверная информация о том, какие из проектов с участием китайского капитала относятся к инициативе “Пояс и Путь”, а какие нет. Расходятся и данные о фактическом объеме выделенных Китаем средств на осуществление своей инициативы в регионе. По данным *RWR Advisory Group* в Вашингтоне, Китай с 2013 по 2018 г. вложил в такого рода проекты 200 млрд долл. Но в экспертных кругах существует предположение, что эти оценки завышены [8]. *Oxford Economics* и *SIMB ASEAN Research Institute* оценивают стоимость всех запланированных проектов “Пояса и Пути” в странах АСЕАН в 739 млрд долл.<sup>1</sup> [9].

Большинство стран ЮВА подписали с Китаем меморандумы о взаимопонимании, совместные заявления или другого рода соглашения, подтвержда-

<sup>1</sup> В Индонезию планируется инвестировать в рамках инициативы “Пояс и Путь” 171 млрд долл., во Вьетнам – 152 млрд, Камбоджу – 104 млрд, Малайзию – 98.5 млрд, Сингапур – 70.1 млрд, Лаос – 48 млрд, Бруней – 36 млрд, Мьянму – 27.2 млрд, Таиланд – 24 млрд и на Филиппины – 9.4 млрд долл. [9].

ющие их поддержку “Пояса и Пути”. Несмотря на, казалось бы, обоюдную заинтересованность Китая и стран ЮВА в реализации этой инициативы, ее продвижение в регионе затягивается, наталкиваясь на осложнения, вызванные согласованием позиций сторон по целому ряду вопросов, касающихся финансирования проектов, их соответствия экологическим и социальным требованиям, условий найма рабочей силы. Поддержка инициативы со стороны стран ЮВА не означает автоматического принятия ими предлагаемых Китаем условий соглашений, которые далеко не всегда согласуются с их национальными интересами и порождают в обществе опасения по поводу его экспансионистских намерений [10]. Отсюда и смешанные чувства к Китаю — они хотят извлечь выгоду из сотрудничества с ним, но боятся оказаться в зависимости от него.

### ИНИЦИАТИВА “ПОЯС И ПУТЬ” В ЮВА

**Лаос.** Пожалуй, наиболее успешным проектом “Пояса и Пути”, реализуемым Китаем в ЮВА в настоящее время, следует считать строительство скоростной железной дороги в Лаосе в соответствии с амбициозным планом создания паназийской железнодорожной системы протяженностью в 5500 км, которая должна связать Китай с Сингапуром через Лаос, Таиланд и Малайзию.

Первый отрезок пути (400 км) соединит лаосскую столицу Вьентьян с южнокитайским городом Куньмин. Завершение проекта, начатого в 2016 г., намечено на 2021 г. Благодаря этой скоростной железной дороге Китай получает возможность ускорить транспортировку товаров из Юго-Западного Китая, которые доставлялись воздушным или морским путем, и выйти на рынки Таиланда, Малайзии, а в перспективе и Сингапура.

Правительство Лаоса, одной из самых бедных стран ЮВА, не имеющей развитой транспортной инфраструктуры, в том числе железных дорог, оценивает проект с точки зрения приобретенных выгод: получить выход к морю и доступ на рынки соседних стран, что позволит добиться ускорения экономического развития. “Мы надеемся, что строительство железной дороги стимулирует и поддержит инвестиции и сотрудничество и принесет значительные выгоды нашей стране”, — заявил премьер-министр Тхонгун Сисулит в 2018 г. [11]. По данным Всемирного банка, благодаря подключению к обширной китайской инфраструктурной сети “Пояса и Пути” в долгосрочной перспективе железная дорога Китай–Лаос потенциально может повысить совокупный доход Лаоса на 21% [12].

Соглашение по проекту (оцениваемому в 5.9 млрд долл., что эквивалентно трети ВВП Лаоса (18.7 млрд долл. в 2019 г.)) было подписано еще в 2015 г. Оно предусматривает создание совместной

железнодорожной компании, в котором 70% доли принадлежит китайской стороне, а 30% — лаосской. При этом китайская сторона берет на себя обязательства по техническому обеспечению проекта.

Для финансирования своей доли в проекте правительство Лаоса выделило 250 млн долл. из бюджета и заимствовало 480 млн долл. у Экспортно-импортного банка Китая по ставке в 2.3%, в результате чего задолженность Лаоса банку составляет 3.5 млрд долл. [12]. В 2018 г. американский Центр глобального развития назвал Лаос одной из восьми стран с наибольшим показателем долга Китаю среди 68 государств, финансируемых в рамках “Пояса и Пути” [13].

Сможет ли правительство Лаоса выполнить свои финансовые обязательства по обслуживанию кредита, напрямую зависит от рентабельности проекта. И тут кроется главная опасность для Лаоса, который, по мнению многих экспертов, может попасть в долговую зависимость от Китая. По оценкам *Lowy Institute*, задолженность Лаоса Китаю уже составляет 45% ВВП страны [14]. Коммерческая эффективность проекта для Лаоса зависит от ряда условий: необходимо добиться перемещения примерно 1.5 млн т товаров с морского транспорта на железнодорожный в течение 10 лет, увеличения объема грузо- и пассажироперевозок между Китаем и странами ЮВА, продления магистрали как минимум до Бангкока, проведения экономических реформ в самом Лаосе [12].

Не решает проект и проблему занятости (на строительстве железной дороги работает только 7 тыс. местных рабочих и 50 тыс. китайских) и улучшения материального положения населения [12]. Наоборот, строительство магистрали ведет к массовому переселению людей, потере ими земли без выплаты должной компенсации, к вырубке лесов и сокращению биоразнообразия. Рост антикитайских настроений в обществе побудил авторитарный режим, несмотря на его зависимость от финансовой и политической поддержки Китая, предпринять некоторые меры по ограничению доступа китайских компаний к производству бананов и разработке рудников [15].

Сможет ли Лаос получить экономическую выгоду от строительства железной дороги, остается под вопросом. Но то, что Китай окажется в выигрыше, — не вызывает сомнения. Он не только укрепит экономическое присутствие в этой стране, но и использует Лаос как плацдарм для продвижения в глубь Юго-Восточной Азии.

**Камбоджа.** Не будет преувеличением сказать, что нынешний авторитарный режим в Камбодже обязан своему существованию поддержке со стороны Китая, который стал его основным торговым партнером, кредитором, донором и политическим патроном. Отношения между странами приняли новое качество с включением Камбоджи в инициа-

тиву “Пояс и Путь”. Приток китайских инвестиций в проекты инфраструктуры, в промышленное производство, сельское хозяйство, недвижимость, в развитие современных технологий в сочетании с донорской помощью содействует повышению уровня легитимности власти Хун Сена, обеспечивая экономическую стабильность политической системы. В 2019 г. объем китайских инвестиций в экономику Камбоджи составил 9 млрд долл., а товарооборот между странами – 8.53 млрд долл. В 2019–2021 гг. Китай обещал предоставить помощь стране в размере 600 млн долл. в дополнение к уже выделенным на эти цели 5.27 млрд долл. с 2001 по 2018 г. [16, pp. 2].

При содействии Китая в стране были построены семь гидроэлектростанций, которые удовлетворяют половину потребностей страны в электроэнергии, скоростная шоссе́нная дорога, протяженностью в 3 тыс. км, восемь мостов. Во время визита Си Цзиньпина в Пномпень в октябре 2016 г. стороны договорились сформулировать основные направления сотрудничества в рамках “Пояса и Пути”. Намечено сооружение нового хайвея и современного аэропорта в Пномпене.

Однако экономическая экспансия Китая в Камбоджу имеет для страны и оборотную сторону. Подтверждение тому – реализация проекта “Специальная экономическая зона Сиануквиль”. Единственный в Камбодже глубоководный порт Сиануквиль стал центром притяжения для китайских инвестиций. В общей сложности, по оценкам *RWR Advisory Group* в Вашингтоне, китайские государственные и частные компании вложили в инфраструктуру города порядка 4.2 млрд долл., включая строительство электростанций, шоссе́нных дорог, недвижимости, разработку офшорных месторождений нефти [17]. Китай интересуется Сиануквилем не только по экономическим соображениям, как свободной экономической зоной, но и по стратегическим – город расположен в непосредственной близости к военно-морской базе Реам.

Стремительное развитие города, с одной стороны, способствовало созданию новых рабочих мест, повышению уровня доходов занятого населения. Однако, с другой стороны, имели место углубление социального неравенства и рост соперничества между местным и пришлым китайским населением за доступ к экономическим благам. Китайцы, составляющие 20% населения города, имеют явные преимущества на рынке труда, в сфере производства и услуг. По официальным данным, 90% бизнеса в Сиануквиле в 2019 г. принадлежало китайцам. Они владеют предприятиями, работающими на экспорт, главным образом по производству швейной продукции, отелями, ресторанами, массажными салонами и казино. Ежегодно город посещают 2 млн китайских туристов, что повышает уровень его привлекательности для инвестиций.

В то же время массовый приезд китайцев в город привел к росту цен и снижению жизненного уровня местного населения [18].

Инвестиционная активность китайцев порождает в обществе обеспокоенность доминированием их в экономике, что в свою очередь становится причиной роста антикитайских настроений, которые подогреваются фактами роста преступности в городе. Многие камбоджийцы перестали приезжать в этот некогда спокойный курортный город, считая его “китайским анклавом”.

Хотя благодаря китайским инвестициям экономика Сиануквиля стала расти быстрыми темпами – 8%, превышая средние показатели по стране, однако ее благами смогла воспользоваться только местная элита, владеющая землей и недвижимостью и обслуживающая китайских потребителей. В то же время у большинства населения экономическая экспансия Китая лишь подрывает доверие к нему, что напрямую связано с ростом инфляции, земельными конфликтами, ухудшением условий на рынке труда, ростом потребительских цен. Возникают в обществе и опасения по поводу угрозы оказаться в экономической и политической зависимости от Китая. Подобные риски видят и представители власти. Как отметил Мэй Кальян, старший советник Высшего национального экономического совета, “мы должны иметь национальную стратегию по управлению инвестициями, чтобы избежать возникновения проблем в будущем. Мы не должны позволить одной стране доминировать в сфере инвестиций” [19]. Все чаще звучат призывы к властям всех уровней регулировать приток иностранного капитала, чтобы предотвратить распространение в стране “синдрома Сиануквиля” [20]. Участие в мегапроекте “Пояса и Пути” усиливает уже существующий в стране конфликт интересов и ставит ее перед необходимостью решения дилеммы – как сохранить свою независимость в условиях возрастающего китайского влияния. При этом сам Китай не предпринимает особых усилий, чтобы завоевать доверие местного населения, рассчитывая исключительно на поддержку местной элиты в реализации своей инициативы. Спад экономики в результате пандемии коронавирусной инфекции подрывает позиции режима Хун Сена, чем и может воспользоваться Китай для продвижения своих интересов в Камбодже.

**Мьянма.** Мьянма занимает особое место в планах Китая по реализации “Пояса и Пути”, являясь связующим звеном между Китаем, Южной и Юго-Восточной Азией и важной частью торговых коммуникаций. Ее географическое расположение облегчает Китаю доступ к Индийскому океану. Представляет она интерес для него и как транзитный маршрут для экспорта товаров из юго-западных провинций страны.

Прочные экономические и политические связи с Мьянмой повышают шансы Китая на осуществление намеченных проектов. Об особом характере их взаимоотношений открыто заявил Си Цзиньпин во время своего официального визита в страну в январе 2020 г. (первое такого рода дипломатическое мероприятие за последние 19 лет): “Мьянма и Китай являются родными братьями и сестрами, рожденными от одной матери” [10]. Результатом этой встречи на высшем уровне стало подписание 33 соглашений и меморандумов о взаимопонимании, которые в основном связаны с созданием 1700-километрового Китайско-Мьянманского экономического коридора, являющегося важной частью инициативы “Пояс и Путь”. Подписанный в 2018 г. проект стоимостью в 2 млрд долл. предусматривает: развитие интеграционных связей между странами в рамках создания системы транспортной коммуникации между городами Куньмин (в Китае), Янгон, Мандалай и портом Кьяукфью (в Мьянме); учреждение совместных промышленных зон с привлечением технологий из Китая; строительство высокоскоростной железной дороги, электростанций и глубоководного порта Кьяукфью в Бенгальском заливе, а также “нового города” напротив бывший столицы Янгон. Однако работы по проектам не продвинулись далее подготовки исследования технической осуществимости строительства железной дороги. Расчет Китая на безоговорочную поддержку инициативы со стороны Мьянмы себя не оправдал. Мьянманская сторона оказалась менее стоворчивой в переговорном процессе, продвигая свои национальные интересы.

Опасения по поводу попадания в долговую зависимость и утраты экономического суверенитета побудили правительство Национальной лиги за демократию приостановить в 2018 г. одобренный тремя годами ранее проект строительства глубоководного порта Кьяукфью и пересмотреть условия соглашения. В процессе переговоров с китайской стороной удалось добиться снижения стоимости проекта с 7 млрд долл. до 1.3 млрд, а доли Китая – с 85 до 70% [21]. Китай был вынужден пойти и на другие уступки, в частности, были уменьшены размеры проекта: вместо 10 причалов для крупных судов (включая нефтетанкеры) остался один. Однако до сих пор план строительства порта остается только на бумаге. Китаю также не удалось пока продвинуться в решении вопроса о прокладке шоссе и железной дороги от глубоководного порта Кьяукфью до Куньмина. Проекты были отвергнуты руководством Мьянмы по соображениям безопасности (район проживания народности рохинджа).

У Мьянмы уже есть опыт отказа от ранее принятых соглашений. Еще в начале 2000-х годов националистически настроенные лидеры страны, относящиеся с подозрением к геополитическим

устремлениям Китая, стали открыто выражать недовольство его возрастающим экономическим присутствием. Непопулярность Китая в обществе была вызвана как его поддержкой военной хунты в бытность ее у власти в 1990-х годах, так и оценкой социальных и экологических рисков реализуемых им проектов. Под давлением развернувшегося в стране движения протеста с участием качинов (национального меньшинства, проживающего на приграничной с Китаем территории) президент страны Теин Сеин в 2011 г. приостановил реализацию некоторых крупных инвестиционных проектов Китая, включая строительство плотины Мицоне на реке Иравади в связи с угрозой ухудшения экологической ситуации в регионе. Плотина и ГЭС Мицоне, которая должна была поставлять 90% выработанной электроэнергии в Китай, воспринимались в обществе как символ его экономического господства. Оценивая возможные инвестиционные риски, КНР была вынуждена свернуть проект, который, однако, остается в ее долгосрочных планах [22].

В 2014 г. Китай постигла еще одна неудача – властями Мьянмы был аннулирован проект строительства железной дороги из Китая до Бенгальского залива. Подобное решение можно расценить как попытку со стороны правительства Мьянмы обеспечить себе статус равноправного партнера в китайских проектах, балансируя между политической сближения с Китаем и попытками диверсификации своего внешнеполитического и экономического курса. Тем более что власти вынуждены были учитывать настроения в обществе: приток в страну китайской рабочей силы и капитала стал восприниматься населением как проявление экономического колониализма [23].

Реагируя на общественные запросы, Национальная Лига за демократию во главе с Аун Сан Су Чжи построила свою избирательную кампанию в 2020 г. на дистанцировании от Китая. Однако, став объектом международной критики в связи с политикой геноцида в отношении народности рохинджа, правительство Мьянмы могло рассчитывать лишь на дипломатическую поддержку КНР, что повышало шансы на осуществление проектов “Пояса и Пути” в стране. Тем более что конкурировать с инвестиционными планами Китая в Мьянме в настоящее время не может ни одно другое государство. Однако осуществимость задуманных проектов будет зависеть от доверия местного населения, которое сегодня демонстрирует открытое противодействие расширяющемуся влиянию Китая. Недовольство населения усилением власти военных в стране в результате переворота вылилось в погромы, объектом которых стали китайские компании. Только в одном Янгоне было разрушено 32 фабри-

ки, финансируемые китайскими компаниями, общий ущерб составил 37.8 млн долл. [24].

**Таиланд.** Поддерживая китайские планы по строительству паназиатской железной дороги, руководство Таиланда, пришедшее к власти в 2014 г. в результате военного переворота, исходило из двух соображений: во-первых, привлечь китайские инвестиции в дорогостоящие проекты развития, во-вторых, заручиться его поддержкой на международной арене в условиях своей политической изоляции. На Таиланд возлагалась ответственность за строительство к 2018 г. отрезка пути высокоскоростной железной дороги от Бангкока до провинции Нонгкхай на границе с Лаосом. Однако прогресс в реализации проекта оказался слабым.

Проблемы возникли из-за позиции тайландской стороны, пытающейся отыграть для себя более выгодные финансовые условия соглашения, что привело к затягиванию строительных работ. Правительство Таиланда по-прежнему сомневается в целесообразности заимствования средств у Китая. Попутно решались и другие спорные вопросы, касающиеся разрешения земельных конфликтов, привлечения китайской рабочей силы и коммерческой эффективности проекта.

Переговоры растянулись на шесть лет, вызывая недовольство Китая. Сроки реализации проекта в конечном счете сдвинулись с 2018 до 2023 г. И это самый оптимистичный на сегодня прогноз. При этом правительство Таиланда, сформированное по итогам парламентских выборов в 2019 г., не отказывается от своих обязательств, рассчитывая на привлечение китайских инвестиций в другие, более важные для себя проекты, в частности в строительство высокоскоростной железной дороги, соединяющей три международных аэропорта в Бангкоке. Но прежде всего власти страны рассчитывают на участие китайского капитала в проекте “Восточный экономический коридор” с задачей создания на южном побережье страны базы инновационного развития. Этот проект в свою очередь возродил интерес к давно вынашиваемым Таиландом планам по строительству канала Кра, соединяющего Южно-Китайское море с Андаманским, что представляет немалый интерес и для Китая [25].

Говорить сегодня об осуществимости этого грандиозного замысла даже в среднесрочной перспективе пока не приходится. Тем не менее сотрудничество с Китаем, по-видимому, будет расширяться, но в направлении, устраивающем и тайландскую сторону. Таиланд, которому удалось в свое время избежать колониального порабощения, не утратил навыка маневрирования между интересами великих держав, извлекая из этого максимальную для себя пользу.

**Вьетнам.** По мнению экспертов сингапурского Института по изучению Юго-Восточной Азии

(*ISEAST*), Вьетнам испытывает большие потребности в инвестициях в развитие своей инфраструктурной базы и мог бы выиграть от участия в инициативе “Пояс и Путь” [26]. Однако наличие экономических, политических и стратегических проблем во взаимоотношениях между странами предопределяет неоднозначную позицию вьетнамских властей в этом вопросе, хотя на дипломатическом уровне китайская инициатива была ими поддержана. Китай готов профинансировать строительство сталелитейных заводов, угольных электростанций, скоростных железных дорог и хайвеев, но Вьетнам сомневается в целесообразности получения китайских кредитов, которые, как правило, привязаны к поставкам технологии, оборудования, подрядчиков и рабочей силы. Негативный опыт работы с китайскими компаниями снижает желание Вьетнама сотрудничать с ними [27]. Он может проявить заинтересованность в одном или двух пилотных проектах, чтобы оценить все плюсы и минусы китайской модели их инвестирования, но, учитывая осторожную позицию Вьетнама в отношении инициативы “Пояс и Путь” и наличие разногласий с Китаем по поводу территориального вопроса в Южно-Китайском море, ожидать прорыва в ее реализации в этой стране пока не приходится. Что, однако, не исключает расширения сферы экономического взаимодействия между странами.

**Сингапур.** Город-государство рассматривается Китаем в числе важнейших партнеров в реализации инициативы “Пояс и Путь”. Сингапур, являясь крупнейшим финансовым и логистическим центром ЮВА, открывает доступ китайским компаниям на рынки региона. Руководство страны, поддержав “Пояс и Путь”, выразило готовность оказать Китаю содействие в трех областях – в финансировании проектов, в предоставлении юридической помощи в разрешении международных конфликтов между партнерами, в содействии развитию сотрудничества с третьей стороной. Премьер-министр страны Ли Сянь Лун, выступая на Втором саммите инициативы “Пояс и Путь” в 2019 г., привел следующие цифры: на Сингапур приходится 83% всех иностранных инвестиций в КНР из стран – участниц инициативы, а также через него проходит четверть всех инвестиций Китая в страны – партнеры по мегапроекту [28]. Некоторые сингапурские компании уже задействованы в проектах “Пояса и Пути” в других странах АСЕАН и уже взаимодействуют с Китаем по межправительственному проекту в быстрорастущем мегаполисе Чунцине на юго-западе Поднебесной, который является связующим звеном между двумя компонентами инициативы – сухопутной и морской.

Сингапур не только оценивает китайскую инициативу с экономической точки зрения, но и придает ей особое политическое значение, если судить

по заявлению Ли Сянь Луна, который открыто признал конструктивную роль Китая в обеспечении регионального и международного порядка [29]. По его словам, “от того как Китай будет выполнять свою особую глобальную роль и как сообщество приспособится к его растущему влиянию, будет зависеть процветание и мирное существование всех стран” [30]. Однако эти слова премьер-министра вряд ли стоит расценивать как признание китаеццентричной модели регионального порядка. Сингапур, придерживающийся принципа прагматизма в осуществлении своего внешнеполитического и внешнеэкономического курса, будет стараться избегать слишком тесного сближения с Китаем, стараясь сохранять нейтралитет во взаимоотношениях с великими державами. К тому же при численном превосходстве китайцев в составе населения Сингапур опасается быть воспринятым как естественный союзник КНР.

**Филиппины.** Филиппины остаются основным стратегическим партнером США в ЮВА, но это не помешало президенту Родриго Дутерте, придя к власти в 2016 г., сделать ставку на сближение с Китаем. Он смягчил свою позицию по Южно-Китайскому морю в обмен на получение 45 млрд долл. инвестиций, необходимых для воплощения его плана “золотого века инфраструктурного строительства в стране”. “Мне нужен Китай больше, чем кому-либо в нашей истории”, – заявил Р. Дутерте в 2018 г. [31]. Несмотря на подписание в 2018 г. Меморандума о взаимопонимании об участии Филиппин в проекте Морского Шелкового пути XXI в. и заявленную Китаем готовность оказать помощь в строительстве дорог, мостов, сталелитейных заводов, промышленных парков, содействовать развитию газовой отрасли, сельского хозяйства и телекоммуникации, выполнить свои инвестиционные обещания Китай пока не торопится.

К настоящему времени реализовано только три проекта – построены два моста в Маниле и ирригационное сооружение на севере Филиппин. В ряде случаев китайские компании отказываются работать на условиях, предлагаемых филиппинским правительством, в других у них возникают проблемы с мобилизацией финансовых ресурсов. Нередко Филиппины сами отказываются от проекта, учитывая его экологические, социальные и политические риски.

Сближение с Китаем стало для Р. Дутерте политической проблемой. Его стали обвинять в проведении прокитайской политики в ущерб национальным интересам. Согласно исследованию *Social Weather Stations* (2019 г.), кредит доверия населения Филиппин к КНР достиг минимума – 24%, тогда как США доверяют 73% опрошенных [32].

Политический истеблишмент раскололся на тех, кто поддерживает, и тех, кто осуждает про-

китайскую политику Р. Дутерте. К последним относятся высокопоставленные армейские чины, сохраняющие тесные связи с США. Например, строительство с участием китайской компании аэродрома в окрестностях Манилы вблизи военной базы бывший глава военно-морского флота Александр Парна назвал “кинжалом, вонзенным в сердце страны” [33]. По соображениям национальной безопасности министр национальной обороны Филиппин Дельфин Лорензана публично выступил против участия китайских компаний в строительстве порта в Субик, где сосредоточены военно-морские объекты страны. Растет оппозиция прокитайским планам Р. Дутерте и на низовом уровне. К числу недовольных усилением присутствия Китая в стране присоединяются экологи, защитники памятников архитектуры и другие организации гражданского общества.

Однако, вопреки общественному мнению, Р. Дутерте активно продвигает проекты инфраструктуры с участием китайских компаний в преддверии окончания своего срока президентства. Например, был дан старт строительству аэропорта Санглея, а также двух плотин, которые откладывались по экологическим соображениям. В нарушение всех принципов разделения ветвей власти в демократическом обществе он предупредил судебные органы о недопустимости принятия каких-либо решений о пересмотре сделок с Китаем [34]. Тем временем Китай, обеспокоенный возможным изменением политического курса на Филиппинах после ухода Р. Дутерте в 2022 г., предпринимает активные усилия на государственном уровне, чтобы получить доступ к стратегически важным инфраструктурным объектам и секторам экономики.

**Индонезия.** Расположенная на стыке Тихого и Индийского океанов, эта страна имеет стратегически важное значение для Китая в реализации плана создания морских коммуникационных путей. Недаром Си Цзиньпин заявил об инициативе Морского Шелкового пути в октябре 2013 г. именно в Джакарте.

Однако до сих пор отсутствует план совместных действий в Индонезии по инициативе “Пояс и Путь”, как нет и четко определенных параметров включения того или иного проекта в данную инициативу. Хотя в рамках последней экономические и стратегические интересы двух стран совпадают – КНР видит в Индонезии важного экономического и торгового партнера на морских коммуникациях, Индонезия нуждается в привлечении инвестиций в реализацию грандиозного инфраструктурного плана президента Джоко Видодо, который стремится превратить страну в ведущую морскую державу, тем не менее продвижение китайского мегапроекта там идет с большими задержками. Важнейшим

и единственным четко определенным проектом “Пояса и Пути” в Индонезии является строительство скоростной железной дороги Бандунг–Джакарта. По соглашению 2016 г. его завершение намечалось на 2019 г., но сроки отодвигались сначала до 2021 г., а потом до 2022 г. Проблемы возникали из-за необходимости прохождения инфраструктурного проекта через процедуру консультаций и одобрения правительством, сложностей с отводом земель, роста затрат на строительство железной дороги, разногласий по вопросу финансирования и кредитования проекта. Даже члены президентской администрации выражают опасения по поводу его финансовой непрозрачности. Например, Том Ламбонг, глава инвестиционного комитета, жаловался на то, что не удается получить у китайской стороны необходимую индонезийским властям информацию. Он охарактеризовал проект как крайне проблемный и отражающий все слабые стороны китайской инициативы [35].

В то же время, как считают индонезийские эксперты, затяжной процесс реализации проекта, связанный с получением прав на землю, лицензированием и разрешением судебных споров, оказался тем инструментом сдержек и противовесов, который позволил избежать проблем, препятствующих осуществлению проектов “Пояса и Пути” в других регионах [36].

Развивая сотрудничество с Китаем в рамках инициативы “Пояс и Путь”, президент Дж. Видодо руководствуется двумя соображениями: с одной стороны, он приветствует приток китайских инвестиций в экономику страны, с другой – старается не допустить китайцев до стратегически важных объектов, ограничить политическое влияние Китая. Он выдвинул четыре требования к проектам “Пояса и Пути”. Во-первых, они должны быть экологически ориентированными и опираться на новейшие технологические разработки; во-вторых, использовать преимущественно труд местных рабочих; в-третьих, создавать добавленную стоимость для местной промышленности; в-четвертых, китайские компании должны осуществлять передачу технологического знания местным партнерам в рамках образовательных программ [37].

И тем не менее проводимая “Джокови” политика сближения с Китаем превратилась в предмет политической борьбы, которая особенно обострилась в период президентских выборов весной 2019 г. Оппозиционные ему силы стали активно эксплуатировать антикитайские настроения в обществе, имеющие давние исторические корни. Подогревают их и распространяющиеся фейковые новости, согласно которым 10 млн китайцев, работающих на китайские компании, хотят “контролировать Индонезию”. Однако, по данным министерства труда, на долю ки-

тайцев в 2018 г. приходилось 30% иностранной рабочей силы в стране – 32 тыс. человек [38].

Поэтому во время избирательной кампании 2019 г. Дж. Видодо старался политически дистанцироваться от Китая, чтобы пресечь слухи о том, что он китайский ставленник, китаец по происхождению и коммунист по убеждениям. Даже после своего переизбрания он вынужден принимать во внимание антикитайские настроения политической элиты. В частности, заместитель председателя Комиссии по борьбе с коррупцией Мухаммад Сьяриф посоветовал ему быть более осторожным в отношении китайских инвестиций, поскольку Пекин намерен расширить свое экономическое влияние в стране [39]. И тем не менее поставленная правительством задача по вхождению Индонезии в пятерку крупнейших экономических держав мира к 2045 г. не позволяет отказываться от китайских инвестиций.

Самая крупная экономика ЮВА заинтересована в сотрудничестве с Китаем в рамках его инициативы по созданию четырех экономических коридоров – “Северная Суматра”, “Северный Калимантан”, “Северный Сулавеси” и “Бали” в соответствии с намеченной “Джокови” целью превратить страну в мировую морскую державу. 26 апреля 2019 г., через два дня после своего переизбрания, Дж. Видодо подписал с Китаем 23 меморандума о взаимопонимании относительно совместного осуществления проектов инфраструктуры на сумму 14,2 млрд долл. [40]. Тогда же, на втором форуме “Пояс и Путь”, Индонезия и Китай договорились о плане создания Всеобъемлющего регионального коридора экономического развития

Присутствие Китая в Индонезии, безусловно, будет расширяться. Но в отличие от малых стран Индокитая, Индонезия, будучи крупнейшей экономикой ЮВА, обладает несравненно большими возможностями для отстаивания собственных национальных интересов, используя заинтересованность Китая в расширении сотрудничества в рамках Нового морского пути XXI в. Обеспечить баланс интересов позволяет и проводимая Индонезией политика по расширению сотрудничества с другими региональными державами, в частности с Индией.

**Малайзия.** Для этой страны вопрос участия в инициативе “Пояс и Путь” является не столько экономическим, сколько политическим. Заняв пост премьер-министра в 2018 г., Махатхир Мохамад дал понять, что готов пересмотреть политику в отношении реализуемых Китаем проектов, аргументируя это тем, что они являются слишком затратными для страны и приведут к росту задолженности. Действия нового правительства легко объяснить. Вопрос о сотрудничестве с Китаем был одним из ключевых в ходе предвыборной кампании. Предыдущий премьер-министр Наджиб Разак во время своего

визита в Китай в 2016 г. подписал экономические соглашения на сумму 34 млрд долл., а в 2017 г. – еще на 30 млрд долл., рассчитывая на ускорение экономического роста страны и получение преимуществ в конкурентной борьбе за власть в преддверии предстоящих выборов. Однако реакция общества оказалась обратной – перспективы финансовой зависимости от Китая и увеличения миграционных потоков оттуда в Малайзию (в рамках программы “Малайзия – мой второй дом”) вызывали массовое недовольство [41].

Оставаясь верным своему предвыборному обещанию, М. Махатхир ввел мораторий на строительство 688-километровой железнодорожной ветви (*East Coast Rail Link*), пересекающей полуостров с востока на запад – от Южно-Китайского моря до Малаккского пролива, объясняя это экономической нерентабельностью проекта. По оценкам, стоимость объекта, создаваемого в рамках китайской инициативы, должна составить 20 млрд долл. Подрядчиком строительства и кредитной организацией выступают соответственно китайская государственная компания *China Communication Construction* и Экспортно-импортный банк Китая, предоставивший заем в размере 14 млрд долл. Однако малайзийская сторона усмотрела проблему в завышенной цене сделки, что отвечало интересам китайских компаний, которые получали бы преимущества и по условиям соглашений. Аналогичные вопросы возникли также по двум энергетическим проектам (стоимостью в 2.3 млрд долл.), которые тоже должны были осуществляться с участием китайских государственных компаний и финансироваться за счет займа от Экспортно-импортного банка Китая. Эти проекты также были приостановлены [42].

Хотя М. Махатхир и выразил свое недовольство сложившимися формами экономического взаимодействия на пресс-конференции с Ли Кэцяном во время своего визита в Китай в 2018 г., сравнив их с “новой версией колониализма” [43], он не собирался идти на обострение отношений с Китаем. Его задача заключалась в том, чтобы добиться от китайской стороны снижения стоимости этих проектов для малайской стороны, расширения участия в них местных компаний и рабочей силы. Он даже был готов согласиться на компенсацию китайской стороне ее потерь при аннулировании спорных проектов.

Как опытный политик, он рассчитал все “за” и “против” принятых им решений, учитывая крайнюю заинтересованность Китая в Малайзии для реализации амбициозной инициативы. То, что М. Махатхир согласится на компромисс, было понятно из его выступления на 2-м саммите “Пояса и Пути” в апреле 2019 г., когда он заявил о своей поддержке железнодорожного проекта *East Coast Rail Link* и плана строительства паназиатской железной дороги, отметив их высокую значимость

для своей страны [44]. В процессе переговоров Малайзии удалось снизить стоимость проекта *ECRL* примерно на 7 млрд, и стороны договорились о его возобновлении в 2020 г. Правящая политическая коалиция вновь заверила Китай в своей поддержке его инициативы и продолжила курс на сближение с ним. Однако ранее предпринятый М. Махатхиром политический демарш стал наглядным уроком для других стран ЮВА, продемонстрировав им возможности ведения переговоров с Китаем с учетом собственных интересов.

\* \* \*

Страны ЮВА по их отношению к инициативе “Пояс и Путь” можно условно поделить на две группы. В первую, большую, входят Индонезия, Малайзия, Сингапур, Филиппины, Таиланд, Вьетнам и Мьянма, позицию которых можно охарактеризовать как национальный прагматизм. Поддержав в целом китайскую инициативу, они тем не менее оценивают возможные риски своего участия в проектах и стремятся их сократить. И хотя в большинстве случаев руководители стран этой группы тяготеют к сотрудничеству с Китаем, однако они вынуждены прислушиваться к общественному мнению, которое далеко не всегда складывается в пользу привлечения китайских инвестиций. Обеспокоенность населения вызывают непрозрачность соглашений, их коррупционная составляющая, преимущественное использование китайской рабочей силы на проектах “Пояса и Пути”, их экологические и социальные риски, слабое взаимодействие с местным бизнесом. Активизация деятельности китайских компаний, в том числе и связанных с данной инициативой, сопровождается ростом антикитайских настроений, которые нередко используются внутренними политическими силами в борьбе за власть.

Во второй группе стран, к которой относятся Лаос и Камбоджа, также наблюдается стихийный рост антикитайских настроений в обществе, связанный со все большим проникновением китайского капитала. Однако в условиях жесткой авторитарной системы власти и внутренней сплоченности политической элиты подобные настроения не влияют на проводимую руководством стран политику сближения с Китаем, от финансовой поддержки которого зависит выживание этих режимов. Поэтому перспектива попадания в долговую ловушку, во все большую экономическую зависимость от КНР и даже угроза потери суверенитета не отпугивают их от участия в весьма спорных с коммерческой точки зрения проектах.

Сотрудничество стран ЮВА с Китаем в рамках инициативы “Пояс и Путь” находится лишь на начальной стадии, поэтому можно подвести только его промежуточные итоги. Есть все основания полагать, что продвижение инициативы в странах

ЮВА будет содействовать укреплению экономических позиций Китая в регионе в рамках как государственного, так и частного взаимодействия. Поддерживаемые им инфраструктурные проекты будут реализовываться и далее, поскольку страны ЮВА остро нуждаются в них. Однако для продвижения и скорейшего осуществления этих проектов от Китая потребуются корректировка своих позиций с учетом заявленных к нему требований со стороны стран ЮВА. Ему необходимо перебороть существующий в этих странах страх перед ним и убедить их в том, что у него нет иных намерений помимо строительства дорог, железнодорожных магистралей, модернизации портов и расширения торговли.

Но добиться доверия будет непросто. Опрос общественного мнения, проведенный в конце 2020 г. и начале 2021 г. Сингапурским Институтом по изучению стран Юго-Восточной Азии среди преподавателей, бизнесменов, государственных чиновников, представителей гражданского общества, показал, что 76.3% реципиентов считают Китай самой влиятельной экономической державой в регионе, но 72.3% из них обеспокоены его возрастающим экономическим влиянием, а 88.6% выражают обеспокоенность по поводу усиления его стратегической роли [44, p. 19, 20].

Несмотря на свою заинтересованность в получении китайских инвестиций, страны региона крайне чувствительны к теме китайского доминирования. Посредством своих инфраструктурных инициатив Китай будет стремиться включить новые регионы и приграничные зоны в сферу своего экономического и, не исключено, политического влияния. Чем глубже проникает Китай в экономику стран ЮВА, тем сильнее напряжение в обществе, пытающемся противодействовать его экспансии.

И хотя страны ЮВА противостоят Китаю в одиночку, тем не менее до сих пор его экономическое влияние почти не проецировалось на политическую сферу (за исключением Лаоса и Камбоджи). Поэтому, вряд ли инициатива “Пояс и Путь” приведет к радикальному изменению существующего регионального порядка, по крайней мере в среднесрочной перспективе.

**Статья подготовлена в рамках проекта “Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество” по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (Соглашение № 075-15-2020-783).**

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Huang Yasheng. Can the Belt and Road become a trap for China? *The Nikkei Asian Review*, 23.05.2019. Available at: <https://asia.nikkei.com/Opinion/Can-the-Belt-and-Road-become-a-trap-for-China> (accessed 15.03.2021).
- ASEAN Statistical Yearbook 2020*. Jakarta: ASEAN Secretariat, December 2020. 252 p.
- Claire Knox. How Southeast Asia can leverage China's New Silk Road. *Globe*, 05.07.2017. Available at: <https://southeastasiaglobe.com/southeast-asia-one-belt-one-road/> (accessed 15.03.2021).
- Cahyo Pamungkas, Saiful Hakam. Between fear and hope: BRI in Southeast Asia. *Chinese Journal of International Review*, 2020, vol. 2, no. 1, pp. 129-149. DOI: 10.1142/S2630531320500031
- Ben O. de Vera. China emerges as PH's most important source of investments. *Philippine Daily Inquirer*, 09.12.2020. Available at: <https://business.inquirer.net/313538/china-emerges-as-phs-most-important-source-of-investments> (accessed 15.03.2021).
- Oehler-Sincai M.I. Narratives and Actions Regarding the Belt and Road Initiative in ASEAN Countries. *Global Economic Observer*, 2019, vol. 7, no 2, pp. 48-55.
- China's Belt and Road Initiative (BRI) and Southeast Asia*. Special Report. October 2018, CIMB ASEAN Research Institute and LSE IDEAS, Kuala Lumpur. 46 p.
- Hiebert M. China's Belt and Road: from Malaysia to Philippines, Asean projects face roadblocks. *The South China Morning Post*, September, 2020. Available at: <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3100628/chinas-belt-and-road-malaysia-philippines-asean-projects-face> (accessed 15.03.2021).
- Vineles. P. Making the belt and road work for Southeast Asia. *East Asia Forum*, 13.07.2019. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/13/making-the-belt-and-road-work-for-southeast-asia/> (accessed 15.03.2021).
- Nyi Nyi Kyaw. Sinophobia in Myanmar and the Belt and Road Initiative. *The Perspective*, no. 9, 13.02.2020. ISEAS. 9 p.
- Obe M. and Kishimoto M. Why China is determined to connect Southeast Asia by rail. *The Nikkei Asian Review*, 09.01.2019. Available at: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Why-China-is-determined-to-connect-Southeast-Asia-by-rail> (accessed 15.03.2021).
- Reid Cr. The China-Laos railway: a way out of poverty or a white elephant in waiting? *The South China Morning Post*, 26.09.2020. Available at: <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/3102795/china-laos-railway-way-out-poverty-or-white> (accessed 15.03.2021).
- Dorsey J.M. China's Belt and Road funding terms spark criticism. *Lobe Log*, 21.03.2018. Available at: <https://lobelogs.com/chinas-belt-and-road-funding-terms-spark-criticism> (accessed 15.03.2021).
- Freeman N. Can Laos profit from China rail link despite being US\$1.5 billion in debt? *The South China Morning Post*, 10.12.2019. Available at: <https://www.scmp.com/print/week-asia/opinion/article/3041394/can-laos-profit-china-rail-link-despite-being-us15-billion-debt> (accessed 15.03.2021).

15. Ward O. Chinese-owned banana plantations expand in Laos despite lingering environmental and health concerns. *ASEAN Today*, 16.10.2019. Available at: <https://www.aseantoday.com/2019/10/chinese-owned-banana-plantations-expand-in-laos-despite-lingering-environmental-and-health-concerns/> (accessed 15.03.2021).
16. Jing Jing Luo, Kheang Un. Cambodia: hard landing for China's soft power? *The Perspective*, no. 111, 06.10.2020. ISEAS. 7 p.
17. Praso S. Chinese influx stirs resentment in once-sleepy Cambodian resort. *Bloomberg*, 21.06.2018. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-06-20/chinese-casinos-stir-resentment-on-cambodia-s-coast-of-dystopia> (accessed 16.03.2021).
18. Fullerton J. Welcome to 'Tourism Vacation Town': China to build \$1.2 bn holiday hotspot in Cambodia. *The Guardian*, 07.09.2018. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/07/welcome-to-tourism-vacation-town-china-to-build-12bn-holiday-hotspot-in-cambodia> (accessed 25.01.2021).
19. Heijmans P. Chinese money is driving one of Asia's Fastest property booms. *Bloomberg*, 11.09.2018. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-09-06/gop-bracing-for-democratic-surge-in-november-congressional-vote> (accessed 15.03.2021).
20. Ellis-Petersen H. No Cambodia left: how Chinese money is changing Sihanoukville. *The Guardian*, 31.07.2018. Available at: <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/31/no-cambodia-left-chinese-money-changing-sihanoukville> (accessed 15.03.2021).
21. Lintner B. Myanmar a perfect fit on China's Belt and Road. *The Asia Times*, 27.01.2020. Available at: <https://www.asiatimes.com/2020/01/article/myanmar-a-perfect-fit-on-chinas-belt-and-road/> (accessed 15.03.2021).
22. Lintner B. China's Belt and Road detours downstream in Myanmar. *Asia Times*, 22.02.2020. Available at: <https://asiatimes.com/2020/02/chinas-belt-and-road-detours-downstream-in-myanmar/> (accessed 15.03.2021).
23. Mohan M.J. Myanmar's role in China's Maritime Silk Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 2018, vol. 27, no. 111, pp. 362-378. DOI: 10.1080/10670564.2018.1410969
24. Zhou L. China has factories secured against vandalism Myanmar but how can it protect itself from anti-China sentiment? *The South China Morning Post*, 19.02.2021. Available at: <https://www.scmp.com/print/news/china/diplomacy/article/3126121/china-has-factories-secured-against-vandalism-myanmar-how-can> (accessed 15.03.2021).
25. Green D. Thailand pushes China's Belt and Road despite differing visions. *Nikkei Asia*, 02.05.2019. Available at: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Thailand-pushes-China-s-Belt-and-Road-despite-differing-visions> (accessed 15.03.2021).
26. Le Hong Hiep. The Belt and Road Initiative in Vietnam: challenges and prospects. *The Perspective*, no. 18, 29.03.2018. ISEAS. 7 p.
27. Van Huy D. A Vietnamese Perspective on China's Belt and Road Initiative in Vietnam. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations. An International Journal*, 2020, vol. 6, no. 1, pp. 145-185.
28. Tang See Kit. Belt and Road Initiative can play important role to strengthen regional, multilateral cooperation: PM Lee. *CNA*, 26.04.2019. Available at: <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/belt-and-road-regional-cooperation-pm-lee-hsien-loong-11480874> (accessed 15.03.2021).
29. Lim J. PM Lee proposes ways to reap more long-term benefits from China's Belt and Road initiative. *Today*, 27.04.2019. Available at: <https://www.todayonline.com/singapore/pm-lee-proposes-three-ways-reap-more-long-term-benefits-chinas-belt-and-road-initiative> (accessed 15.03.2021).
30. Tang See Kit. Belt and Road can go beyond physical infrastructure, take transparent approach in next phase: PM Lee. *CAN*, 27.04.2019. Available at: <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/belt-and-road-can-go-beyond-physical-infrastructure-take-11483830> (accessed 15.03.2021).
31. Venzon C. Duterte struggles to sell his China pivot at home. *The Nikkei Asian Review*, 09.10.2019. Available at: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cover-Story/Duterte-struggles-to-sell-his-China-pivot-at-home> (accessed 15.03.2021).
32. *China's ambitious bid for Southeast Asia hegemony*. Available at: <https://www.dw.com/en/chinas-ambitious-bid-for-southeast-asia-hegemony/a-51787533> (accessed 15.03.2021).
33. Venzon C. China Group's \$10bn Philippines Airport bid sows alarm. *The Nikkei Asian Review*, 20.12.2019. Available at: <https://asia.nikkei.com/Business/Engineering-Construction/China-group-s-10bn-Philippines-airport-bid-sows-alarm> (accessed 15.03.2021).
34. Heydarian R. Duterte should not rush Chinese infrastructure investments. *The Nikkei Asian Review*, 10.02.2020. Available at: <https://asia.nikkei.com/Opinion/Duterte-should-not-rush-Chinese-infrastructure-investments> (accessed 15.03.2021).
35. Indonesia may be next Asian country to spurn China. *The Star*, 01.04.2019. Available at: <https://www.thestar.com.my/news/regional/2019/04/01/indonesia-may-be-next-asian-country-to-spurn-china> (accessed 15.03.2021).
36. Lai Hongyi. *Indonesia: The Belt and Road Initiative and relations with China*. 04.10.2019. Available at: <https://theasiadialogue.com/2019/10/04/belt-and-road-initiative-in-indonesia-and-relations-with-china> (accessed 15.03.2021).
37. "Indonesia to propose Projects Worth US\$91 Billion". *The Straits Times*, 20.03.2019. Available at: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-to-propose-projects-worth-us91-billion-for-chinas-belt-and-road> (accessed 15.03.2021).
38. Rakhma M.Z., Nugroho A.S. What's driving Indonesian paranoia over Chinese workers? *The South Morning China Post*, 02.06.2019. Available at: <https://www.scmp.com/print/week-asia/politics/article/3012676/whats-driving-indonesian-paranoia-over-chinese-workers> (accessed 15.03.2021).

39. Mourdoukoutas P. "Indonesia warns about bad side of Chinese investments – and isn't alone". *Forbes*, 13.12.2019. Available at: <https://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/2019/12/13/indonesia-warns-about-bad-side-of-chinese-investments-and-isnt-alone/?sh=65fabad7707e> (accessed 15.03.2021).
40. Coca N. Comfortably Reelected, Indonesia's Jokowi Opens the Door to China's Belt and Road. *The World Political review*, 20.06.2019. Available at: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27964/comfortably-reelected-indonesia-s-jokowi-opens-the-door-to-china-s-belt-and-road> (accessed 15.03.2021).
41. Kok Wey A.L. Foreign policy concerns swayed Malaysia's voters. *East Asia Forum*, 28.07.2018. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2018/07/28/foreign-policy-concerns-swayed-malaysias-voters/> (accessed 15.03.2021).
42. The perils of China's "debt-trap diplomacy". *The Economist*, 06.09.2018. Available at: <https://www.economist.com/asia/2018/09/06/the-perils-of-chinas-debt-trap-diplomacy> (accessed 15.03.2021).
43. Wen P. Mahathir says China will sympathize with Malaysia's problems. *Reuters*, 20.08.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-malaysia-trade-idUSKCN1L5070> (accessed 15.03.2021).
44. Dr Mahathir backs Belt and Road, proposes bigger, faster train links. *Head Topics. Malaysia*, 26.04.2019. Available at: <https://headtopics.com/my/dr-mahathir-backs-belt-and-road-proposes-bigger-faster-train-links-the-malaysian-insight-5525325> (accessed 15.03.2021).

**THE COUNTRIES OF SOUTHEAST ASIA AND THE CHINESE INITIATIVE  
BELT AND ROAD: A MODEL OF INTERACTION**

(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 91-102)

Received 23.03.2021.

Nataliya G. ROGOZHINA ([ngrogozhina@mail.ru](mailto:ngrogozhina@mail.ru)),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article was prepared within the project "post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation" supported by the grant from ministry of science and higher education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (agreement № 075-15-2020-783).

The choice of the countries of Southeast Asia as an example for analyzing the nature of interaction between developing countries and China within the framework of the Belt and Road Initiative is not accidental. The very logic of China's stated goals of gaining dominant positions in the world economy and politics makes it inevitable that the countries of Southeast Asia located in geographic proximity to it are included in its long-term economic and political plans. The question, however, is to what extent do they meet the interests of the Southeast Asian countries themselves? The solution to this question is the main subject of research in the article. There are objective prerequisites for mutually beneficial cooperation. The Belt and Road projects are viewed by China as a tool for economic expansion into the region with the prospect of taking a leading position there, using the interest of Southeast Asian countries in the inflow of foreign investment to create modern infrastructure, the lack of which narrows their opportunities for further economic growth, maintaining competitiveness and developing integration ties within ASEAN Community. Expert assessments made by international organizations confirm the positive impact of OBOR projects on the economic development of Southeast Asian countries and although today it is too early to draw any conclusions, since the initiative is only at the initial stage of its implementation in the region, nevertheless the case studies presented in the article indicate a mismatch in the positions of the parties on a number of issues related to the financing of projects, their lack of transparency, non-compliance with environmental and social requirements. The support of the initiative on the part of the Southeast Asian countries does not automatically mean their acceptance of the terms of the agreements proposed by China, which are far from always consistent with their national interests and give rise to fears in society about its expansionist intentions. Therefore, in many Southeast Asian countries, participation in OBOR projects is turning into a subject of political discourse, which reflects the presence of disagreements in society and confrontation of interests regarding the advisability of rapprochement with China, given the associated economic and political risks. The countries of Southeast Asia can be conditionally divided into two groups according to their relation to the Belt and Road initiative. The first group includes Indonesia, Malaysia, Singapore, the Philippines, Thailand, Vietnam and Myanmar, whose position can be described as national pragmatism. While supporting the Chinese initiative in general, they nevertheless assess the possible risks of their participation in projects and seek to reduce them. The second group is represented by Laos and Cambodia, whose leadership unconditionally supports the Chinese initiative, guided by the interests of their own survival, which largely depends on Chinese assistance. Therefore, the prospect of falling into a debt trap and increasing economic dependence on the PRC and even the threat of losing sovereignty does not deter them from participating in highly controversial projects from a commercial point of view. Based on the analysis made, the author comes to the conclusion that, given the existing alignment of political forces in Southeast Asia, China can count on promoting its initiative in the region, which, however, does not automatically lead to an increase in its political influence and to the creation of a China-centric model of regional order.

Key words: China, South East Asia, Belt and Road Initiative, anti-Chinese sentiments.

About author:

Nataliya G. ROGOZHINA, Doctor of Political Sciences, Chief Researcher.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-91-102

## ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

### ФАКТОР ЕВРОПРО В ОТНОШЕНИЯХ РОССИИ С США/НАТО

© 2021 г. В. Климов

КЛИМОВ Василий Александрович, младший научный сотрудник,  
ORCID 0000-0002-6910-1075  
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (vasily-klimov@mail.ru).

Статья поступила в редакцию 29.04.2021.

Выход США из Договора об ограничении систем ПРО в 2002 г. и реализация планов по развертыванию ПРО в Европе (ЕвроПРО) стали предметом серьезной озабоченности в России. В данной статье анализируются проблема ЕвроПРО в динамике ее развития и реакция российских политических, военных и экспертных кругов. Рассматривается история сотрудничества России—США—НАТО по противоракетной обороне театра военных действий (ПРО ТВД), объясняются причины свертывания проекта Центра обмена данными (ЦОД) и идеи совместной системы ПРО в Европе. Автор дает прогностические оценки перспектив дальнейшей эволюции проблемы ЕвроПРО при администрации Дж. Байдена.

**Ключевые слова:** противоракетная оборона США, Европейский поэтапный адаптивный подход, ЕвроПРО, стратегическая стабильность, *Aegis*, *Aegis Ashore*, пусковая установка *Mk-41*, Центр обмена данными.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-103-111

В середине 1960-х годов создание новых советских наступательных вооружений УР-100 и Р-36 (SS-11 и SS-9 по западной классификации) с реальными возможностями преодоления систем обороны привело к кардинальной переоценке фактора ПРО в политико-академическом сообществе США. В ходе регулярных советско-американских контактов в конце 1960-х годов представители США убедили руководство СССР в необходимости ограничения не только наступательных, но и оборонительных вооружений.

Несмотря на сопротивление сторонников “жесткой линии” в Политбюро, вызванное американскими бомбардировками во Вьетнаме и повреждением советских кораблей в результате минирования гавани Хайфона, в 1972 г. СССР и США удалось подписать Договор об ограничении систем ПРО (ДПРО) и Временное соглашение об ограничении наступательных стратегических вооружений (ОСВ-1), что существенным образом регламентировало ядерный баланс.

Впоследствии взгляды Вашингтона по вопросу роли и места ПРО во внешней политике подвергались корректировке, иногда весьма существенной. При президенте Р. Рейгане была предпринята историческая попытка “абсолютизации” роли ПРО в ядерном сдерживании. Предложенная Рейганом в марте 1983 г. идея “Стратегической оборонной инициативы” (СОИ) по созданию эшелонированной системы противоракетной обороны стала предметом тщательного рассмотрения специальной комиссией Сената США (“комиссия Нанна”), которая пришла к выводу о несоответствии испы-

таний в космосе положениям ДПРО. К тому же программа СОИ, ставившая цель сделать ядерное оружие СССР “бессильным и устаревшим”, подверглась всесторонней критике авторитетными представителями американских и отечественных экспертных кругов и в конечном итоге не была реализована.

В 1990-х годах выдвигались и иные, менее масштабные планы совершенствования системы ПРО США. Однако если ставились цели для защиты территории американских союзников и партнеров, то договорные ограничения, а именно ст. IX<sup>1</sup> ДПРО, препятствовали размещению системы ПРО за пределами государства.

Демократы, традиционно являясь сторонниками Договора, хотели избежать и выхода из него Соединенных Штатов, и пересмотра отдельных положений. Стремясь сохранить ДПРО, Россия и США в 1997 г. выработали согласованные заявления<sup>2</sup>. Несмотря на это, республиканцы, победившие

<sup>1</sup> Согласно ст. IX Договора об ограничении систем ПРО, “каждая из Сторон обязуется не передавать другим государствам и не размещать вне своей национальной территории системы ПРО или их компоненты, запрещенные настоящим Договором” [1].

<sup>2</sup> Стороны разграничили стратегические системы ПРО и системы ПРО театра военных действий. Согласно упомянутым заявлениям, было запрещено испытывать систему ПРО против мишеней со скоростью выше 5 км/с и дальностью выше 3500 км. Скорость ракет-перехватчиков на любом участке траектории не должна превышать 3 км/с. В будущем разрешалась разработка перехватчиков наземного и воздушного базирования со скоростью не более 5.5 км/с и перехватчиков морского базирования со скоростью до 4.5 км/с [2, 3].

на выборах в 2000 г., взяли курс на отмену каких-либо ограничений в развитии ПРО.

В декабре 2001 г. президент США Дж. Буш мл. заявил об одностороннем выходе США из Договора по ПРО. К тому времени западные лидеры стали достаточно остро воспринимать растущую ракетно-ядерную угрозу, исходящую со стороны “третьих стран”, в частности Ирана. В связи с растущей озабоченностью европейских союзников Вашингтон принял решение о выходе из ДПРО. Как заявил американский лидер, в создавшихся условиях требуются “новые рамки, позволяющие строить противоракетную оборону для противодействия различным угрозам современного мира” [4].

В результате выхода из Договора США получили возможность реализовывать без всяких ограничений противоракетные программы для защиты не только национальной территории, но и территории своих союзников. Первоначально официальная реакция России была предельно мягкой. По словам президента В. Путина, “и такой шаг не явился для нас неожиданностью... Россия, также как и США, в отличие от других ядерных держав, давно располагает эффективной системой преодоления противоракетной обороны. Поэтому я с полной уверенностью могу заявить, что принятое президентом США решение не создает угрозы национальной безопасности Российской Федерации” [5].

Столь умеренная реакция была обусловлена тем, что российско-американские отношения в тот период еще не вошли в очередной кризис и еще была надежда на развитие двустороннего сотрудничества и партнерства. Тем не менее после выхода Соединенных Штатов из Договора в российском политико-экспертном сообществе не было недостатка в алармистских прогнозах относительно того, что на самом деле Вашингтон имел своей целью массированное наращивание национальной ПРО, подрыв стратегической стабильности и создание одностороннего преимущества с тем, чтобы “диктовать свои условия” Москве [6].

Вопреки этим прогнозам, Белый дом избрал сдержанный вариант развития ПРО – по прошествии почти 20 лет после принятого решения развертывание национальных компонентов ПРО США осталось в рамках количественных ограничений Договора по ПРО 1972 г. и Протокола к нему от 1974 г. (по 100 противоракет у каждой из сторон). Согласно документу Министерства обороны США – “Докладу по ПРО” от 2019 г., на национальных противоракетных установках на базах Форд-Грили и Гранд-Форкс к 2023 г. планируется увеличить количество противоракет лишь до 64 ед. [7]. Планируется также, что наземные компоненты *Aegis Ashore* в Румынии и Польше,

развертываемые в рамках Европейской ПРО, будут иметь к 2022 г. по 24 противоракеты.

### ЕВРОПРО: ЭТАПЫ РАЗВЕРТЫВАНИЯ И РЕАКЦИЯ РОССИИ

Впервые именно при Дж. Буше мл. идея развертывания системы противоракетной обороны в Европе воплотилась в план создания “третьего позиционного района ПРО”<sup>3</sup>, согласно которому планировалось разместить 10 ракет-перехватчиков *GBI* в Польше и радиолокационную станцию (РЛС) в Чехии. Позднее, с учетом негативной позиции России, демократическая администрация, пришедшая к власти в США в 2009 г., провела корректировку замысла Дж. Буша мл. в пользу более гибкого и последовательного плана развития ПРО в Европе.

В сентябре 2009 г. президент США Б. Обама официально объявил о реализации евро-атлантической противоракетной программы “Поэтапный адаптивный подход” (ПАП) и подчеркнул, что американская администрация “сохранит гибкость для корректировки и усиления... защиты по мере дальнейшего развития угрозы и технологий” [8].

Согласно официальным источникам, европейская система противоракетной обороны предназначена для защиты вооруженных сил США и их союзников по НАТО от единичных и случайных ракет, запускаемых со стороны Ближнего Востока [9, р. 6]. Президент Б. Обама в сентябре 2009 г. заявил, что возможность нанесения ракетно-ядерного удара “представляет очевидную и реальную опасность для развернутых сил США, их союзников и партнеров” [8], а реализация ПАП в Европе позволит “наилучшим образом справиться с угрозой, которую представляет действующая ядерная программа Ирана” [8].

В России такая аргументация не вызвала доверия, и в планах создания ПАП официальная Москва сразу же усмотрела наличие скрытой антироссийской составляющей. Как отмечал в 2011 г. президент Д. Медведев, планируемая архитектура противоракетной обороны в Европе “через относительно короткий промежуток – пять, шесть, может быть, восемь лет способна ослабить наш потенциал сдерживания” [10]. При этом Медведев обратил внимание и назвал “разумными” действия администрации Обамы по пересмотру планов Дж. Буша мл. – отказу от “третьего позиционного района ПРО” в Европе. Кроме всего, такой пересмотр способствовал созданию условий для эффективного проведения переговоров по подго-

<sup>3</sup> Первые два позиционных района ПРО располагались на Аляске и в Калифорнии (базы Форд-Грили и Гранд-Форкс).

товке и подписанию в 2010 г. очередного Договора по сокращению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ-3).

Вместо планов Дж. Буша мл. предлагалось разместить наземные и морские комплексы *Aegis* с противоракетами *SM-3 IA, IB, IIA, IIB*, радиолокационную станцию (РЛС) *AN/SPY-1* в четыре этапа (2009–2020 гг.). К 2012 г. был завершен первый этап развертывания. На саммите Североатлантического альянса в Чикаго было заявлено о том, что “потенциал ПРО НАТО достиг промежуточной готовности” [11]. К тому времени на боевое дежурство в Средиземное море вышел американский крейсер *Monterey*, оснащенный системой ПРО *Aegis*, с противоракетами *SM-3 IA*, в Турции (г. Куреччек) была развернута РЛС передового базирования *AN/TPY-2*, а в Германии на авиабазе Рамштайн начал функционировать Центр управления противоракетной обороны, который обеспечил увязку радаров и огневых противоракетных средств вооруженных сил ведущих европейских стран – членов НАТО в одну систему.

На варшавском саммите НАТО в 2016 г. было объявлено о завершении второго этапа адаптивного подхода и достижении системой ЕвроПРО уровня “начальной оперативной готовности” [12]. К этому времени была развернута система ПРО наземного базирования *Aegis Ashore* с 24 ракетами *SM-3 IB* в г. Девеселу (Румыния), а число кораблей, оснащенных обновленной боевой системой *Aegis*, увеличилось до четырех.

После ввода в эксплуатацию наземного компонента ПРО *Aegis Ashore* в Румынии со стороны России участились обвинения в адрес США относительно возможности использования этой системы как средства запуска крылатых ракет (КР) средней дальности типа *Tomahawk*. В качестве аргумента использовался тот факт, что на кораблях, оснащенных аналогичной системой *Aegis*, используется универсальная установка *Mk-41*, которая применяется и для запуска крылатых ракет морского базирования (КРМБ). Подобные обвинения в адрес Вашингтона звучали все громче по мере ухудшения российско-американских отношений и особенно усилились в связи с выходом Соединенных Штатов из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) в 2019 г.

На пленарном заседании Восточного экономического форума в 2019 г. В. Путин в очередной раз заявил, что «пусковые установки “*Mk-41*” способны не только на то, чтобы их использовали для противоракет в системе ПРО, но и для пуска ударных ракетных систем» [13]. Однако заметное число российских экспертов, в том числе и профессионалов в области военной техники, полагают, что использование в качестве наступательных средств 48 не-

ядерных ракет (с условием вступления на боевое дежурство компонента в Польше) не может выглядеть рациональным с военной точки зрения. По оценкам специалистов российского Центрального научно-исследовательского института Войск воздушно-космической обороны МО РФ, неядерный разоружающий удар крылатыми ракетами по стратегическим ядерным силам (СЯС) РФ “можно отнести к теоретической области, диффузно перекрывающейся со сферой фантастики” [14] в связи с низкими поражающими способностями неядерного оружия при ударе по высокозащищенным точечным объектам. Для поражения всех шахтных пусковых установок противнику потребуются внушительная группировка крылатых ракет – порядка 9700 ед., а также серьезные приготовления, которые не останутся незамеченными. В то же время обнаружение запуска одной или нескольких подобных ракет по целям на территории России может стать поводом для ответного ядерного удара [14].

Процесс развертывания Европейской ПРО проходит не так, как изначально планировали его разработчики в США. В марте 2013 г. Б. Обама, следуя своему обещанию пойти навстречу озабоченностям России<sup>4</sup>, отменил четвертый этап ЕвроПРО, который предусматривал развертывание на наземных и морских системах ПРО *Aegis* ракет-перехватчиков *SM-3 IIB* со скоростью 5.0–5.5 км/с. В настоящее время наблюдается затягивание третьего этапа, что связано в первую очередь с переносом сроков размещения второго наземного компонента *Aegis Ashore* в Польше на 2022 г. [16]. Стоит напомнить, что в 2018 г. Агентство по ПРО уже переносило развертывание наземного компонента в связи с неудовлетворительной работой подрядчика. Примечательно, что в марте 2020 г. официальные лица Министерства обороны США заявляли, что рассматривается возможность передислокации дополнительно двух эсминцев, оснащенных системой ПРО *Aegis*, на военно-морскую базу Рота (Испания) [17]. Вероятно, два эсминца могут послужить временной заменой вышеупомянутого комплекса *Aegis Ashore* в Польше. По состоянию на январь 2021 г. в составе ПРО НАТО находится четыре ракетных эсминца с системой ПРО *Aegis*.

В рамках третьего этапа адаптивного подхода велась разработка и проводились испытания ракет-перехватчиков *SM-3 IIA* с заявленной скоростью до 4.5 км/с. После ряда неудачных испытаний в конце 2018 г. удалось осуществить перехват бал-

<sup>4</sup> На встрече Б. Обамы и Д. Медведева в Сеуле (март 2012 г.) президент США сообщил, что “вопрос противоракетной обороны можно решить, как только представится возможность”. Под возможностью понималось переизбрание Обамы, после которого он пообещал проявить “большую гибкость” [15].

лиственной ракеты средней дальности с использованием наземной системы *Aegis Ashore*, а в ноябре 2020 г. — произвести перехват цели, имитирующей межконтинентальную ракету (ракета-перехватчик была запущена с американского эсминца *John Finn*, оснащенного системой ПРО *Aegis*). Тем не менее трудно поставить под сомнение тот факт, что успех в достаточно “постановочных” условиях при испытаниях далеко не соответствует реальной эффективности системы.

Проведенные испытания были призваны оправдать те существенные средства, которые выделил Конгресс США на закупку противоракет новой модификации<sup>5</sup>. Впоследствии этими противоракетами планируется оснастить наземные и морские системы *Aegis* не только Европейского и Азиатско-Тихоокеанского региона, но и второго эшелона национальной ПРО США.

Вследствие этого в России часто высказывается озабоченность, связанная с технической способностью ЕвроПРО перехватывать российские баллистические ракеты. Согласно заявлению первого заместителя начальника главного оперативного управления Генштаба РФ В. Познихира, в Европе «под предлогом противодействия северокорейской и иранской “ракетным угрозам” развертывается система, предназначенная в первую очередь для борьбы с российскими и китайскими ракетами» [19].

Однако, по оценкам авторитетных отечественных экспертов, компоненты ЕвроПРО на современном этапе не представляют угрозы для стратегических ядерных сил России. Так, по свидетельству конструктора ракетной техники военного назначения, академика РАН Ю. Соломонова, “структура системы ЕвроПРО в принципе не может решать задачу по перехвату боевого оснащения ракет межконтинентального класса... в лучшем случае на перехват объектов оперативного и оперативно-тактического класса, да и то с огромными оговорками” [20]. На основе подсчетов генерал-полковника (в отставке) В. Есина, в прошлом начальника Главного штаба Ракетных войск стратегического назначения (РВСН), система ПРО в Европе “в запланированном к 2020 г. облике не способна оказать сколько-нибудь значимое влияние на снижение потенциала РВСН” [21].

Между тем в концептуальном документе США по вопросу развития ПРО не наблюдается отхода от традиционной концепции ядерного сдерживания, которая основывается на взаимной способности сторон к нанесению ответного удара. Система ПРО теоретически могла бы поставить под сомнение потенциал ответного удара и тем самым подорвать баланс взаимного ядерного сдержива-

ния и стратегической стабильности. Согласно уже упомянутому Докладу по ПРО 2019 г., США “полагаются на ядерное сдерживание для противодействия крупному и более сложному потенциалу межконтинентальных баллистических ракет России и Китая” [7]. Официальные представители НАТО и США регулярно подтверждают заявлявшийся изначально тезис о ненаправленности ЕвроПРО против РФ. Так, в июле 2019 г. генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг в очередной раз подчеркнул, что ЕвроПРО “не способна поразить российские межконтинентальные баллистические ракеты. Эта система направлена против угроз, которые исходят из-за пределов Евро-Атлантического региона” [22]. Тем не менее, вопреки требованиям, Москва так и не получила никаких юридически обязывающих гарантий по данному вопросу, поскольку это наложило бы существенные ограничения на развитие и развертывание компонентов ПРО в будущем.

Очевидно, что планы по созданию европейского “противоракетного щита” претерпевают постоянные изменения, которые обусловлены коррекцией политического курса, а также меняющимся характером “ракетных угроз” в мире и их восприятием в США. Не следует сбрасывать со счетов и определенные технические и логистические сложности, с которыми сталкивается реализация программы ЕвроПРО.

#### ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗРЕШЕНИЯ “ПРОТИВОРАКЕТНОГО КРИЗИСА”

**Сотрудничество по ПРО театра военных действий.** В наши дни, на одном из пиков обострения российско-американских отношений, достаточно сложно представить саму возможность двустороннего сотрудничества в чувствительных для безопасности сферах военного строительства. Однако это имело место, в том числе и в области ПРО, причем в не столь отдаленном прошлом. В частности, в 1990-х — начале 2000-х годов большое внимание уделялось перспективам сотрудничества двух стран в создании и использовании совместной ПРО ТВД. Это стало возможным благодаря ДРСМД, вступившему в силу в 1988 г. и ликвидировавшему те системы оружия, которые могли бы стать объектом перехвата ПРО ТВД.

С 1996 по 2006 г. было проведено пять российско-американских компьютерных учений по ПРО ТВД. С 2003 г. подобные учения проводились уже в трехстороннем формате — Россия—США—НАТО. Всего в данном формате стороны провели четыре компьютерных тренировок. В ходе компьютерных имитаций отработывались и совершенствовались

<sup>5</sup> На 2021 фин. г. Конгресс США одобрил 324 322 тыс. долл. вместо запрошенных 218 322 тыс. [18].

совместные процедуры планирования и координации действий командных структур и группировок ПВО и ПРО России и НАТО.

Весьма показательно, что, несмотря на выход США из ДПРО в 2002 г. и объявление в 2004 г. плана Дж. Буша мл. по созданию “третьего позиционного района”, учения по ПРО ТВД не прекращались вплоть до 2008 г. Оказалось, однако, что на сотрудничество в этой сфере может повлиять развитие политической ситуации, не имеющей отношения к контролю над вооружениями. Так, российско-американские совместные компьютерные и командно-штабные учения были прерваны в 2008 г. после признания Москвой самопровозглашенной республики Южная Осетия, что было неприемлемо для стран Запада.

В стратегической среде существенным препятствием на пути к возобновлению взаимодействия в области ПРО стал подрыв Договора о РСМД, из которого США вышли в августе 2019 г. С технической точки зрения совместные учения по ПРО ТВД раскрывали участникам возможности обнаружения, отслеживания и перехвата баллистических ракет меньшей и средней дальности. Чувствительный характер такой информации существенно повышается в отсутствие Договора, поскольку возникают призывы к созданию средств средней и меньшей дальности.

**Проект Центра обмена данными (ЦОД).** В 1998 г. президенты США и России Б. Клинтон и Б. Ельцин подписали Совместное заявление об обмене информацией о пусках ракет и раннего предупреждения. В развитие этого решения в 2000 г. состоялось подписание Меморандума о создании совместного Центра обмена данными, получаемых от систем раннего предупреждения, и уведомления о пусках ракет. Первоначально предполагалось образовать лишь совместный банк данных, пополняющийся по мере поступления информации и ее соответствующей обработки сторонами, который фактически помог бы контролировать распространение ракет и ракетных технологий в мире. В перспективе же планировалось перейти на следующую ступень сотрудничества — к обмену информацией в реальном масштабе времени для “сведения к минимуму последствий ложного предупреждения о ракетном нападении и предотвращения возможности пуска ракет по причине такого ложного предупреждения” [23].

После прихода Дж. Буша мл. в Белый дом в 2001 г. идея взаимодействия в сфере ПРО была подтверждена. В Московской декларации о новых стратегических отношениях между РФ и США от 24 мая 2002 г. обе стороны отразили намерение “предпринять шаги, необходимые для начала функционирования Совместного центра обмена

данными от систем раннего предупреждения” [24]. Однако в период президентства Дж. Буша мл. существенных мер как в отношении работы ЦОД, так и в направлении “укрепления доверия и расширения транспарентности в области противоракетной обороны” [24] принято не было.

В настоящее время проект ЦОД в связи с обострением российско-американских отношений не стоит на повестке дня. Однако в случае его реализации практическая значимость этого проекта в предотвращении возможных случайностей и ошибок, а также в укреплении доверия очевидна.

**Идея создания совместной ПРО.** Одновременно с выходом США из ДПРО в 2002 г. была принята Московская декларация о новых стратегических отношениях, в которой было отражено намерение “изучить возможности для наращивания практического сотрудничества по противоракетной обороне для Европы” [24]. После продолжительной паузы, в 2010 г., на заседании Совета Россия–НАТО (СРН) стороны “договорились обсудить продолжение сотрудничества по противоракетной обороне” [25]. Данное решение придало новый стимул дискуссии между РФ и США/НАТО по вопросам создания совместной ПРО, сопряжения систем предупреждения о ракетном нападении (СПРН). Однако обсуждение этого вопроса не привело ни к каким практическим результатам. Не удалось прийти к согласию по ряду ключевых вопросов: распределению зон ответственности от ракетного нападения (в случае создания совместной ПРО), существа и азимутов ракетных угроз, а также оценки влияния ЕвроПРО на российский стратегический ядерный потенциал и в целом на стратегическую стабильность.

В 2010 г. Москва выдвинула собственный проект создания совместной ПРО Россия–НАТО, названный “секторальным”. Он предполагал разделение европейской части на секторы, противоракетная оборона которых решалась бы совместно РФ и НАТО. Однако альянс выступил категорически против данного подхода, сославшись на ст. VI Североатлантического договора, которая не предусматривает делегирование права на обеспечение безопасности любой его страны-участницы третьей стороне, не являющейся членом НАТО. Помимо всего прочего, “секторальный подход” не был достаточно проработан в геостратегическом и техническом планах.

Позднее, в 2011 г., на заседании СРН альянс выдвинул на рассмотрение свой проект “Политические принципы сотрудничества по ЕвроПРО”. Подход альянса к сотрудничеству предполагал создание автономных систем ПРО РФ и НАТО с определенным взаимодействием при отражении общих ракетных угроз. Россию не устроило данное пред-

ложение, поскольку зона покрытия ответственности системы ПРО НАТО охватила бы часть ее территории, на которой размещены МБР.

Подобные расхождения в позициях сторон понятны, поскольку, как справедливо замечает академик А.Г. Арбатов, “даже частичное сопряжение отдельных элементов ПРО (не говоря уже об общей системе) предполагает согласие относительно истоков, характеристик угроз и их азимутов” [26]. США открыто заявляют о том, что ЕвроПРО предназначена для отражения ракетных угроз со стороны Ирана (а сегмент ПРО в Азиатско-Тихоокеанском регионе – для перехвата северокорейских ракет). РФ, в свою очередь, не усматривает реальную ракетную угрозу со стороны “стран-изгоев”, но всерьез беспокоится относительно угроз со стороны ядерных потенциалов Великобритании, Израиля, Франции и самих Соединенных Штатов. При таких фундаментальных расхождениях в восприятии, которые к тому же продолжают разрастаться, практическое претворение в жизнь сотрудничества в области ПРО уже тогда выглядело сомнительным, а в настоящее время стало невозможным.

В то же время, как отмечал генерал-майор (в отставке) В. Дворкин (руководитель 4-го ЦНИИ МО РФ в 1993–2001 гг.), противоракетное сотрудничество, если оно будет реализовано, может качественно изменить военно-политическое взаимодействие сторон. В перспективе расширение сотрудничества по ПРО привело бы к “трансформации взаимного ядерного сдерживания... поскольку совместная ПРО означает переход от партнерства к союзническим отношениям, при которых взаимное ядерное сдерживание естественным путем исключается” [27].

Тем не менее очевидно, что помимо стратегических и технических сложностей есть препятствие политического характера – и в США, и в России существуют влиятельные круги, не желающие такого партнерства и союза. В подобных обстоятельствах создание совместной системы ПРО в Европе в обозримый период времени не представляется возможным. Низкий уровень доверия, различное видение угроз, полное отсутствие взаимопонимания не позволяют вновь вернуться к диалогу по проблематике ПРО, не говоря уже о создании общего “противоракетного щита”.

**Перспективы разрешения “противоракетного кризиса”.** Украинский кризис 2014 г. привел к свертыванию диалога по вопросу сотрудничества в сфере ПРО и по многим другим аспектам двустороннего взаимодействия, в том числе и в области обеспечения безопасности. Ускорился развал режима контроля над вооружениями. В 2015 г. РФ полностью приостановила участие в Договоре об

обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), хотя сохранила свое членство в нем. В 2019 г. Соединенные Штаты инициировали денонсацию ДРСМД. В 2020–2021 гг. сначала США, а затем Россия вышли из Договора по открытому небу (ДОН). Хотя в самый последний момент удалось не допустить потери ДСНВ, непозволительная лексика президента Дж. Байдена и первые действия администрации Белого дома сразу же практически “обнулили” надежды на скорое восстановление диалога по контролю над вооружениями.

Демократические администрации Соединенных Штатов традиционно выступают за контроль над вооружениями и с пониманием относятся к идее о необходимости параллельно с сокращениями СНВ договариваться о сдержанности в области ПРО. Видные представители демократического экспертного сообщества, к которым прислушивается официальный Вашингтон, с приходом президента-демократа стали сразу же настаивать на включение ограничений по ПРО в тематику переговоров с Россией по СНВ [28].

Таким образом, представляется, что с победой Дж. Байдена на выборах в США возникает некоторая возможность не только включить проблематику национальной ПРО в повестку переговоров, но и снизить напряженность вокруг ЕвроПРО. Следует напомнить, что в 2001 г. Дж. Байден, будучи сенатором, выступил категорически против выхода США из ДПРО, назвав этот шаг “серьезной ошибкой”. Он также заявил, что американская администрация не предоставила убедительных оснований для “отказа от Договора, который помогал сохранять мир в течение последних 30 лет” [29]. Учитывая давний и продолжительный опыт Дж. Байдена в области контроля над вооружениями, политика нынешней администрации может быть более предсказуемой и последовательной, чем у Д. Трампа, который верил в неограниченные возможности защиты “от всех типов ракетных ударов” [30].

Позитивный вклад в дело снижения напряженности вокруг проекта ЕвроПРО по-прежнему может внести выдвинутое в конце октября 2020 г. предложение В. Путина [31]. Российский президент заявил о возможности допуска специалистов НАТО на военные объекты в Калининградской области для того, чтобы те могли убедиться в отсутствии там ракет 9М729 в составе комплексов “Искандер-М”. Взамен было предложено позволить российским специалистам провести инспекцию противоракетного комплекса *Aegis Ashore* в Румынии с тем, чтобы проинспектировать на месте отсутствие возможности размещения крылатых ракет на универсальных пусковых установках *Mk-41*. Президент также подтвердил приверженность од-

ностороннему обязательству о неразвертывании ракет средней и меньшей дальности в Европе.

Следует отметить, что отсутствие диалога в этом направлении приведет к неконтролируемой разработке ракет средней и меньшей дальности, что с большей вероятностью придаст мощный стимул расширению ЕвроПРО уже открыто против российского потенциала. Вместе с тем практическая реализация предложенных инициатив не только снимет взаимные озабоченности, но и послужит в определенной степени восстановлению доверия.

\* \* \*

Выход США из ДПРО в 2002 г. по инициативе Дж. Буша мл. открыл путь для развертывания систем противоракетной обороны в Европе. Однако современные планы развития ЕвроПРО не позволяют говорить о возможности решения возложенных на эту систему задач в реальных боевых условиях, так же как и о создании потенциала для перехвата российских СЯС.

С военно-технической точки зрения одним из путей компромиссного решения между Россией и США/НАТО может стать согласование допустимых количественных и технических характеристик противоракет. При этом вполне можно сохранить потенциал защиты от “государств-изгоев”, и в то же время снять российские озабоченности. Подобная регламентация систем ПРО могла бы стать частью повестки переговоров по СНВ.

Реанимация проекта ЦОД и его последующая трансформация в Многосторонний центр глобального мониторинга о пусках ракет в реальном масштабе времени могут стать весомым основанием для возобновления взаимодействия не только в области ПРО, но и в более широком формате контроля над вооружениями и восстановления доверия.

Несмотря на довольно частое обращение к теме ЕвроПРО, в последние годы она отодвинута на периферию проблем европейской безопасности и извлекается оттуда российскими политиками и экспертами “по надобности” в качестве “дополнительного” обвинения в адрес Запада. На фоне развала контроля над вооружениями и углубляющегося кризиса в отношениях России и США/НАТО решение вопроса о ЕвроПРО не является первоочередной задачей.

Тем не менее, как представляется, ЕвроПРО может быть предметом, например, отдельного диалога военных высокого уровня, который был начат в 2017 г. между начальником Генерального штаба, заместителем министра обороны В. Герасимовым и его высокопоставленными партнерами в НАТО. Было бы естественным сделать подобный диалог регулярным и между военными более низкого ранга. Могли бы предметно обсуждаться взаимные меры по снятию напряженности и стабилизации ситуации, в том числе претензии сторон в области развития ракет средней дальности, о масштабах развертывания и конфигурации ЕвроПРО. Несомненно, прогресс в любых сферах контроля над вооружениями создал бы возможности для продвижения и на этом направлении. Поэтому устранение озабоченностей российского руководства и взаимный диалог по проблеме ЕвроПРО должны проходить не в отрыве, а в русле поэтапного восстановления диалога по широкому кругу вопросов безопасности.

**Статья опубликована в рамках проекта “Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество” по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (Соглашение № 075-15-2020-783).**

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Договор между Соединенными Штатами Америки и Союзом Советских Социалистических Республик об ограничении систем противоракетной обороны*. 26 мая 1972 г. [*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the limitation of the anti-ballistic missile systems*. May 26, 1972. (In Russ.)] Available at: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/abm.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/abm.pdf) (accessed 12.03.2021).
2. *Первое согласованное заявление в связи с договором между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны*. Нью-Йорк, 26 сентября 1997 г. [*The first agreed statement relating to the Treaty between the USSR and the USA on the limitation of the ABM systems*. New York, September 26, 1997. (In Russ.)] Available at: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/ny-1abm.htm> (accessed 26.04.2021).
3. *Второе согласованное заявление в связи с договором между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны*. Нью-Йорк, 26 сентября 1997 г. [*The second agreed statement relating to the Treaty between the USSR and the USA on the limitation of the ABM systems*. New York, September 26, 1997. (In Russ.)] Available at: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/ny-2abm.htm> (accessed 26.04.2021).
4. Remarks at the National Defense University. *The American Presidency Project*, 01.05.2001. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-national-defense-university-4> (accessed 18.05.2020).
5. *Заявление в связи с объявлением США о выходе в одностороннем порядке из Договора по ПРО 1972 года*. Москва, 13.12.2001. [*A Statement Regarding the Decision of the Administration of the United States to Withdraw from the Antiballistic Missile Treaty of 1972*. Moscow, 13.12.2001. (In Russ.)] Available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21444> (accessed 27.04.2021).

6. Брезкун С. Пора работать на великую Россию. *Военно-промышленный курьер*, 02.02.2005. [Brezkun S. It's time to work for a great Russia. *Voенно-promyshlennyi kur'er*, 02.02.2005. (In Russ.)] Available at: <https://vpk-news.ru/articles/778> (accessed 26.04.2021).
7. *Missile Defense Review*. U.S. Department of Defense. Washington DC, 2019. Available at: <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.pdf> (accessed 25.03.2021).
8. *Remarks by the President on Strengthening Missile Defense in Europe*. The White House, September 17, 2009. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-strengthening-missile-defense-europe> (accessed 18.05.2020).
9. *Ballistic Missile Defense Review Report*. U.S. Department of Defense. Washington DC, 2010. Available at: [https://archive.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630\\_for%20web.pdf](https://archive.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf) (accessed 18.09.2019).
10. *Заявление Президента в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе*. Московская область, Горки, 23.11.2011. [*Statement in connection with the situation concerning the NATO countries' missile defence system in Europe*. Gorki, Moscow Region, 23.11.2011. (In Russ.)] Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/13637> (accessed 25.04.2021).
11. Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on May 20, 2012. *NATO, Press Release*, 20.05.2012. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm#missile](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#missile) (accessed 20.03.2020).
12. Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw July 08–09, 2016. *NATO, Press Release*, 08–09.07.2016. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en) (accessed 20.03.2020).
13. *Пленарное заседание Восточного экономического форума*. 05.09.2019. Приморский край, остров Русский. [*Plenary session of the Eastern Economic Forum*. 05.09.2019. Russky Island, Primorye Territory. (In Russ.)] Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/61451> (accessed 25.04.2021).
14. Ахмеров Д., Ахмеров Е., Валеев М. По-быстрому не получится. *Военно-промышленный курьер*, 19.10.2015. [Akhmerov D., Akhmerov E., Valeev M. It's not gonna happen fast. *Voенно-promyshlennyi kur'er*, 19.10.2015. (In Russ.)] Available at: <https://www.vpk-news.ru/articles/27617> (accessed 27.11.2019).
15. Goodman D.J. Microphone Catches a Candid Obama. *New York Times*, 26.03.2012. Available at: [https://www.nytimes.com/2012/03/27/us/politics/obama-caught-on-microphone-telling-medvedev-of-flexibility.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2012/03/27/us/politics/obama-caught-on-microphone-telling-medvedev-of-flexibility.html?_r=0) (accessed 18.03.2021).
16. Judson J. Poland's Aegis Ashore delayed to 2022 with new way forward coming soon. *Defense News*, 18.02.2020. Available at: <https://www.defensenews.com/smr/federal-budget/2020/02/18/polands-aegis-ashore-delayed-to-2022-with-new-way-forward-coming-soon/#:~:text=Poland's%20Aegis%20Ashore%20site%20is,Romania%20that%20are%20both%20operationa> (accessed 13.04.2021).
17. *Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress*. Updated June 30, 2021. Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL33745.pdf> (accessed 13.04.2021).
18. *One Hundred Sixteenth Congress of the United States of America AT THE SECOND SESSION*. H.R. 6395, January 3, 2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6395/BILLS-116hr6395enr.pdf> (accessed 13.04.2021).
19. Генштаб назвал главную цель создания американской системы ПРО. *РИА Новости*, 11.10.2016. [The General Staff named the main goal of creating an American missile defense system. *RIA Novosti*, 11.10.2016. (In Russ.)] Available at: <https://ria.ru/20161011/1478944563.html> (accessed 13.04.2021).
20. Коротченко И. Юрий Соломонов: “Стратегические ядерные силы являются наиважнейшей составляющей национальной безопасности государства”. *Национальная оборона*, 2011. [Korotchenko I. Yuri Solomonov: “Strategic nuclear forces are the most important component of the national security of the state”. *Natsional'naya oborona*, 2011. (In Russ.)] Available at: <http://www.oborona.ru/includes/periodics/defense/2011/0617/10566340/print.shtml> (accessed 13.04.2021).
21. Есин В., Севостьянов Е. ЕвроПРО без мифов и политики. *Независимое военное обозрение*, 13.04.2012. [Esin V., Sevost'yanov E. Euro BMD without myths and politics. *Nezavisimoe voенное obozrenie*, 13.04.2012. (In Russ.)] Available at: [https://nvo.ng.ru/armament/2012-04-13/1\\_pro.html](https://nvo.ng.ru/armament/2012-04-13/1_pro.html) (accessed 13.04.2021).
22. Press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO–Russia Council. *NATO*, 05.07.2019. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_167680.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_167680.htm?selectedLocale=en) (accessed 13.04.2021).
23. *Меморандум о договоренности между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о создании совместного центра обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет*. 4 июня 2000 г. [*Memorandum of Agreement Between the United States of America and the Russian Federation on the Establishment of a Joint Center for the Exchange of Data from Early Warning Systems and Notifications of Missile Launches*. June 4, 2000. (In Russ.)] Available at: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/0604summit-jc.htm> (accessed 11.04.2021).
24. *Совместная декларация Президента В.В. Путина и Президента Дж. Буша о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки*. 24.05.2002. [*Joint Declaration by President George W. Bush and President Vladimir V. Putin on the New Strategic Relationship Between the United States of America and the Russian Federation*. 24.05.2002. (In Russ.)] Available at: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/docs/jointdecl0602.htm> (accessed 13.04.2021).

25. NATO–Russia Council Joint Statement at the meeting of the NATO–Russia Council held in Lisbon on 20 November 2010. *NATO*, 20.11.2010. Available at: [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_68871.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_68871.htm?selectedLocale=en) (accessed 13.04.2021).
26. Арбатов А.Г. Не вышло и не выйдет? О причинах неудачи противоракетного сотрудничества России и США. *Полис. Политические исследования*, 2016, № 2, сс. 49-61. [Arbatov A.G. Didn't work out and won't work out? On the reasons for the failure of anti-missile cooperation between Russia and the United States. *Polis. Political Studies*, 2016, no. 2, pp. 49-61. (In Russ.)] DOI: 10.17976/jpps/2016.02.05
27. Дворкин В.З. Пришло время забыть об угрозах ЕвроПРО. *Независимое военное обозрение*, 30.09.2011. [Dvorkin V.Z. It's time to forget about the threats of EuroBMD. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 30.09.2011. (In Russ.)] Available at: [https://nvo.ng.ru/concepts/2011-09-30/1\\_pro.html](https://nvo.ng.ru/concepts/2011-09-30/1_pro.html) (accessed 13.04.2021).
28. Pifer S. Should U.S. Missile Defenses be a part of arms control negotiations with Russia? *The National Interest*, January 26, 2021. Available at: <https://nationalinterest.org/feature/should-us-missile-defenses-be-part-arms-control-negotiations-russia-177092> (accessed 13.04.2021).
29. Sanger D., Bumiller E. U.S. to Pull Out of ABM Treaty, Clearing Path for Antimissile Tests. *The New York Times*, 12.12.2001. Available at: <https://www.nytimes.com/2001/12/12/world/us-to-pull-out-of-abm-treaty-clearing-path-for-antimissile-tests.html?auth=linked-google> (accessed 13.04.2021).
30. *Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review*. 17.01.2019. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/> (accessed 13.04.2021).
31. Владимир Путин предложил НАТО взаимные проверки. *Коммерсантъ*, 26.10.2020. [Vladimir Putin offered NATO mutual checks. *Kommersant*, 26.10.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4548866> (accessed 13.04.2021).

#### **THE EUROPEAN MISSILE DEFENSE FACTOR IN RUSSIA–USA/NATO RELATIONS**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 103-111)*

*Received 29.04.2021.*

Vasily A. KLIMOV ([vasily-klimov@mail.ru](mailto:vasily-klimov@mail.ru)),

ORCID 0000-0002-6910-1075

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*Acknowledgments. The article was prepared within the project "Post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation" supported by the grant from Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (Agreement № 075-15-2020-783).*

*The article analyses the issue of the NATO missile defense development and the evolution of views in the Russian political, military and expert circles. In 2009, the U.S. President Barack Obama declared a start of the NATO missile defense system construction with a goal to be able to intercept a limited nuclear strike from Iran. Russia is in doubt about the stated purpose of the European missile defense and considers it to be a threat to its own strategic nuclear forces. The European missile defense construction has been experiencing technical obstacles and political difficulties: the cancellation of deployment of interceptor SM-3 IIB and delays in establishing operational capability of the Aegis Ashore land-based missile defense system in Poland. The current architecture of the NATO missile defense, which allows only to intercept a limited number of incoming warheads, has no significant impact on Russian retaliatory strike capability. Nevertheless, the missile defense in Europe remains an irritating factor in relations between Russia and the USA. Apparently, Biden's arrival in the White House creates an opportunity for parties to address the issue during negotiations on the New START follow-on Treaty. The research addresses the history of Russia–USA–NATO cooperation on theatre missile defense and the reasons for the failure of the joint missile defense in Europe. The author justifies the reanimation of the Joint Data Exchange Center project and outlines the idea of its transformation to the Multilateral Data Exchange Center.*

*Keywords: U.S. missile defense, European Phased Adaptive Approach, European BMD, strategic stability, Aegis, Aegis Ashore, Mk-41 Vertical Launching System, Joint Data Exchange Center (JDEC).*

*About author:*

*Vasily A. KLIMOV, Junior Researcher, Center for International Security.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-103-111

## АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ КБТО: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

© 2021 г. С. Завриев, А. Малыгина

ЗАВРИЕВ Сергей Кириакович, член-корр. РАН, профессор,  
ORCID 0000-0002-6741-8175

ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (szavriev@ibch.ru).

МАЛЫГИНА Анастасия Александровна, кандидат политических наук, доцент,  
ORCID 0000-0002-5543-5103

СПбГУ, РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7-9 (a.malygina@spbu.ru).

Статья поступила в редакцию 19.02.2021.

Пандемия *COVID-19* привлекла особое внимание к темам биологической безопасности, биотерроризма, развития новых направлений биотехнологии и, как следствие, к анализу текущего состояния режима Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО). Настоящая Конвенция на современном этапе своего существования сталкивается со множеством трудноразрешимых проблем, начиная от отсутствия верификационных механизмов и заканчивая неравенством стран-участниц в мониторинге, контроле, обеспечении безопасности и управлении потенциальными рисками биологической направленности. В статье подробно рассматриваются актуальные вызовы режиму КБТО, обсуждаются существующие проблемы и возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** биологическая безопасность, КБТО, разоружение, международное сотрудничество, контроль и мониторинг биоугроз.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-112-121

Биологическая безопасность является одной из принципиальных составляющих общей системы безопасности, обеспечивающей стабильное развитие как отдельных государств и регионов, так и всего мирового сообщества. В последние годы широко обсуждаются опасения, связанные с тем, что некоторые биотехнологии, имеющие потенциал двойного применения, могут стать одним из самых доступных инструментов поддержания нестабильности и создания атмосферы страха, хаоса и социальной напряженности. Об угрозах, связанных с поражением населения такими особо опасными патогенами, как сибирская язва, лихорадка Эбола, чума и др., и анализе состояния проблемы в целом в последнее время написано довольно много [1]. Здесь следует упомянуть, что раньше масштабные пандемии уже случались, и один из наиболее ярких примеров – пандемия, вызванная вирусом “испанки”, которая возникла в начале XX в. и унесла жизни десятков миллионов жителей Земли [2]. В начале XXI в. в Азии (2003 г., вирус *SARS*) и в Саудовской Аравии (2012 г., вирус *MERS*) имели место эпидемии так называемой атипичной пневмонии, но по степени распространенности и числу летальных исходов они были несравнимы с *COVID-19*, распространение и последствия которого весьма велики и пока трудно поддаются глобальной и объективной оценке [3]. Важно и то, что появляются новые современные направления исследований,

ведущиеся сегодня в лабораториях многих стран, например синтетическая биология и геновая инженерия, потенциальные проблемы которых с точки зрения биобезопасности были подробно обсуждены ранее [4]. Очевидно, что необходимы постоянный мониторинг и анализ проблем биобезопасности, касающихся здоровья и благополучия населения, заблаговременная разработка решений для минимизации потенциальных последствий воздействия уже известных опасных патогенов не только на здоровье человека, но и на экологию, сельскохозяйственную и продовольственную сферы. Следует учитывать, что достижения новых направлений биотехнологий могут быть использованы в том числе и в противоправных целях. Здесь следует обратить особое внимание на то, что ситуация, возникшая с началом коронавирусной эпидемии, резко обострила полемику, связанную с недопущением использования биологического оружия (БО) и биотерроризма. Эта проблема все активнее и шире обсуждается не только учеными и политиками [5, 6, 7], но и общественностью [8, 9, 10, 11], поскольку хрупкость мировой безопасности во всех ее проявлениях стала как никогда очевидна и реальна. Пандемия, вызванная распространением коронавируса *COVID-19*, затронула все мировое сообщество. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) 30 января 2020 г. объявила пандемию коронавируса *nCoV-2019* чрезвычайной

ситуацией международного значения, признав тем самым глобальный характер угрозы [12]. За неделю до этого Международный валютный фонд оценил негативное влияние начавшегося масштабного распространения эпидемии на всю мировую экономику и спрогнозировал рецессию “по меньшей мере такую же глубокую, как во время глобального финансового кризиса, или хуже” [13]. За последний год о проблемах, последствиях и опасностях, напрямую связанных с вызванной *COVID-19* пандемией, сказано очень много [14, 15, 16]. При этом подводить окончательные итоги возникшей катастрофы, а также связанных с ней проблем и последствий преждевременно. Поэтому основное внимание в настоящей работе уделено обзору текущего состояния Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО), а также задачам ее укрепления, в том числе в части совершенствования международных механизмов прогнозирования и снижения биологических рисков, связанных с научно-технологическим прогрессом.

КБТО была открыта для подписания 10 апреля 1972 г. и вступила в силу 26 марта 1975 г. На сегодняшний день ее участниками являются 183 государства [17]. При этом за прошедшие 20 лет количество участников этого соглашения возросло на несколько десятков стран. Тем не менее Конвенции еще далеко до универсальности. Израиль не подписал и не ратифицировал КБТО. Еще девять государств (Чад, Коморские острова, Джибути, Эритрея, Кирибати, Микронезия, Намибия, Южный Судан и Тувалу) сделали только первые шаги в направлении присоединения к Конвенции и в настоящее время находятся на разных этапах соответствующей процедуры [18]. Среди трех основополагающих международных соглашений, служащих фундаментом режимов нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ), КБТО занимает последнее место по числу государств-участников. На первом месте стоит Конвенция о запрещении химического оружия (193 государства-участника), а на втором – Договор о нераспространении ядерного оружия (191 государство). 22 января 2021 г. вопреки ожиданиям скептиков и благодаря активной вовлеченности гражданского общества и развивающихся стран глобального Юга в силу вступил Договор о запрещении ядерного оружия. Это, безусловно, важная веха в истории дипломатии разоружения, и то, какие уроки для КБТО можно извлечь из этого сюжета, еще предстоит оценить.

#### РЕЖИМ КБТО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Среди государств – членов КБТО есть ряд технологически развитых стран, которые наиболее

активно и последовательно выдвигают различные инициативы, направленные на укрепление режима КБТО. Вокруг этих стран группируется некоторое количество государств с меньшим научно-технологическим потенциалом, но длительной историей добросовестного соблюдения Конвенции. На дальней орбите находится наиболее обширный круг государств, не обладающих высоким научно-технологическим потенциалом, не имеющих разностороннего и многолетнего опыта соблюдения КБТО, но испытывающих сложности в сфере биобезопасности и/или расположенных в регионах повышенных биологических рисков. Эти государства не имеют четко выраженной позиции по ряду ключевых вопросов, важных для Конвенции.

При этом они зависимы от иностранной помощи и в ходе дипломатических дискуссий предпочитают воспроизводить позицию тех, от кого получают поддержку в решении своих локальных или региональных проблем. Такая расстановка политических сил делает режим КБТО уязвимым в ситуациях конфронтации между ключевыми игроками, а также странами, не защищенными от разного рода политических манипуляций. К примеру, если государства-лидеры по каким-то причинам не заинтересованы в продвижении того или иного вопроса либо в их позициях наметился раскол, то в КБТО отсутствует активное заинтересованное большинство, которое могло бы предложить альтернативу или возгласить переговоры по поиску выхода из дипломатического тупика. Неравенство социально-экономического и научно-технологического развития стран – участниц Конвенции в сочетании с недостатком опыта ее реализации среди большого количества стран – дополнительный фактор уязвимости и нестабильности для КБТО. Угрозы биобезопасности носят глобальный характер, однако степень заинтересованности в профилактике таких угроз, разработке и поддержании способностей раннего реагирования на риски, а также политические и экономические возможности отдельных государств – членов КБТО управлять биологическими рисками различаются довольно существенно. Многие зависят от контроля в сфере биологической безопасности и подходов к решению технических задач, принятых в конкретном государстве и в конкретном учреждении. В большинстве случаев научно-исследовательские институты и лаборатории размещают на официальных сайтах в сети Интернет необходимую информацию о стандартах обеспечения безопасности в данной организации при работах с опасными и особо опасными патогенами, а также о принимаемых мерах контроля и соответствующем уровне оснащенности лабораторий. Однако в ряде случаев информация на сайтах отсутствует, но из открытых источников известно, что в учреж-

дении ведутся исследования потенциально двойного назначения, которые вызывают опасения с точки зрения биологической безопасности для населения и окружающей среды.

В последние годы наблюдается определенная эрозия международной архитектуры соглашений в области ограничения, запрещения и нераспространения вооружений. На международной арене ряд государств предпочитает действовать в одностороннем порядке, обеспечивая свою безопасность путем наращивания инвестиций в военные разработки, а также создавая коалиции из единомышленников и прибегая при необходимости к силовому воздействию на другие страны – участницы международных договоров в обход сложившихся норм международного права. Так, например, в 2001 г. на Пятой обзорной конференции КБТО США в одностороннем порядке блокировали процесс принятия проекта Протокола к Конвенции, имевшего цель усилить и улучшить ее эффективность имплементацию (далее по тексту – Протокол к КБТО), а также предполагавшего проверку соблюдения Конвенции, и с тех пор не демонстрируют никакой заинтересованности в выработке многостороннего юридически обязывающего механизма верификации [19]. Весной 2020 г. американский президент Д. Трамп запустил процедуру, по которой к началу июня 2021 г. Соединенные Штаты планировали выйти из ВОЗ [20]. Однако с учетом сложившейся в мире ситуации вновь избранный президент Д. Байден объявил о планах возобновить сотрудничество с ВОЗ, поскольку именно эта организация имеет «решающее значение для координации международного ответа на *COVID-19*», а также вернуться в Парижское соглашение по климату<sup>1</sup> [21]. В середине января 2021 г. было объявлено, что Россия начала внутригосударственные процедуры по выходу из Договора по открытому небу [22], но 2 февраля 2021 г. министр иностранных дел РФ С.В. Лавров заявил, что формально процесс выхода из договора еще не начался, так как не было подано соответствующего уведомления депозитариям этого договора, и что Россия готова пересмотреть выход из Договора по открытому небу в случае, если США полностью вернуться к выполнению своих обязательств [23]<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Парижское соглашение по климату 2015 г. – международный договор, обязывающий принимать социальные, экономические и технологические меры, направленные на борьбу с глобальным потеплением. Вступил в силу 4 ноября 2016 г. Участниками являются 195 государств и ЕС. В начале июня 2017 г. президент США Д. Трамп дал поручение правительству начать выход из Парижского соглашения, поскольку исполнение этого договора противоречит интересам Соединенных Штатов и может нанести вред угольной промышленности страны.

<sup>2</sup> 7 июня 2021 г. Президент России В.В. Путин подписал закон о денонсации Договора по открытому небу. США вышли из Договора по открытому небу в ноябре 2020 г.,

Кроме того, в свете возникновения новых угроз и непредвиденных чрезвычайных обстоятельств государства склонны концентрироваться на решении сиюминутных проблем национальной безопасности, что обостряет соперничество и ослабляет потенциал долгосрочного сотрудничества, в том числе и в рамках КБТО. В текущих обстоятельствах Конвенция не занимает верхние строчки в списке приоритетов внешнеполитических ведомств и даже в сегодняшних обстоятельствах рискует утратить должную эффективность, недополучая необходимую политическую, институциональную и финансовую поддержку.

История запрещения оружия массового уничтожения началась в 1925 г. с подписания Женевского протокола [24], запрещающего применение химического, бактериологического и токсинного оружия как средства ведения войны. Однако этот международный документ не запрещал научные разработки в целях создания соответствующего оружия и накопление подобных средств ведения войны. Кроме того, многие государства присоединились к Женевскому протоколу с оговорками, предполагающими возможность применения химического, бактериологического или токсинного оружия в ответ на использование подобных средств кем-то из участников вооруженного столкновения. Ряд государств до сих пор не отозвал такие оговорки. КБТО вошла в историю как первое международное соглашение, налагающее всеобъемлющий запрет на отдельный вид оружия массового уничтожения [25, с. 315].

КБТО разрабатывалась в особых геополитических условиях [25, с. 318]. Изначально на полях Конференции по разоружению шли предварительные переговоры о возможности разработки правового механизма, полностью запрещающего как химическое, так и биологическое оружие. Однако по ряду причин государства – участники переговоров пришли к пониманию, что они смогут быстрее достичь консенсуса именно по вопросу всеобъемлющего запрещения биологического оружия. Вопрос о запрещении химического оружия как требующий более детальной проработки был выведен за скобки переговорного процесса, и Конвенция о запрещении химического оружия была открыта для подписания через 18 лет после того, как вступила в силу КБТО [25, с. 320].

История разработки КБТО свидетельствует о том, что даже в условиях жесткого противостояния и гонки вооружений времен холодной войны государства мира были едины в понимании того, что все в равной мере уязвимы перед угрозой биологической войны, что такая война не должна со-

спустя полгода после того, как об этом объявил президент Д. Трамп.

стояться, и потому необходимо как можно скорее исключить биологическое (бактериологическое) и токсинное оружие из национальных арсеналов. Более того, все государства-участники разделяли понимание общей ответственности за поддержание режима КБТО. За четыре с половиной десятилетия, прошедшие с момента вступления Конвенции в силу, проблема биобезопасности стала значительно шире той, которая формулировалась архитекторами КБТО.

Во второй половине XX в. Конвенция разрабатывалась как инструмент разоружения, но она должна не потерять, а, скорее, усилить свою актуальность в XXI в., когда исключительно обострились проблемы общественного здравоохранения, агробезопасности, сохранения природного многообразия, а спектр проблем, связанных с разработкой и совершенствованием технологий двойного назначения, стремительно расширяется [4]. Однако принимать решения, необходимые для укрепления и развития режима КБТО, может только Конференция государств-участников, которая собирается раз в пять лет. Кроме того, данный режим лишен механизма проверки соблюдения обязательств. Попытка принять Протокол к КБТО [26] провалилась в 2001 г., и с тех пор вопрос о верификационном механизме Конвенции так и не получил должного развития [27]. Стремительный прогресс в естественных науках, расширение исследовательских возможностей вследствие конвергенции наук, а также удешевление и роботизация технологических процессов и проистекающая из этого доступность материалов и технологий многократно повышают риски намеренного или ненамеренного нарушения положений КБТО.

КБТО — единственный из международных договоров нераспространения оружия массового уничтожения, который не имеет организации, ответственной за осуществление проверки соблюдения обязательств и оказание содействия государствам-участникам в вопросах, касающихся данного соглашения. В 2006 г. по итогам Шестой обзорной конференции КБТО [28] была создана Группа имплементационной поддержки. Полномочия, ежегодный бюджет и кадровый состав этой Группы крайне ограничены. Кроме того, с 2003 г. [29, р. 3] был запущен процесс межсессионной работы, который состоит из ежегодных встреч правительственных экспертов (как правило, проходят в августе) и ежегодных совещаний государств-участников (обычно в декабре). Межсессионная работа важна, но не решает вопрос с отсутствием полноценной организации, которая состояла бы из рутинно функционирующего исполнительного совета, постоянно действующего технического секретариата и ежегодных конференций государств-участников, принимающих решения, необходи-

мые для поддержания эффективности Конвенции. Институциональная слабость КБТО препятствует своевременному решению возникающих перед Конвенцией проблем и не позволяет с должной быстротой и эффективностью реагировать на такие потребности, как обновление мер доверия, укрепление универсальности документа, техническое содействие государствам в совершенствовании национальной политики соблюдения КБТО, разработка принципов регулирования, совершенствования и применения научно-технических достижений, имеющих отношение к Конвенции, и многие другие важные вопросы. Институциональная слабость замедляет адаптацию режима КБТО к быстро изменяющимся политическим, экономическим и технологическим обстоятельствам.

Очевидно, что любая международная договоренность жизнеспособна в том случае, если государства-участники имеют крепкую политическую волю к соблюдению ограничений, понимая, что взаимное выполнение правил способствует всеобщей безопасности. Если государства сомневаются в добросовестном выполнении ограничений другими членами международного соглашения, политическая воля к дальнейшему исполнению договоренности ослабевает. В отсутствие механизмов проверки соблюдения Конвенции важно, чтобы государства — участники КБТО доверяли друг другу и могли обмениваться информацией в объеме, достаточном для того, чтобы судить о мотивациях, намерениях, озабоченностях и научно-технологических возможностях друг друга. Из вышесказанного очевидно, что уровень доверия и прозрачности в отношениях между участниками Конвенции в настоящее время оставляет желать лучшего. А это в свою очередь ослабляет готовность и решимость государств переводить обсуждения в практическую плоскость, переходить от деклараций к выработке и реализации креативных практических мер. Если ситуация не улучшится, в перспективе можно ожидать ослабления, а в наихудшем варианте — развала Конвенции. В итоговой декларации Восьмой обзорной конференции КБТО, прошедшей в 2017 г., проблемы здоровья животных и растений упомянуты семь раз (в контексте ст. I, VII, X) [30, *part A, par. 1, 4; part G, par. 45; part J, par. 65*], а угрозе биотерроризма посвящен только один абзац, содержащий обтекаемые формулировки [30, *par. ix*]. В частности, в итоговой декларации говорится, что государства — участники Конвенции считают ее всеохватывающим документом и что ст. I КБТО “однозначно покрывает все микробиологические и иные биологические агенты естественного, искусственного происхождения или их модификации, а также их компоненты вне зависимости от их происхождения и метода произ-

водства, вне зависимости от того, воздействуют ли они на людей, животных или растения, если их типы и количества не оправданы профилактическими, защитными или иными мирными нуждами” [30, *part A, par. 1*], а “эксперименты, включающие выброс в атмосферу патогенов или токсинов, опасных для людей, животных и растений, не оправданные профилактическими, защитными или иными мирными целями, являются нарушением статьи I” [30, *part A, par. 4*].

### О ВОЗМОЖНЫХ ПУТЯХ УКРЕПЛЕНИЯ РЕЖИМА КБТО

Странам-депозитариям (и не только) было бы полезно выступить с заявлениями, подтверждающими их заинтересованность в укреплении КБТО. В таких заявлениях было бы полезно сформулировать, какова роль Конвенции для международной безопасности в обстоятельствах, возникших в связи с пандемией *COVID-19*.

Без сомнения, Протокол к КБТО нужен, и следует добиваться его разработки и принятия государствами-участниками. Однако отсутствие механизма верификации соблюдения Конвенции не должно препятствовать продвижению по таким направлениями ее укрепления, как совершенствование международных мер выявления и снижения новых биологических рисков, конструирование процесса оценки перспективных научно-технических разработок, существенных для КБТО, обновление и универсализация мер доверия, обмен наилучшими практиками обеспечения безопасности при работе с особо опасными патогенами, уточнение механизмов и процедур расследования случаев предполагаемого применения биологического и токсинного оружия.

Для целей укрепления Конвенции будут полезны как двусторонние, так и многосторонние форматы сотрудничества. В такие форматы важно вовлекать государства, не имеющие разнообразного и многолетнего опыта соблюдения КБТО, но испытывающие сложности в сфере биобезопасности и/или расположенные в регионах повышенных биологических рисков. Необходимо развивать у руководства этих стран понимание сопричастности процессу укрепления Конвенции, ответственности за ее будущее. Кроме того, такое взаимодействие позволит аккумулировать необходимую политическую поддержку для выработки решений на всех этапах обзорного цикла КБТО.

Следует обратить внимание и на то, что сегодня становится все более очевидным: в решениях Восьмой конференции государств – участников КБТО мало и недостаточно четко были прописаны проблемы, связанные с опасностями возможного

применения БО в аграрном секторе. Сельскохозяйственное растениеводство и животноводство всегда были основами поддержания жизнеспособности человека. Противоправное уничтожение источников продовольственных ресурсов (“агротерроризм”) – это не только психологическая и экологическая атака, но и долговременная дестабилизация системы продовольственной безопасности целой страны или региона. Круг проблем, которые могут быть связаны с потенциальной опасностью применения БО как в политических целях, так и в незаконной конкурентной борьбе для достижения экономического преимущества в области сельскохозяйственного производства, недавно были достаточно подробно обсуждены [31]. Здесь следует подчеркнуть, что само понятие “агротерроризм” как преступление, совершенное путем применения опасных патогенов растений или сельскохозяйственных животных, было предложено еще в конце XX в. [32].

В последние годы проблемы агротерроризма в открытых источниках обсуждаются довольно активно [32]. Приводимые специалистами аргументы указывают на то, что такая опасность становится все более актуальной, поэтому нужны быстрые и четкие решения на высоком международном уровне.

В перспективе государства – члены КБТО могли бы уделить больше внимания детализации плана сотрудничества, нацеленного на противодействие угрозам агротерроризма (реализация ст. VII и X Конвенции), а также учесть связанные с этим вопросы при обсуждении дальнейших шагов в направлении разработки механизма обзора научно-технических достижений, значимых для КБТО. Кроме того, на предстоящей Девятой обзорной конференции КБТО государствам-участникам было бы полезно уточнить планы дальнейшего сотрудничества с ВОЗ, Всемирной организацией здравоохранения животных, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН и Международной Конвенцией по карантину и защите растений. Одним из пунктов такого межинституционального сотрудничества мог бы стать вопрос о конструировании процесса обзора научно-технических достижений, важных для КБТО. Вопрос, на который следовало бы совместно искать ответ, мог бы звучать так: как научно-технологические достижения в области естественных наук могут способствовать всем без исключения статьям Конвенции, а не только запретительным.

Государства – участники КБТО ведут разговор о необходимости наладить соответствующий процесс обзора научно-технических достижений, начиная со времен, предшествующих Первой обзорной конференции КБТО [33]. После провала переговоров по разработке верификационного

механизма для Конвенции в 2001 г. государства-участники стали заметно чаще обращаться к идее запуска процесса обзора научно-технических достижений и инициатива начала постепенно обрастать деталями. В настоящее время соответствующий круг вопросов регулярно рассматривается в формате Группы правительственных экспертов (группа *МХ2*) на ежегодных совещаниях [34].

Необходимость разработки и внедрения процесса обзора научно-технических достижений, имеющих отношение к КБТО, не вызывает возражений среди государств – участников Конвенции. В ходе встреч экспертной группы *МХ2* происходит обмен мнениями о том, какие виды исследовательских работ и научные направления заслуживают пристального внимания с точки зрения соблюдения КБТО. В таких оценках пока не прослеживается единство подходов и методологии. При этом, безусловно, в подходах, представленных экспертами разных стран, есть точки пересечения.

Среди участников КБТО по-прежнему отсутствует единство в понимании того, как именно должен быть организован процесс обзора научно-технических достижений, важных для Конвенции, и какие задачи должны стоять перед участниками той организационной структуры, которая будет осуществлять этот процесс.

По мнению авторов, следует выделить следующие задачи такого процесса:

- обеспечение действенности норм Конвенции, запрещающих разработку, производство, испытание, хранение (а также применение) биологического оружия;

- выявление возможностей для совершенствования мер доверия в рамках КБТО и уточнение подходов к совершенствованию национальных мер ее соблюдения/имплементации;

- содействие научно-технологическому сотрудничеству в целях устойчивого социального и экономического развития;

- оказание помощи в борьбе с возникающими биологическими рисками;

- обеспечение технологиями быстрого обнаружения и определения природы и источников заболеваний человека, растений и животных.

Есть и иные доводы в пользу скорейшего запуска процесса обзора научно-технических достижений, значимых для КБТО. Вовлеченность в ход переговоров и причастность государств к результату усилий по разработке такого обзорного механизма могли бы содействовать их заинтересованности в усилении и повышении эффективности Конвенции. Такой процесс сам по себе мог бы служить дополнительной мерой укрепления доверия

и усиления транспарентности. Разработка подобного процесса – это ресурс для институционального укрепления режима КБТО, который мог бы способствовать уточнению и расширению роли Группы имплементационной поддержки (можно было бы обсудить вопрос не только о продлении мандата Группы, но и о том, чтобы выделить дополнительную ставку под координатора взаимодействия государств-участников по вопросам обзора научно-технических достижений), а также укреплению межсекторальных связей между заинтересованными сторонами из промышленно-технологической среды, академических кругов, национальных правительств и международных организаций. Кроме того, создание новых элементов в институциональной архитектуре сделает режим Конвенции более разветвленным, а значит, появятся дополнительные механизмы для адаптации режима к меняющемуся окружению. Обеспечение процесса мониторинга научно-технических достижений могло бы стать важным шагом в сторону согласования единых подходов к оценке биологических рисков. При этом важно было бы рассматривать опасности новых технологий как в контексте традиционных угроз, так и в контексте террористических и киберрисков.

При конструировании процесса обзора научно-технических достижений, имеющих отношение к КБТО, следует двигаться поступательно, сочетая различные модели. Возможно, настало время приступить к более структурированному обсуждению таких достижений в рамках работы группы *МХ2*. К примеру, можно было бы выделить подкатегории и согласовать классификацию, что позволит сделать дальнейшее обсуждение более структурированным, четче обозначить точки пересечения в оценках различных государств-участников, найти общий знаменатель. При обсуждении международного сотрудничества по предотвращению болезней в контексте ст. X Конвенции следует иметь в виду не только создание новых вакцин (необходимость в тех или иных вакцинах заранее предсказать сложно), но в первую очередь разработку универсальных платформ, на базе которых можно быстро создать конкретную, востребованную на данный момент вакцину и иметь достаточно мощностей для ее массового производства.

Вместе с тем следует начать обсуждение создания четкой, всесторонне обоснованной и актуальной на сегодняшний день международной классификации биологических агентов по уровню их биологической опасности. Важно также принимать во внимание влияние научно-технологического прогресса на организацию оснащения, управления и защиты предприятий биологической промышленности, которая становится более гибкой и менее громоздкой. Полезно, в частности, обсудить

введение единых международных стандартов отчетности о наличии производственных возможностей и мерах обеспечения биобезопасности на предприятиях, использующих современные биотехнологии. В качестве примера можно привести, например, промышленное производство рекомбинантного ботулотоксина для косметологических целей, попадание бактерии-суперпродуцента которого в окружающую среду может привести к весьма серьезным последствиям. Очевидно, что международные механизмы обеспечения биологической безопасности (включая такие инициативы, как, например, мониторинг и регулирование работ по секвенированию ДНК) должны выстраиваться с учетом интересов всех заинтересованных сторон. К обсуждению моделей регулирования должно быть привлечено больше квалифицированных ученых, чем сейчас, а также представителей исследовательских сообществ, бизнеса, специалистов в области информационных технологий, юристов и представителей национальных регуляторных органов.

При публикации результатов исследовательских проектов важно указывать уровень сертифицированной биобезопасности в этих лабораториях согласно международной классификации ВОЗ, размещать достоверную и необходимую информацию о головной организации и лаборатории, где проходили эксперименты. Целесообразно разработать единые стандарты предоставления такой информации и сделать практику ее указания повсеместной. Международный обмен опытом и наилучшими практиками осуществления мер обеспечения безопасности в лабораториях при работе с патогенами – действительно эффективная мера. В отдельных случаях были положительные примеры организации добровольных ознакомительных визитов, когда специалисты посещали вновь построенные лаборатории до начала функционирования последних. В ходе таких визитов приглашенные знакомились с планом лаборатории, посещали объект и высказывали рекомендации по организации мер биобезопасности, которые, как правило, учитывались. Такого рода инициативы были полезны для укрепления доверия. Отсутствие Протокола к КБТО негативно ска-

зывается и на шансах расширить подобный обмен, согласовав принципы, подходы и параметры таких посещений, сделать их общепринятой мерой. Полезно продолжить обсуждение возможных форматов добровольных ознакомительных визитов с целью обмена опытом по совершенствованию мер обеспечения безопасности при работе с патогенами. При разработке и оценке моделей таких посещений важно учитывать наличие существенных различий в культуре биологической безопасности и подходах к решению технических задач. Такие различия могут приводить, в частности, к тому, что одни и те же меры обеспечения безопасности при работе с опасными и особо опасными патогенами могут быть по-разному восприняты и оценены, а значит, и выводы ознакомительной группы могут быть неоднозначными. Поэтому следует создать такую концепцию посещений, которая позволяла бы адаптировать эту процедуру с учетом всех важных факторов, включая различия в национальных концепциях биобезопасности, что приведет к четкому взаимопониманию и укреплению доверия.

В заключение следует отметить, что в настоящее время как никогда важно рассмотреть возможность надления ежегодных совещаний государств – участников КБТО полномочиями принимать весомые решения с правом их реализации, не ожидая пяти лет до проведения очередной Обзорной конференции. Важно четко регламентировать пути активного вовлечения экспертного потенциала академических сообществ, профессиональных ассоциаций и неправительственных аналитических центров при возникновении ситуаций, требующих быстрого реагирования. Это можно сделать посредством современных коммуникативных технологий, которые позволили бы сэкономить финансовые средства, а также с помощью инновационных методов информационно-аналитической работы. Кроме того, полезно продолжать практику проведения международных конференций наподобие тех, что прошли в г. Сочи в 2017, 2019 и 2021 гг. на тему “Глобальные угрозы биологической безопасности. Проблемы и решения” [35, 36, 37]. Наконец, нельзя недооценивать потенциал дипломатии второго трека.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Frinking E. et al. *The Increasing Threat of Biological Weapons: Handle with Sufficient and Proportionate Care*. Hague Centre for Strategic Studies. The Hague, 2016. 38 p. Available at: [https://mk0hcssnlsb22xc4fhr7.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/02/Threat-and-Care-of-BWdef4eversie\\_0.pdf](https://mk0hcssnlsb22xc4fhr7.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/02/Threat-and-Care-of-BWdef4eversie_0.pdf) (accessed 10.02.2021).
2. Даулинг С. Коронавирус: уроки “испанки” для тех, кто сегодня борется с распространением COVID-19. *BBC News*, 07.03.2020. [Dauling S. Coronavirus: Lessons of “Spanish Influenza” for Those Who Fight the Spread of COVID-19 Today. *BBC News*, 07.03.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.bbc.com/russian/vert-fut-51723306> (accessed 01.02.2021).
3. Антипова А., Минько Д., Губернаторов Е. Пандемия COVID-19. Что известно о вирусе. *РБК*, 16.10.2020. [Antipova A., Min'ko D., Gubernatorov E. COVID-19 Pandemic. What Do We Know about the Virus? *RBC*, 16.10.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.rbc.ru/society/23/01/2020/5e295e8f9a79476dcaaae2c8?from=center> (accessed 01.02.2021).

4. Завриев С., Шемякин И. Синтетическая биология – современные вызовы и проблемы биобезопасности. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 12, сс. 77-83. [Zavriev S., Shemyakin I. Synthetic Biology in the Context of Current Biosecurity Challenges and Problems. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 12, pp. 77-83. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-12-77-83>
5. Ifitimie I.A. The Implications of COVID-19 for NATO's Counter-Bioterrorism. Tardy T., ed. *COVID-19: NATO in the Age of Pandemics*. NATO Defense College, 2020, pp. 51-60. Available at: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1440> (accessed 02.02.2021).
6. Kortepeter M. A Defense Expert Explores Whether the COVID-19 Coronavirus Makes a Good Bioweapon. *Forbes*, 21.08.2020. Available at <https://www.forbes.com/sites/coronavirusfrontlines/2020/08/21/a-defense-expert-explores-whether-the-covid-19-coronavirus-makes-a-good-bioweapon/?sh=42419e4c7ece> (accessed 01.02.2021).
7. Dehghani A., Masoumi G. Could SARS-CoV-2 or COVID-19 Be a Biological Weapon? *Iran Journal of Public Health*, 2020, vol. 49, suppl. 1, pp. 143-144. DOI: 10.18502/ijph.v49iS1.369 Available at: <https://publish.kne-publishing.com/index.php/ijph/article/view/3691/2798> (accessed 01.02.2021).
8. Полякова В. Гейтс предупредил о двух угрозах человечеству после пандемии. *РБК*, 08.02.2021. [Polyakova V. Gates Warned About the Two Threats to the Humankind after the Pandemic. *RBC*, 08.02.2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.rbc.ru/society/08/02/2021/6020ab349a7947cfd0cb14b7> (accessed 08.02.2021).
9. Brzozowski A. Has COVID-19 Increased the Threat of Bioterrorism in Europe? *Euractiv*, 03.06.2020. Available at: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/has-covid-19-increased-the-threat-of-bioterrorism-in-europe/> (accessed 01.02.2021).
10. Finaud M. *How Does COVID-19 Relate to Biological Weapons?* Geneva Centre for Security Policy. 29.05.2020. Available at: <https://www.gcsp.ch/global-insights/how-does-covid-19-relate-biological-weapons> (accessed 01.02.2021).
11. Aoláin F. Under Cover of COVID at the UN: Why Counterterrorism Is Not the Answer to a Pandemic. *Just Security*, 10.07.2020. Available at: <https://www.justsecurity.org/71305/under-cover-of-covid-at-the-un-why-counterterrorism-is-not-the-answer-to-a-pandemic/> (accessed 01.02.2021).
12. ВОЗ объявила вспышку коронавируса ЧС международного значения. *Интерфакс*, 30.01.2020. [WHO Announced the Outbreak of the Coronavirus as an Emergency Situation of a Global Significance. *Interfax*, 30.01.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.interfax.ru/world/693442> (accessed 02.02.2021).
13. *The Great Lockdown: Worst Economic Downturn since the Great Depression*. International Monetary Fund. Press release no. 20/98. March 23, 2020. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency> (accessed 02.02.2021).
14. Jaiswal J., LoSchiavo C., Perlman D. Disinformation, Misinformation and Inequality-Driven Mistrust in the Time of COVID-19: Lessons Unlearned from AIDS Denialism. *AIDS and Behaviour*, 2020, no. 24, pp. 2776-2780. DOI: 10.1007/s10461-020-02925-y Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10461-020-02925-y> (accessed 01.02.2021).
15. Mian A., Khan S. Coronavirus: the Spread of Misinformation. *BMC Medicine*, 2020, no. 18, article no. 89. DOI: 10.1186/s12916-020-01556-3 Available at: <https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-020-01556-3> (accessed 01.02.2021).
16. Lumbaca J. *Coronavirus, Terrorism, and Illicit Activity in the Indo-Pacific*. Security Nexus. DOI: 10.2307/resrep24868 Available at: <https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/04/Security-nexus-IP-Terrorism-lumbaca-rev.pdf> (accessed 01.02.2021).
17. *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction*. United Nations. Office for Disarmament Affairs. Available at: <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc> (accessed 01.02.2021).
18. *Membership of the Biological Weapons Convention*. United Nations. Office for Disarmament Affairs. Available at: [https://www.unog.ch/\\_\\_80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/7be6cbbea0477b52c12571860035fd5c?OpenDocument&ExpandSection=3#\\_Section3](https://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/(httpPages)/7be6cbbea0477b52c12571860035fd5c?OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3) (accessed 01.02.2021).
19. *О Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия*. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 22.12.2017. [About the Biological and Toxin Weapons Convention. Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing. 22.12.2017. (In Russ.)] Available at: [https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=9377](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=9377) (accessed 01.02.2021).
20. Байден пообещал в случае победы на президентских выборах вернуть США в состав ВОЗ. *TASS*, 08.07.2020. [Biden Promised to Bring the U.S. Back to the WHO in Case He Wins. *TASS*, 08.07.2020. (In Russ.)] Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8909095> (accessed 01.02.2021).
21. Котляр М., Лисицына М. Байден отменил указы Трампа о выходе из соглашения по климату и ВОЗ. *РБК*, 21.01.2021. [Kotlyar M., Lisitsyna M. Biden Cancelled Trump's Order on the U.S. Withdrawal from the Agreement on Climate and the WHO. *RBC*, 21.01.2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.rbc.ru/politics/21/01/2021/60082e5b9a79479e7d79909e> (accessed 02.02.2021).
22. Черненко Е. Россия выходит из Договора по открытому небу. *Коммерсантъ*, 15.01.2021. [Chernenko E. Russia Is Going to Withdraw from the Open Skies Treaty. *Kommersant*, 15.01.2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4651558> (accessed 02.02.2021).
23. Лавров допустил пересмотр решения о выходе из Договора по открытому небу. *Коммерсантъ*, 02.02.2021. [Lavrov Admitted Possibility of Revision of Russia's Withdrawal from Open Skies Treaty. *Kommersant*, 02.02.2021.

- (In Russ.)] Available at: [https://www.kommersant.ru/doc/4672385?utm\\_source=vybor&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter](https://www.kommersant.ru/doc/4672385?utm_source=vybor&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter) (accessed 02.02.2021).
24. *Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств, 17 июня 1925 года*. Международный Комитет Красного Креста. [*Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare*. International Committee of the Red Cross. (In Russ.)] Available at: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/protocol-gases-170625.htm> (accessed 30.01.2021).
  25. Малыгина А.А. Версальский договор как веха в истории дипломатии разоружения. *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Международные отношения*, 2019, т. 12, № 3, сс. 303-326. [Malygina A.A. The Treaty of Versailles as a Milestone in the History of Disarmament Diplomacy. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 12, no. 3, pp. 303-326. (In Russ.)] DOI: 10.21638/11701/spbu06.2019.304
  26. *Protocol to the Convention on the Prohibition of the Development, Production, and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction*. BWC/AD HOC GROUP/CRP.8 (Technically corrected version) Presented 30 May 2001. Available at: <https://undocs.org/BWC/AD%20HOC%20GROUP/CRP.8> (accessed 01.02.2021).
  27. Littlewood J. *Revisiting BWC Verification. A Stepping Stone Approach*. Policy Brief no. 1, August 2018. King's College of London. Available at: <http://www.filippalenzos.com/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Brief-1.pdf> (accessed 01.02.2021).
  28. Калинина Н.И. *Международные и национальные проблемы биологической безопасности и перспективы их решения*. Москва, ИМЭМО РАН, 2012. 310 с. [Kalinina N.I. *International and National Problems of Biosecurity and Prospects for Their Solutions*. Moscow, IMEMO, 2012. 310 p. (In Russ.)]
  29. *Fifth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Final Document*. BWC/CONF.V/17. Geneva, 2002. Available at: <https://undocs.org/BWC/CONF.V/17> (accessed 01.02.2021).
  30. *Eighth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Final Document*. BWC/CONF.VIII/4. Final Declaration. Available at: <https://undocs.org/BWC/CONF.VIII/4> (accessed 01.02.2021).
  31. Игнатов А., Завриев С. Потенциальные угрозы в сфере сельскохозяйственной и продовольственной безопасности. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 7, сс. 100-107. [Ignatov A., Zavriev S. Potential Threats in the Sphere of Agricultural Security and Food Safety. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 7, pp. 100-107. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-7-100-107>
  32. Corley H., Higley L., Watkins J. *Agricultural Bioterrorism Threat Requires Vigilance*. Institute of Agriculture and Natural Resource. University of Nebraska. November 12, 2001. Available at: <https://web.archive.org/web/20120218075510/http://ianrnews.unl.edu/static/0111121.shtml> (accessed 18.01.2021).
  33. Revill J., Ilchmann K., McLeish C., Nightingale P. *Proposals for Changing the S&T Reviews*. Available at: [http://hsp.sussex.ac.uk/sandreviews/\\_uploads/results/proposals%20for%20changing%20s&t%20reviews.pdf](http://hsp.sussex.ac.uk/sandreviews/_uploads/results/proposals%20for%20changing%20s&t%20reviews.pdf) (accessed 08.02.2021).
  34. *Report of the 2019 BWC Meeting of Experts on Review of Developments in the Field of Science and Technology Related to the Convention*. United Nations. Available at: <https://undocs.org/en/bwc/msp/2019/mx.2/2> (accessed 01.02.2021).
  35. *Об итогах работы международной конференции “Глобальные угрозы биологической безопасности: проблемы и решения”*. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 02.11.2017. [On the Results of the International Conference “Global Biosecurity Threats: Problems and Solutions”. Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing. 02.11.2017. (In Russ.)] Available at: [https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=9153](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=9153) (accessed 08.02.2021).
  36. *О работе II Международной конференции “Глобальные угрозы биологической безопасности: проблемы и решения”*. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 21.06.2019 [On the Work of the Second International Conference “Global Biosecurity Threats: Problems and Solutions”. Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing. 21.06.2019. (In Russ.)] Available at: [https://rospn.gov.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=12147](https://rospn.gov.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=12147) (accessed 08.02.2021).
  37. *Об итогах III Международной научно-практической конференции “Глобальные угрозы биологической безопасности. Проблемы и решения”*. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 25.06.2021. [On the Work of the Third International Conference “Global Biosecurity Threats. Problems and Solutions”. Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing. 25.06.2021. (In Russ.)] Available at: [https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=18194](https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=18194) (accessed 01.02.2021).

**ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF AFFAIRS AROUND THE BTWC:  
PROBLEMS AND THEIR POSSIBLE SOLUTIONS**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 112-121)*

*Received 19.02.2021.*

*Sergei K. ZAVRIEV (szavriev@ibch.ru),*

*ORCID 0000-0002-6741-8175*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*Anastasia A. MALYGINA (a.malygina@spbu.ru),*

*ORCID 0000-0002-5543-5103*

*Saint Petersburg State University, 7-9, Universitetskaya Emb., Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation.*

*The COVID-19 pandemic has highlighted the relevance of biosecurity and biosafety issues, including such risks as the deliberate use of biological weapons, agroterrorism, and developments in life sciences with dual-use potential. Throughout its almost 50-year history, the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) regime has faced many challenges, a majority of which have demanded attention ever since. For example, the problem of universality remains topical. The verification mechanism has not received enough development since 2001. Also, the BTWC regime has to face the inequality of economic, scientific and technological development of the States parties that, altogether with the inequalities in the BTWC implementation experience, makes the regime vulnerable. Amid these long-standing and profound issues new threats continue to emerge, like the erosion of global arms control and disarmament architecture as well as developments in science and technology. Even though States parties to the BTWC agree on the need to establish effective mechanisms for reviewing scientific and technological developments, there is no unanimity in approach or possible format. Moreover, agroterrorism, despite its increased relevance, is not covered properly within the BTWC regime. The list of challenges is extensive, however, there is a larger list of possible measures designed to strengthen this regime. Given that the sustainability of any regime is based on the political will of its members to comply, it is essential to enhance states' commitments and stimulate their interest through a variety of proposed measures. Joint activities, like the renewal of confidence building measures, addressing risks of bioterrorism, or reviewing scientific and technological developments related to the Convention, in particular, may give the impetus needed.*

*Keywords: biological safety, the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC), disarmament, international cooperation, control and monitoring of bio-threats.*

*About authors:*

*Sergei K. ZAVRIEV, Corresponding Member, Russian Academy of Sciences; Doctor of Biological Sciences, Professor, Leading Researcher.*

*Anastasia A. MALYGINA, Candidate of Political Sciences, Associate Professor.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-112-121

МИГРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ЦЕНТРЫ  
КАК КАНАЛЫ ПРИТОКА ИНОСТРАННЫХ  
ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В ГОРОДА ЕВРОПЫ**

© 2021 г. А. Булатов, А. Габарта, Е. Сергеев

*БУЛАТОВ Александр Сергеевич, доктор экономических наук,  
МГИМО МИД России, РФ, 117454 Москва, пр-т Вернадского, 76 (bulatov.moscow@mail.ru),  
ORCID 0000-0003-2167-9457*

*ГАБАРТА Анджей Артурович, кандидат экономических наук,  
МГИМО МИД России, РФ, 117454 Москва, пр-т Вернадского, 76 (a.habarta@inno.mgimo.ru),  
ORCID 0000-0003-4236-3777*

*СЕРГЕЕВ Егор Александрович, кандидат экономических наук,  
МГИМО МИД России, РФ, 117454 Москва, пр-т Вернадского, 76 (sergeev-ea@yandex.ru),  
ORCID 0000-0001-9964-9595*

Статья поступила в редакцию 09.11.2020.

В статье исследуется роль международных финансовых центров в притоке иностранных трудовых мигрантов в крупные города Западной и Восточной Европы на примере Лондона, Дублина, Амстердама, Франкфурта, Варшавы. В центре исследования находятся такие аспекты деятельности международных финансовых центров, как их воздействие на структуру и динамику трудовой миграции в указанные города, влияние их работников на экономическую и социальную жизнь городов размещения, проблемы адаптации таких кадров к условиям новых мест пребывания. В заключение делаются сравнения указанных центров с Москвой и предлагаются некоторые идеи по использованию данного опыта в российской столице.

**Ключевые слова:** международные финансовые центры, международная трудовая миграция, Лондон, Дублин, Амстердам, Франкфурт, Варшава, Москва.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-122-132

Европа (и прежде всего ее города) – важный регион притяжения международной миграции, уступающий по данному показателю только Азии. В 2019 г. из 272 млн иммигрантов (людей, проживавших вне стран своего рождения), 82 млн жили в Европе, преимущественно в государствах Евросоюза. Около двух третей из них работали и составляли весьма существенную часть европейской рабочей силы, особенно в западной части континента. По последним имеющимся данным (за 2017 г.), из 164 млн трудовых мигрантов примерно треть (около 52 млн) трудилась в Европе, из них в Западной – 39 млн [1, р. 3, 24, 85, 161].

Для части этих иммигрантов, прежде всего квалифицированных, пунктами притяжения являются международные финансовые центры (МФЦ). Последние представляют собой места сосредоточения финансовых учреждений, осуществляющих международные финансовые операции. По последним данным наиболее известного рейтинга таких центров – *Global Financial Centres Index (GFCI)* [2], в городах Европы (без учета России) расположены 46 из 108 МФЦ мира. Прежде всего это крупнейшие европейские города (Лондон, Париж, Амстердам, Франкфурт-на-Майне, Варшава), хотя немало

МФЦ находится в городах среднего размера (Цюрихе, Женеве, Люксембурге, Дублине) и даже в малых городах (в Лихтенштейне, на Мальте, островах Гернси и Джерси). МФЦ оказывают существенное воздействие как на экономику своего города, так и национальную в целом.

Если на первое место при оценке конкурентоспособности МФЦ ставят деловую среду (принятые в зоне его расположения регулятивные нормы, стабильность их соблюдения, соответствие международным деловым стандартам, уровень коррупции), то на второе – условия для развития человеческого капитала (привлекательность МФЦ для талантливых работников, обеспечение их качественной средой проживания, свободу въезда и выезда квалифицированного персонала, гибкий рынок рабочей силы, уровень развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)). Лишь затем учитываются такие аспекты, как деловая инфраструктура, репутация МФЦ, развитие в них финансового сектора [2]. Таким образом, конкурентоспособность МФЦ во многом зависит от их способности притягивать квалифицированных (в первую очередь талантливых, с высоким потенциалом роста) специалистов, в том числе из-за рубежа.

В предлагаемой статье излагаются результаты проведенного авторами исследования о воздействии европейских МФЦ на международную трудовую миграцию в города размещения этих центров. Объектами исследования выбраны попарно Лондон (крупнейший европейский МФЦ) и Дублин (быстро растущий соперник лондонского центра), Амстердам (старейший европейский МФЦ) и Франкфурт-на-Майне (далее – Франкфурт) (один из крупнейших международных финансовых центров в Европе), а также Варшава (крупнейший наряду с Прагой МФЦ Восточной Европы).

В фокусе исследования находятся такие вопросы, как воздействие МФЦ на структуру и динамику трудовой иммиграции в эти города, влияние работников этих центров на экономическую и социальную жизнь принимающей стороны, проблемы адаптации работников МФЦ к жизни в местах их пребывания. Одновременно исследуемые международные финансовые центры сравниваются с московским с целью вывести из имеющихся сходств и различий некоторые практические предложения.

#### НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИИ В КРУПНЫЕ ГОРОДА И ИХ МФЦ

Важность международной миграции и связанных с ней проблем для европейских стран в условиях серьезных демографических изменений трудно переоценить, что подчеркивается во многих публикациях, в том числе российских [3, 4]. Главную роль в миграционных и вызванных ими процессах играют города, прежде всего с широкими глобальными связями (глобальные города), поскольку именно последние являются основными центрами притяжения мигрантов. Одновременно наблюдается усиление влияния глобальных городов в мировой экономике и мировой политике [5, 6]. Расположенные в таких городах международные финансовые центры активно привлекают трудовых мигрантов разных категорий, преимущественно работников с высокой квалификацией.

Представляется, что с теоретической точки зрения вопросы, связанные с миграцией в города с МФЦ, можно объединить в три группы: 1) наличие специфических притягивающих факторов в глобальные города и их МФЦ; 2) экономический (и иногда политический) эффект от этой миграции; 3) специфика расселения и трудовая, образовательная и иные структуры сообщества иммигрантов.

Теоретические аспекты международной трудовой миграции в основном сосредоточены вокруг концепции выталкивающих и притягивающих факторов, способных подвинуть людей на изме-

нение места жительства и определяющих его новое расположение. Подобный подход применим и к отдельным городам. Так, есть исследования, посвященные притягивающим факторам Лондона [7] и Амстердама [8]. К названной категории факторов нужно отнести и наличие в том или ином городе МФЦ.

Из притягивающих факторов, связанных с МФЦ, отметим прежде всего уровень заработной платы, который в городах с такими центрами, как правило, высок. Далее можно назвать возможности осуществления инновационной деятельности с расчетом на высокий технологический уровень МФЦ; перспективы получения образования в вузах, которые в глобальных городах часто сотрудничают с местным МФЦ [9]; хорошо развитую в подобных точках транспортную инфраструктуру [10]. Необходимо учитывать и внеэкономические факторы – в частности, трудовые мигранты при переезде могут руководствоваться мотивами большей личной свободы или демократичности общества в городах с МФЦ [10], а также импонирующей им культурной средой, складывающейся вокруг этих центров [11].

Притягивающим фактором является и политика по привлечению высококвалифицированных кадров [12]. Принято считать, что у данной группы мигрантов существуют особые требования. Так, они более взвешенно относятся к возможности трудоустройства (для них может быть важен не только уровень зарплаты, но и перспективы карьерного роста), предпочитают жить в привлекательной городской среде, принимают во внимание уровень безопасности, предоставление социальных услуг, даже общую “атмосферу” города, а также степень жесткости миграционного регулирования [13]. Обычно европейские города с МФЦ в той или иной степени отвечают этим требованиям.

Влияние, которое иммигранты оказывают на принимающий город и его МФЦ, также может проявляться в самых разных сферах: недвижимость, занятость и образование, система здравоохранения, транспорт, безопасность, социальная сплоченность и др. Наиболее значительными представляются изменения в демографической структуре городского населения. Обычно доля некоренного населения в городах с МФЦ гораздо выше, чем в среднем по стране [14], что также способствует изменениям политического и социального ландшафта, хотя и не радикально.

Конкуренция за привлечение квалифицированных трудовых ресурсов между международными финансовыми центрами только усиливается, примером чего могут служить дискуссии о будущем континентальных МФЦ после Брекзита [15]. Приток наиболее квалифицированных кадров по-

вышает конкурентоспособность таких центров, и для них обычно не столь важна национальная принадлежность персонала, хотя прослеживается немало исключений (см. далее примеры Дублина и Франкфурта).

### ЛОНДОН И ДУБЛИН

Несмотря на то что немало уроженцев Великобритании проживает за рубежом (около 4 млн человек), в самом Соединенном Королевстве иммигрантов (родившихся вне его границ жителей страны) намного больше – 9.3 млн [1]. Более трети иммигрантов осело в Лондоне – 3.2 млн человек [16], что не удивительно, принимая во внимание крупные размеры этого города (8.9 млн жителей, то есть 13.5% населения страны) и высокий уровень его экономического развития (производит около четверти британского ВВП) [17].

В результате если во всей Великобритании в 2018 г. доля иммигрантов в общей численности рабочей силы составляла 17%, в том числе выходцев из зарубежной Европы – 7% и из остальных стран мира – 10% [18], то в Лондоне еще в 2015 г. их доля была заметно выше – соответственно 38%, 25 и 13% [19].

Большинство иммигрантов в Великобритании работает в отраслях с преобладанием низко- и среднеквалифицированных мест. Тем не менее в ряде отраслей с доминированием высококвалифицированного труда их доля достаточно велика. Например, в секторе финансовых, страховых и деловых услуг доля иммигрантов в середине прошлого десятилетия составляла 12% по всей стране (в основном это были выходцы из Западной Европы, Индии, Восточной и Юго-Восточной Азии) [16, 20]. Многие из них воспользовались ростом этой отрасли, особенно в последние годы: если в 2010 г. в финансовых и страховых услугах Великобритании работало 1107 тыс., то в 2020 г. уже 1261 тыс. человек [21].

Данный рост во многом происходил за счет Лондона. На последний приходится четверть рабочих мест указанной отрасли, но здесь же производится около половины всех финансовых и страховых услуг Великобритании [22], во многом за счет большой степени ориентации лондонского МФЦ на мировой рынок. Его учреждения размещены в разных районах города, преимущественно же в Сити. Лондонский МФЦ – ведущий не только в стране, но и в мире, уступает он лишь Нью-Йоркскому. Такое положение обеспечивают его сильные позиции в показателях конкурентоспособности среди ведущих МФЦ: лондонскому международному финансовому центру принадлежит второе место в мире по качеству деловой

среды и развитию финансового сектора, третье место по уровню человеческого капитала, городской инфраструктуры, международной репутации [23]. Во многом благодаря МФЦ сектор финансовых и страховых услуг является наиболее важным в экономике города, обеспечивая 17% его ВВП.

Численность иммигрантов, работающих в сфере финансовых и страховых услуг в Лондоне (преимущественно в МФЦ), оценивалась в 2015 г. в 118 тыс. человек, из которых 42 тыс. были выходцами из стран ЕС и еще 76 тыс. – из других государств мира. Таким образом, в этом высокооплачиваемом секторе Лондона доля иммигрантов составляла очень значительную величину – около 40%. Благодаря чему на них приходился наибольший отраслевой вклад работающих мигрантов в лондонский ВВП – более 2/5 от всего вклада иммигрантов в лондонский валовой внутренний продукт [19].

Большому притоку иммигрантов в лондонский МФЦ во многом способствуют его размах и многосторонняя специализация, в которой заметное место занимает ориентация на международную торговлю финансовыми и страховыми услугами и обеспечение инвестиционной деятельности размещенных в этом городе штаб-квартир и отделений транснациональных корпораций (ТНК). Международной торговлей услугами в Лондоне занято огромное количество финансовых компаний (около 60 тыс.) и банков (264) [22]. Подобная комбинация обеспечивает британской столице лидирующую роль в мире в трансграничном обмене валютой, купле-продаже финансовых деривативов, предоставлении трансграничных частных банковских займов. Такие сделки требуют не только большого объема квалифицированного труда, но и устойчивых международных деловых связей. По данным за 2017 г., у МФЦ Лондона было 335 таких постоянных каналов связи (у Парижа – 269, Франкфурта – 251, Сингапура – 158, Гонконга – 155) [24]. Наличие квалифицированных иммигрантов в лондонском МФЦ, выходцев из стран – главных его клиентов, помогает обеспечивать эти контакты.

Высокая численность размещенных в МФЦ Лондона штаб-квартир ТНК – 193 на середину 2010-х годов (превзошли эту планку только МФЦ Токио и Нью-Йорка) [18] – также притягивает значительное количество работников из-за рубежа. Это объясняется во многом присутствием здесь высокопоставленных менеджеров из стран происхождения самих ТНК (так называемых экспатов), а также потребностью транснациональных корпораций в специалистах, знающих условия ведения бизнеса в тех государствах, где оперируют эти штаб-квартиры и отделения.

Международные мигранты считают Лондон одним из наиболее удобных городов в мире для работы и проживания. Высокий уровень жизни, неплохие показатели роста экономики и ее инновационный характер, относительно низкие налоги, привлекательная деловая, правовая и культурная среда, общая атмосфера толерантности делала и делают Лондон одним из центров притяжения международной иммиграции в течение последних столетий. Так, население Лондона в 2005–2015 гг. росло в среднем на 1.5% в год преимущественно за счет мигрантов (на 0.4% за счет британцев и на 3.6% за счет иммигрантов). Двумя главными мотивами их переселения в британскую столицу стали работа и учеба (30% всех лондонских студентов – иностранцы) [19].

В то же время многие иммигранты испытывают на себе трудности и неудобства лондонской жизни – это прежде всего транспортная проблема и высокая стоимость жилья. Так, у лондонца поездка на работу и обратно занимает в среднем 74 минуты (70 минут в Нью-Йорке, 67 – в Париже). Около 1 млн работников ежедневно прибывает в город из его окрестностей [18], так как многие из них не могут позволить себе жилье в столице из-за дороговизны: стоимость 1 кв. м жилья в Лондоне – одна из самых высоких в мире (в 1.5 раза выше, чем в Нью-Йорке, в 1.7 раза превышает парижскую, в 3 раза – амстердамскую) [24].

Позициям Лондона как МФЦ в последние годы угрожает выход Великобритании из ЕС. Некоторые из размещенных в Лондоне финансовых и страховых компаний, транснациональных банков, зарубежных ТНК и их отделений планируют переезд как в традиционные европейские МФЦ (Амстердам, Франкфурт, Париж, Люксембург, Цюрих), так и новые (прежде всего в соседний Дублин).

Дублин, где международный финансовый центр был создан только в 1987 г., в настоящее время занимает уже 30-е место в рейтинге МФЦ [2]. Он поднимается в этом рейтинге (в 2012 г. занимал 46-е место), хотя дистанция между ним и Лондоном остается огромной. Так, если в столице Великобритании финансовыми услугами занимаются 361 тыс. человек, то в Дублине – 23 тыс., а активы, размещенные в этих городах, составляют соответственно 10.8 трлн и 0.5 трлн евро [25].

По отдельным оценкам, в Дублин после Брекзита могут переехать фирмы с 2.5 тыс. рабочих мест [26], однако это не сильно изменит ситуацию с уровнем занятости в здешнем МФЦ (всего в нем в 2015 г. работало 38 тыс. человек, то есть около трети всех работников сферы финансовых и страховых услуг в Ирландии) [27, 21]. Подобное перемещение также не изменит ситуацию с иммигрантами в МФЦ Дублина – в финансах и страховании

Ирландии заняты преимущественно ирландцы, так как это отрасль, где доля иммигрантов одна из самых низких в этой стране – всего 6% по сравнению с 12% в среднем по экономике Ирландии [28]. Скорее, эти места будут заняты ирландцами или иммигрантами с ирландскими корнями (последние составляют основную часть ежегодной иммиграции в страну – их доля колеблется от 18 до 45%).

Поэтому для лондонского МФЦ более ошутима конкуренция со стороны старых европейских МФЦ, в том числе и частичный переезд в них финансовых специалистов-иммигрантов из Лондона.

## АМСТЕРДАМ И ФРАНКФУРТ

Нидерланды традиционно толерантно и доброжелательно относятся к мигрантам из других стран. Иммигранты сыграли значимую роль в истории этой страны: выходцы из разоренного испанцами Антверпена и других бельгийских городов в XVI в., гугеноты, бежавшие из Франции, немецкие протестанты внесли весомый вклад в развитие экономики Нидерландов времен их “золотого века” (XVII–XVIII вв.) и формирование в Амстердаме одного из первых в мире МФЦ. Значительное иностранное присутствие оказало влияние и на политическое развитие страны (формулирование концепций невмешательства в дела других групп, толерантности и “суверенитета в своем кругу”). Хотя сегодня в обществе оформились политические силы (речь прежде всего о двух ключевых правопопулистских партиях Нидерландов “Партии свободы” (нид. *Partij voor de Vrijheid, PVV*) Г. Вилдерса и “Форуме за демократию” (нид. *Forum voor Democratie, FvD*) Т. Бодэ с их антииммигрантскими повестками), ставящие под вопрос традиционное отношение к иммигрантам, их влияние пока невелико. В Нидерландах в целом сложился общественный консенсус насчет необходимости импорта мигрантов. Это вызвано, в частности, характеристикой страны как малой открытой экономики, вынужденной, с одной стороны, активно обмениваться ресурсами с внешним миром, а с другой – концентрировать эти ресурсы в определенных сферах или центрах для достижения эффекта масштаба. Что отчасти объясняет высокую степень локализации МФЦ Амстердама в ограниченном числе районов города.

Нидерланды остаются одной из самых привлекательных стран для притока иммигрантов, причем Амстердам занимает особое положение. Ключевые притягивающие факторы этой столицы – открытость экономики и ее международная ориентация, высокий уровень толерантности, наличие большой и развитой агломерации [14]. К перечисленному можно добавить высокий уровень жизни в городе (11-е место в рейтинге *Quality of Living City Index*), транспортную доступность (включая связь

с другими значимыми европейскими центрами), концентрацию крупных финансовых институтов, национальных и иностранных предприятий, университетов и пр.

В целом в Нидерландах доля иностранных граждан в общей численности населения составляет всего около 6% [21], но национальная статистика определяет долю лиц с миграционным прошлым в 24.2% всех жителей страны, из которых 12.9% — мигранты в первом поколении (то есть лица, родившиеся за границей). Амстердам с этой точки зрения значительно выделяется на общегосударственном фоне — здесь автохтонное (коренное) население составляет менее половины всей численности проживающих [29]. Одновременно в Амстердаме высока доля высококвалифицированных мигрантов, что отчасти объясняется деятельностью его МФЦ [30]. Количество выходцев из западных стран здесь намного превышает (18%) показатель второго крупного города страны — Роттердама (12%). Хотя в общей структуре некоренного населения Амстердама преобладают уроженцы Суринама, Турции и Марокко, среди иностранных граждан (то есть ненатурализованных мигрантов) наблюдается иная картина: велико число британцев (7.4% всех иностранных граждан), немцев (6.0%) и американцев (4.7%). Более того, по числу въездов в город на жительство (или по числу иммигрантов, которых в большей степени можно ассоциировать именно с трудовой миграцией) также явно выделяются выходцы из ведущих западных стран. Так, в 2017 г. в структуре иммигрантов доминировали приехавшие из США (2200 человек), Великобритании (1978), ФРГ (1866), Италии (1783) [31].

Государственное и столичное руководство во многом делает ставку на дальнейшее развитие Амстердама как международного финансового центра. Программа по развитию в Нидерландах МФЦ именно на базе Амстердама была принята еще в конце 1980-х годов [32], поскольку у этого города не оказалось национальных конкурентов на финансовом поприще (Роттердам — в большей степени промышленный центр). Для Амстердама же сектор финансовых услуг чрезвычайно важен: он обеспечивает более 10% рабочих мест в городе (что приблизительно в два раза больше, чем в среднем по стране), а также чуть более 20% городского ВВП, что в три-четыре раза превышает общестрановой показатель [33, р. 394]. Поэтому, согласно стратегическим документам, развитие Амстердама нацелено на создание ему конкурентных преимуществ, в том числе в сфере международных финансов. Спектр таких выигрышных моментов включает, в частности, наличие штаб-квартир и представительств крупных банков, предприятий по оказанию финансовых услуг, системы поддержки стартапов [34] и др.

Одним из важных конкурентных преимуществ амстердамского МФЦ является его система специальных финансовых единиц, под которыми понимаются холдинги и иные компании, аккумулирующие финансовые ресурсы, но не ведущие непосредственной экономической деятельности в стране. Появление подобных фирм вызвано транзитным характером нидерландских финансов из-за наличия у страны офшоров в Карибском бассейне и ее расположения в экономическом центре Европы. По различным подсчетам, в Амстердаме зарегистрировано от 15 тыс. до 20 тыс. специальных финансовых единиц, обеспечивающих трансфер капитала в офшорные юрисдикции. Занятость в таких фирмах — вопрос спорный, поскольку, с одной стороны, они часто напрямую не создают рабочие места, “существуя” только на бумаге. С другой стороны, учитывая большое число специальных финансовых единиц и их связь с иностранным капиталом, очевидно, что им необходимо наличие обслуживающего персонала. Таким образом, они создают рабочие места для адвокатов, консультантов и работников других категорий финансовых услуг. Большинство подобных фирм расположено в Южном районе города. Здесь и в Центральном районе находится амстердамский МФЦ.

Концентрация объектов международного финансового центра в этих частях города влияет на структуру расселения мигрантов. Именно в них сосредоточено самое большое число так называемых западных мигрантов. Они составляют 26% общего населения Центрального района и 24% населения Южного района. Здесь проживает около половины всех иммигрантов из Великобритании, 62% иммигрантов из США и 35% — из ФРГ. На центр и юг столицы также приходятся самые высокие средние доходы, самый высокий уровень образования, самая высокая концентрация предприятий, представляющих деловые услуги и функционирующих в сфере ИКТ. В Южном районе также отмечается самый высокий (причем с большим отрывом) уровень общественной безопасности. Основные же очаги концентрации “незападных” мигрантов расположены вне городского центра.

Важным элементом поддержания конкурентоспособности Амстердама как МФЦ является политика по привлечению высококвалифицированной рабочей силы из-за рубежа. В стране принята стратегия по привлечению таких категорий работников, созданы специальные экспат-центры в крупных городах (один из них в Амстердаме). В 2018 г. 40% всех высококвалифицированных мигрантов было занято в столице [35]. Согласно данным Центрального бюро статистики Нидерландов, в Большом Амстердаме наблюдается самая высокая концентрация приезжих кадров с высокой квалификацией в стране, при этом в финансовом

секторе города занято около 30% из них [36]. Половину этой группы составляют выходцы из Азии (пальму первенства держат представители Индии), около трети являются уроженцами Северной Америки [37]. Среди основных притягивающих факторов для них исследователи выделяют несложные правила приема на работу, возможности карьерного роста, потенциально высокую заработную плату, привлекательные бытовые условия, социальный и культурный климат [38, 39].

Франкфурт – второй после Лондона европейский МФЦ [2]. Здесь, как и в Амстердаме, больше половины населения имеет “иммиграционное прошлое” (около 51%), что выше, чем в остальных крупных немецких городах [40]. Среди конкурентных преимуществ, притягивающих сюда иностранную квалифицированную рабочую силу, отмечают функционирование в городе Европейского центрального банка, Бундесбанка, Франкфуртской биржи и других крупных (в основном банковских) учреждений. При этом отмечается, что, в отличие от Амстердама, Франкфурт не представляет большого интереса как место проживания из-за отсутствия в нем многих культурных возможностей [23]. Кроме того, Франкфурт не является единственным крупным МФЦ страны (каковой статус имеет столица Нидерландов), а стратегия по привлечению высококвалифицированных кадров в этот международный финцентр из-за рубежа фактически отсутствует.

Среди иностранных граждан, проживающих в городе, около 46% составляют выходцы из ЕС, а еще 24% – из других стран Европы. Подавляющая часть мигрантов из Евросоюза (74%) имеет высокий уровень образования (степень магистра или кандидата наук) [9]. Наибольшая концентрация иностранцев во Франкфурте отмечается в его центральной части, где и расположен МФЦ. Как и в Амстердаме, значительное иностранное присутствие в городе не приводит к всеобщей радикализации политических настроений.

Интересна специализация различных групп иммигрантов на определенных видах экономической деятельности. Так, 92% всех предприятий, организованных американскими гражданами во Франкфурте, осуществляют свою деятельность в сфере услуг, при этом на финансовые и информационные услуги приходится 61% всех “американских” компаний. Коренное отличие “американских” фирм от “итальянских” и “польских”, значительная часть которых также сосредоточена в финансовом и информационном секторе, заключается в том, что “американские” предприятия, как правило, являются крупными (лишь 34% “американских” компаний можно отнести к малым или средним против 97% “польских” и 79% “итальян-

ских”). Схожая с “американским” бизнесом ситуация наблюдается с “британским” и “французским” [41].

Исследователи отмечают активность со стороны местных властей в стратегии по продвижению МФЦ, однако обращают внимание на пассивность в этом отношении федерального центра [15]. Целенаправленная политика городских и земельных властей по развитию МФЦ в основном концентрируется на притяжении в город крупных зарубежных компаний и прямых иностранных инвестиций. Для этих целей было даже создано специальное Агентство по продвижению экономики Франкфурта.

Вместе с тем вопрос регулирования миграции в контексте франкфуртского МФЦ в городе практически не рассматривался, а специальной миграционной политики в этой области не проводилось [42]. Основной упор в отношении Франкфурта делался скорее на социальную инклюзию мигрантов и на сглаживание возможных культурных противоречий, для чего была создана специальная Служба мультикультурных вопросов (нем. *Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*). Высокопоставленные трудовые мигранты, связанные с иностранными ТНК (экспаты), традиционно рассматриваются во Франкфурте как временное явление. Они мало привязываются к городу, не всегда контактируют с местным населением, в основном концентрируются в “дорогих” кварталах и организуются в замкнутые группы. Причем ключевое препятствие их полноценной интеграции власти видят в незнании ими немецкого языка. В целом нельзя сказать, что городские и земельные администрации делают какую-то особую ставку на привлечение подобного “глобального” класса мигрантов (как правило, последние приходят вместе с фирмами, притяжением которых занимается Агентство по продвижению экономики Франкфурта). Так, в стратегии развития креативного класса во Франкфурте (это развитие провозглашается жизненно важной целью в том числе для функционирования финансового центра) ключевая роль отводится повышению уровня образования и компетентности самих немцев. Привлечение же высококвалифицированных кадров из-за рубежа является последней по приоритетности задачей, причем рассматриваются в этой стратегии в основном мигранты из ЕС [43].

## ВАРШАВА

Варшавский МФЦ занимает 61-е место в последнем рейтинге *GFCI*. Его основу составляют иностранные банки и ТНК, а также Варшавская фондовая биржа, на которой торгуются акции 465 компаний, в том числе 51 иностранной [44]. Преобладающая часть прямых иностранных инвестиций в МФЦ поступает по каналам этих банков

и ТНК, минуя биржу. Тем не менее последняя имеет хорошие перспективы роста, в том числе из-за принятого в 2019 г. решения о формировании единого биржевого индекса (*CEE plus index*) для семи ведущих восточноевропейских фондовых бирж [45].

В предыдущее десятилетие Польша выступала в основном как экспортер рабочей силы, преимущественно в США и Германию, а с 2004 г. и в остальные страны ЕС [46]. Однако впоследствии благодаря ускорению темпов экономического роста, низкой безработице, возрастающему дефициту квалифицированных кадров, старению населения она начала превращаться одновременно и в импортера рабочей силы. Этот феномен стал особенно заметен после 2014 г. Одним из основных регионов притяжения рабочей силы в Польше является Мазовецкое воеводство с центром в Варшаве.

Приток получивших разрешение на работу иммигрантов в Польшу осуществляется преимущественно из сопредельных государств — Украины и в меньшей степени Белоруссии. Граждане ЕС не нуждаются в получении разрешения на работу в этой стране, поэтому численность трудовых мигрантов из государств Евросоюза можно лишь приблизительно оценить по количеству выданных разрешений на проживание (согласно действующему законодательству, граждане ЕС, которые находятся на территории Польши более трех месяцев, должны регистрироваться по месту жительства).

По имеющейся оценке, в Варшаве пребывает около четверти всех проживающих в Польше иммигрантов из стран вне ЕС и, предположительно, еще больший процент приехавших из государств Европейского союза [47].

Важным фактором притяжения иммигрантов в столицу является высокая концентрация в ней представительств и филиалов ТНК, а также польских финансово-промышленных групп. В связи с этим Варшава привлекает как квалифицированную рабочую силу, в услугах которой нуждаются крупные компании, так и сотрудников с низкой квалификацией, обслуживающих текущие потребности “белых воротничков” и остальных горожан.

Притоку иммигрантов в Варшаву и ее МФЦ также способствовало ошутимое повышение уровня и качества здешней жизни в последние десятилетия в сочетании с низкими ценами на недвижимость. Варшавский рынок недвижимости остается сильно недооцененным по сравнению с другими европейскими столицами [48]. Одним из подтверждений этого тезиса является высокий спрос на жилье со стороны иностранцев. Согласно официальной статистике, в одном только 2018 г. ими было приобретено более 1.7 тыс. объектов жилой недвижимости в Варшаве (101 тыс. кв. м). Основными зарубежными покупателями этого вида

имущества в Мазовецком воеводстве оказались граждане Украины, Белоруссии, ФРГ, Великобритании и Франции [49].

Большинство мигрантов из стран ЕС обладает высокой квалификацией. Обычно их направляют в Польшу на короткий или средний срок на руководящие должности в филиалах или офисах крупных транснациональных компаний, размещенных преимущественно в варшавском МФЦ. Выбор ими места проживания связан с наличием поблизости международных школ для детей и других значимых для иностранцев объектов инфраструктуры. Преимущественно они селятся в центре города и в престижных, закрытых районах левобережной части Варшавы. Налаживанию общения с остальными варшавянами в среде этих экспатов препятствуют краткосрочный характер пребывания в польской столице, высокий социальный статус и привычный образ жизни.

По национальному признаку самая многочисленная группа иностранцев, проживающих в Варшаве, — это граждане Украины, в основном Западной. Большинство из них занято по краткосрочным контрактам в строительных и ремонтных отраслях, на сезонных сельхозработах, а также в сфере домашних услуг [47], что принципиально отличает украинских мигрантов в Польше от граждан из стран ЕС. Хотя достаточно большой процент украинских граждан трудится в образовательной сфере и медицинских учреждениях, в финансовых и деловых услугах, составляющих основу МФЦ, их немного.

Таким образом, Варшава стала постепенно превращаться в региональный центр притяжения рабочей силы. Высокие темпы экономического роста, ошутимый приток прямых иностранных инвестиций, увеличение занятости и реального уровня доходов делают Польшу, и особенно Варшаву, привлекательным местом для трудовых мигрантов. Однако пока их доля в общем количестве населения невелика, а характер пребывания в польской столице и ее МФЦ носит преимущественно краткосрочный или среднесрочный характер.

\*\*\*

В итоге можно сделать вывод, что на размах и конкурентоспособность рассмотренных МФЦ существенное воздействие оказывает приток трудовых мигрантов, что наиболее ярко демонстрируют Лондон и Амстердам. Можно также заключить, что и сами МФЦ заметно стимулируют приток прежде всего высококвалифицированной рабочей силы.

Однако в условиях высокой конкуренции МФЦ друг с другом для привлечения этой рабочей силы требуются весьма хорошие условия для работы

и жизни в конкретном городе. То есть уровень развития города и его интернационализации во многом определяет притягательность размещенного в городе МФЦ для трудовых мигрантов.

Некоторые результаты данного исследования позволяют провести сравнения европейских МФЦ с московским. Страны “старого” капитализма создавали свои МФЦ в основном постепенно (Лондон, Амстердам) или форсировали их развитие на базе существующих банковских центров (Франкфурт), в то время как государства сравнительно “молодого” европейского капитализма приступили к этой деятельности намного позже (Дублин, Варшава). Можно предположить, что развитие московского МФЦ будет длительным, так как весной 2020 г. Москва находилась на 71-м месте в рейтинге *GFCI*, ниже таких городов, как Прага, Варшава, Таллин и Рига [2].

Бесспорно, Москва имеет ощутимые шансы для развития своего МФЦ. Это прежде всего сравнительно крупная фондовая биржа, наличие больших по восточноевропейским масштабам банков, высокий уровень развития ИКТ, приличная инфраструктура, хороший образовательный уровень населения города. Однако данные преимущества тормозятся сравнительно слабой финансовой системой, негибким финансовым регулированием, сильной волатильностью рубля, высоким уровнем коррупции и государственного вмешательства, невысокими в последние годы темпами экономического роста и западными санкциями. Связанный с этими санкциями после 2014 г. массовый вывод многими иностранными ТНК своих активов и спе-

циалистов из России, и прежде всего из Москвы, нанес ущерб планам по развитию московского МФЦ. Тем не менее российская столица в последние годы медленно, но поднимается в *GFCI* (в 2016 г. у нее было 84-е место). Отчасти этому способствует постепенная реализация инициированного в 2008 г. проекта по созданию МФЦ в Российской Федерации.

Москва, Московская область и Санкт-Петербург привлекают около половины иностранных трудовых мигрантов в Россию, однако в своей массе это работники невысокой или средней квалификации. Исключение составляют немногочисленные западные специалисты в крупных московских банках и отделениях западных ТНК. Однако, как показывает опыт Варшавы и в какой-то степени Франкфурта, подобного типа мигранты (экспаты) не чувствуют своей связи с городом и являются скорее частью глобальной экономической элиты. Причем значительным ограничивающим фактором для более глубокой интеграции подобных мигрантов в экономику страны служит язык. В целом можно предположить, что в ближайшие годы заметного притока иностранных специалистов в московский МФЦ не предвидится. В то же время опыт Варшавы показывает, что развитие международных финансовых центров возможно и без существенного привлечения иностранных специалистов, а опыт Дублина говорит о возможности привлечения зарубежных финансистов отечественного происхождения.

**Работа выполнена за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00251).**

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *World Migration Report 2020*. Geneva, International Organization for Migration. 477 p.
2. *The Global Financial Centres Index 27 (GFCI)*. London, Long Finance and Financial Centres Futures, March 2020. 55 p.
3. Зарицкий Б.Е. Германия в поисках ответов на миграционные вызовы. *Российский экономический журнал*, 2019, № 1, сс. 84-99. [Zaritskii B.E. Germany in Search of Answers to Migration Challenges. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, 2019, no. 1, pp. 84-99. (In Russ.)]
4. Кондратьева Н.Б., Потёмкина О.Ю., ред. *Миграционные проблемы в Европе и пути их решения*. Москва, Институт Европы РАН, 2015. 144 с. [Kondrat'eva N.B., Potyomkina O.Yu., eds. *Migration in Europe: Problems and Remedies*. Moscow, RAS Institute of Europe, 2015. 144 p. (In Russ.)]
5. Лебедева М.М. Трансформация роли городов и внутригосударственных регионов в мировой политике. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*, 2019, № 1, сс. 7-16. [Lebedeva M.M. Transformation of the Role of Cities and Domestic Regions in World Politics Oikumena. *Regionovedcheskie issledovaniya*, 2019, no. 1, pp. 7-16. (In Russ.)]
6. Слука Н.А., Карякин В.В., Колясев Е.Ф. Глобальные города как хабы новых транснациональных акторов. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 2020, т. 13, № 13 (1), сс. 203-226. [Sluka N.A., Karyakin V.V., Kolyasev E.F. Global Cities as the Hubs of New Transnational Actors. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 2020, vol. 13, no. 13 (1), pp. 203-226. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-1-11>
7. *Draft Economic Evidence Base 2016*. London, Greater London Authority, 2016. 402 p. Available at: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/draft-eeb-2016.pdf> (accessed 25.11.2019).
8. Pethe H., Bontje M., Pelzer P. *Driving Factors for Attracting Creative Knowledge Workers in the Amsterdam Metropolitan Area: the Views of High-Skilled Employees, Managers and Transnational Migrants*. Amsterdam, University of Amsterdam, 2009. 56 p.
9. Cancedda A., Curtanelli M., Hoorens S., Viertelhuizen T., Hofman J. *Socio-Economic Inclusion of Migrant EU workers in 4 Cities*. Brussels, European Commission, 2015. 79 p.

10. *Migration and Its Impact on Cities*. Geneva, World Economic Forum, 2017. 170 p.
11. Buch T., Hamann S., Niebuhr A., Rossen A. What Makes Cities Attractive? The Determinants of Urban Labour Migration in Germany. *Urban Studies*, 2014, vol. 51, no. 9, pp. 1960-1978.
12. Friedmann J., Lehrer U.A. Urban Policy Responses to Foreign In-Migration: The Case of Frankfurt-am-Main. *Journal of the American Planning Association*, 1997, vol. 53, no. 1, pp. 61-78.
13. Berkhout E., Heyma A., Volkerink M., van der Werff S. *Attracting and Relating Highly Skilled Migrants in the Netherlands*. Amsterdam, SEO, 2015. 77 p.
14. *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris, OECD Publishing, 2018. 190 p.
15. Lavery S., Schmid D. Frankfurt as a Financial Centre after Brexit. *SPERI Global Political Economy Brief*, 2018, no. 10. 12 p. Available at: <https://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2018/11/SPERI-Brief-10-Frankfurt.pdf> (accessed 25.11.2019).
16. Fernandez-Reino M., Rienzo C. *Migrants in the UK Labour Market: An Overview*. The Migration Observatory at the University of Oxford. 11.01.2021. Available at: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/COMPAS-Briefing-Migrants-in-the-UK-labour-market-an-overview.pdf> (accessed 05.12.2019).
17. *London and the UK. A Declaration of Interdependence*. London, Greater London Authority, 2019. 45 p. Available at: [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london\\_and\\_the\\_uk\\_2019\\_report\\_fa.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london_and_the_uk_2019_report_fa.pdf) (accessed 05.12.2019).
18. *London 2036. An Agenda for Jobs and Growth*. London, London First, London Enterprise Panel, 2015. 93 p.
19. *Facing Facts: The Impact of Migrants on London, Its Workforce and Its Economy*. London, PWC, London First, March 2017. 106 p. Available at: <https://www.pwc.co.uk/legal/pdf/facing-facts-the-impact-of-migrants-on-london-its-workforce-and-economy.pdf> (accessed 06.12.2019).
20. *International Immigration and Labour Market, UK: 2016*. London, Office for National Statistics, 2017. Available at: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketuk/2016> (accessed 06.12.2019).
21. *OECD.Stat. Employment for Activity and Status*. Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS\\_EMP](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS_EMP) (accessed 26.06.2021).
22. *Global Investment: Driving UK Jobs and Growth in Financial Sector. Full report*. London, City of London, FDI Intelligence, 2019. 35 p. Available at: <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Business/global-investment-driving-uk-jobs-and-growth-full-report.pdf> (accessed 01.12.2019).
23. *The Global Financial Centres Index 26 (GFCI)*. London, Long Finance and Financial Centres Futures, September 2019. 58 p.
24. *World's Most Expensive Cities. Global Property Guide*. Available at: <https://www.globalpropertyguide.com/most-expensive-cities#most-expensive-cities> (accessed 03.12.2019).
25. Calò S., Herzberg. The Future of Global Financial Centres after Brexit: an EU. *Central Bank of Ireland. Financial Stability Note*, 2019, no. 9. 13 p.
26. Dublin Slips to the 31st in the Global Financial Centre Rankings. *The Irish Times*, 26 March, 2019. Available at: <https://www.irishtimes.com/business/financial-services/dublin-slips-to-31st-in-global-financial-centre-rankings-1.3440541> (accessed 04.12.2019).
27. *IFSC International Financial Services Centre*. Available at: <https://www.ifsc.ie/page.aspx?idpage=6> (accessed 06.12.2019).
28. Szlovak P., Power J. *Migrants at the Irish Economy*. Dublin, The Integration Centre, October 2012. 53 p. Available at: <https://www.atlanticphilanthropies.org/wp-content/uploads/2015/09/report-migrants-irish-economy.pdf> (accessed 29.11.2019).
29. *Kerncijfers Amsterdam 2019: Onderzoek, Informatie en Statistiek*. Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2019. 37 p. [Key Figures Amsterdam 2019: Research, Information and Statistics. Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2019. 37 p. (In Nid.)]
30. Entzinger H. A Tale of Two Cities: Rotterdam, Amsterdam and Their Immigrants. Scholten P., Crul M., van der Laar P., eds. *Coming to Terms with Superdiversity*. Cham, Springer, 2019, pp. 173-189.
31. *Amsterdam in cijfers 2018: Onderzoek, Informatie en Statistiek*. Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2018. 508 p. [Amsterdam in Figures 2018: Research, Information and Statistics. Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2018. 508 p. (In Nid.)]
32. *Samenleving en de Financiële sector*. Den Haag, De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016. 165 p. [Society and the Financial Sector. The Hague, the Scientific Council for Government Policy. Den Haag, De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016. 165 p. (In Nid.)]
33. de Haan W. Het belang van de financiële sector en van overheidsbemoedienis hiermee. *ESB Jaargang*, 2015, no. 100 (4713 & 4714), pp. 393-396. [The Importance of the Financial Sector and Government Involvement with This. *ESB Jaargang*, 2015, no. 100 (4713 & 4714), pp. 393-396. (In Nid.)]
34. *Migratory Pathways for Start-Ups and Innovative Entrepreneurs in the EU*. Brussels, European Migration Network, 2019. 6 p.
35. Beurs C., Klaver J., Witkamp B. *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten*. Amsterdam, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2018. 66 p. [Beurs C., Klaver J., Witkamp B. *Attractiveness of the Netherlands for Knowledge Migrants*. Amsterdam, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2018. 66 p. (In Nid.)]
36. *Bijna 60 procent arbeidsmigranten binnen zes jaar weg*. [Almost 60 Percent of Labor Migrants Away within Six Years (In Nid.)] Available at: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg> (accessed 01.12.2019).

37. *Belastingparadijzen*. [Tax Paradises (In Nid.)] Available at: <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/bijlagen/2012-2013/tax-free-tour/Belastingparadijzen.html> (accessed 01.12.2019).
38. Berkhout E., Heyma A., Volkerink M., van der Werff S. *Attracting and Relating Highly Skilled Migrants in the Netherlands*. Amsterdam, SEO, 2015. 77 p.
39. Berkhout E., Smit T., Volkerink M. *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten*. Amsterdam, SEO, 2010. 162 p. [What Moves of Knowledge Migrants? An Analysis of the Competitiveness of NL when Attracting Knowledge Migrants. Amsterdam, SEO, 2010. 162 p. (In Nid.)]
40. *Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring*. Frankfurt am Main, Amts für Multikulturelle Angelegenheiten, 2017. 205 p.
41. *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2018*. Frankfurt am Main, Der Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, 2018. 300 p.
42. Lücken-Klaßen D., Pohl F. *Unternehmertum von Personen mit Migrationshintergrund in Frankfurt am Main*. Bamberg, Europäisches Forum für Migrationstudien, 2010. 47 p.
43. *Hessens Ambitionen für künstliche Intelligenz. Ein Beitrag zur Nationalen KI-Strategie am Beispiel des Finanzsektors*. Hessen, Accenture, 2018. 33 p. Available at: [https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/20180925\\_ki\\_studie\\_hessen\\_report\\_final\\_im\\_auftrag\\_von\\_0.pdf](https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/20180925_ki_studie_hessen_report_final_im_auftrag_von_0.pdf) (accessed 15.11.2019).
44. *WSE Statistic Bulletin 2018*. Warsaw Stock Exchange. Available at: [www.gpw.pl/pub/GPW/statystyki/statystyki\\_roczne/2018\\_GPW.pdf](http://www.gpw.pl/pub/GPW/statystyki/statystyki_roczne/2018_GPW.pdf) (accessed 15.11.2019).
45. CEE Bourses Partner on Launch of Regional Share Index 2019. *Budapest Business Journal*, 4 September, 2019. Available at: <https://bbj.hu/economy/statistics/analysis/cee-bourses-partner-on-launch-of-regional-share-index> (accessed 15.11.2019).
46. *10 PL-UE. Polskie 10 lat w Unii. Raport*. Warszawa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, 2014. 33 p. [10 Years of Poland in the Union. Report. Warsaw, Foreign Affairs Ministry Polish Republic, 2014. 33 p. (In Pol.)] Available at: <https://docplayer.pl/13123-Polskie-10-lat-w-unii-raport.html> (accessed 07.12.2019).
47. Szaflarski M. Coraz więcej cudzoziemców w Warszawie. Mamy najnowsze dane. *Gazeta Wyborcza*, 20.03.2019. [Szaflarski M. More and More Foreigners in Warsaw. We Have the Latest Data. *Gazeta Wyborcza*, 20.03.2019. (In Pol.)] Available at: <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24566752,skad-przyjezdza-cudzoziemcy-do-warszawy-mamy-najnowsze-dane.html> (accessed 07.12.2019).
48. Ukraińcy kupują w Polsce więcej mieszkań niż Niemcy. Najwięcej w Warszawie i Krakowie. *Gazeta Krakowska*, 22.07.2019. [Ukrainians Buy More Apartments in Poland than Germans. Most in Warsaw and Krakow. *Gazeta Krakowska*, 22.07.2019. (In Pol.)] Available at: <https://gazetakrakowska.pl/ukraincy-kupuja-w-polsce-wiecej-mieszkan-niz-niemcy-najwiecej-w-warszawie-i-krakowie/ar/c9-14294439> (accessed 12.12.2019).
49. *Najwięcej Ukraińców i Chińczyków*. [Most Ukrainians and Chinese (In Pol.)] Available at: <https://warszawa.naszemiasto.pl/imigranci-w-warszawie-kim-sa-i-skad-pochodza-raport/ga/c1-4180866/zd/26481810> (accessed 07.12.2019).

**GLOBAL FINANCIAL CENTERS AS CHANNELS  
FOR INTERNATIONAL LABOR MIGRANT INFLOW INTO CITIES OF EUROPE**

(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 122-132)

Received 09.11.2020.

Alexandr S. BULATOV ([bulatov.moscow@mail.ru](mailto:bulatov.moscow@mail.ru)),

ORCID 0000-0003-2167-9457

Moscow State Institute of International Relations, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation.

Andrzej A. HABARTA ([a.habarta@inno.mgimo.ru](mailto:a.habarta@inno.mgimo.ru)),

ORCID 0000-0003-4236-3777

Moscow State Institute of International Relations, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation.

Egor A. SERGEEV ([sergeev-ea@yandex.ru](mailto:sergeev-ea@yandex.ru)),

ORCID 0000-0001-9964-9595

Moscow State Institute of International Relations, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation.

Acknowledgements. The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation. Project no. 19-18-00251.

Europe is the leading region of international immigration (after Asia). Most of immigrants to Europe are directed to its cities, particularly to global ones. One of the typical characteristics of global cities is the availability of global financial centers. In this paper, an attempt is made to investigate the role of global financial centers as channels of international labor migration to the cities of Western and Eastern Europe. The research is pursued on the basis of global cities' concept, with special attention to the pulling effects of global financial centers. London, Dublin, Amsterdam, Frankfurt, Warsaw are taken as cities for research. The investigation is focused on such aspects of global

*financial centers as their impact on composition and dynamics of labor migration to the above mentioned cities, influence of this workforce on business and social life of the cities, adaptation problems of migrants in the cities of their accommodation. The authors come to a conclusion that Brexit will not radically diminish the pulling effect of London global financial center for qualified immigrants, though some international companies will continue moving from London to continental financial centers and partially to Dublin. Another conclusion is that cosmopolitan environment is important for qualified migrants to global financial centers including the extent of English, high level of living and culture conditions, freedom of movement. Some comparisons of those global financial centers with Moscow are made in the final part of the paper. On the authors' opinion, the position of Moscow global financial center is dual from the point of international labor migration. On the one hand, economic and political aspects (low growth rates, Western sanctions, high volatility of ruble) as well as cultural aspects (insufficient extent of English) hamper its development. On the other hand, in the last years, Moscow has been lifting in the ranking of global financial centers without high immigration of foreign qualified labor, like Warsaw and Dublin.*

*Keywords: global financial centers, international labor migration, London, Dublin, Amsterdam, Frankfurt, Warsaw, Moscow.*

*About authors:*

*Alexandr S. BULATOV, Doctor of Economics, Senior Research Officer.*

*Andrzej A. HABARTA, Candidate of Economics, Associate Professor.*

*Egor A. SERGEEV, Candidate of Economics, Senior Lecturer.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-122-132

---

---

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА:  
В ПОИСКАХ СВОЕГО ПУТИ

---

---

КОРОНАКРИЗИС В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ:  
КАК СПАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ?

© 2021 г. Э. Ермольева

ЕРМОЛЬЕВА Элеонора Георгиевна, кандидат экономических наук,  
ORCID 0000-0001-7509-189X  
Институт Латинской Америки РАН, РФ, 115035 Москва, ул. Б. Ордынка, 21/16 (ermolieva@gmail.com).

Статья поступила в редакцию 21.11.2020.

В статье анализируется влияние пандемии коронавируса *SARS-Cov-2* на человеческий капитал Латинской Америки, основными составляющими которого, согласно концепции американских экономистов, нобелевских лауреатов Теодора Шульца и Гэрри Беккера, являются образование и здравоохранение. Автор считает, что главной трудностью в деле сохранения человеческого капитала в латиноамериканском регионе являются существовавшие до коронакризиса бреши в системах здравоохранения и образования, сформировавшиеся в рамках существующей модели экономического и социального развития. Цель статьи состоит в осмыслении новой сложной ситуации, в результате которой латиноамериканские страны теряют заложенный в молодежи человеческий потенциал. В работе над статьей были проанализированы эмпирические данные о состоянии систем образования и здравоохранения в Латинской Америке, на базе сравнительного анализа предпринята попытка провести аналогии с процессами, происходящими в других регионах.

**Ключевые слова:** Латинская Америка, пандемия *COVID-19*, человеческий капитал, системы образования и здравоохранения, посткризисное развитие.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-133-141

Понятие человеческого капитала (ЧК) давно стало привычным в экономической литературе. Однако с течением времени, в ходе эволюции данной теории, его конкретное содержание заметно расширилось по сравнению с интерпретацией, данной основателями концепции – Теодором Шульцем и Гэрри Беккером в начале 60-х годов прошлого века. Изначально под человеческим капиталом понимались воплощенные в индивидууме базовые знания, первоначальные трудовые навыки и определенное состояние здоровья, повышающие его способность к производительному труду, то есть делающие человека экономически продуктивным [1].

В России эту теорию начали изучать еще в 80-х годах прошлого века [2, 3], и поток научной литературы, посвященной теме человеческого капитала, с тех пор в нашей стране практически не иссякал.

Данная теория является не менее популярной и в Латинской Америке, где авторы традиционно вплоть до настоящего времени придерживаются изначальной концепции и акцентируют свое внимание на базовых компонентах ЧК – образовании и состоянии здоровья рабочей силы [4]. Остановимся на этих же факторах, используя разработки аналитиков Всемирного экономического форума (ВЭФ), Всемирного банка (ВБ), Программы развития ООН (ПРООН).

Межстрановые и межрегиональные сопоставления базируются на индексе человеческого

капитала (*Human Capital Index, HCI*), разработанном экспертами, работающими над докладами для ВЭФ. Этот индекс призван давать представление о том, насколько эффективно используется более чем в 100 странах тот человеческий потенциал, которым они располагают. Авторы *HCI* исходили из предпосылки, что именно “запас знаний и навыков людей, позволяющих им создавать ценности в глобальной экономической системе”, является в XXI в. “определяющим, ключевым элементом, связывающим инновации, конкурентоспособность и экономическое развитие” [5, р. 3]. Место той или иной страны в мировом рейтинге отводят исходя из нескольких десятков показателей, которые дают представление об уровне жизни, грамотности и общей образованности населения, квалификации рабочей силы, степени занятости, продолжительности жизни. Индекс *HCI* исчисляется в баллах – от 0 до 100; 100%-й показатель свидетельствует о максимально эффективном использовании имеющегося в стране человеческого капитала и об активных инвестициях в человеческие ресурсы со стороны государства.

По данным на 2017 г. (более нового доклада по *HCI* Всемирному форуму в Давосе не было представлено ни в 2019, ни в 2020 г.), мир использует имеющийся человеческий капитал лишь на 62%, в тройку лидеров входят Норвегия (индекс равен 77.12), Финляндия (77.07) и Швейцария (76.48)

[5, p. 7]. По регионам самыми успешными являются Северная Америка (без Мексики) и Западная Европа. Латинская Америка имеет серьезные проблемы: регион недоиспользует или расходует впустую 40% имеющегося ЧК.

Несколько иной подход при расчете индекса человеческого капитала (ИЧК) стал использовать Всемирный банк, когда в 2017 г. запустил проект/глобальную инициативу, призванную помочь ускоренному вложению инвестиций в человеческие ресурсы “во имя упрочения социальной справедливости и роста экономики” [6]. Индекс Всемирного банка дает количественную оценку вклада здравоохранения и образования в производительность труда и в уровень доходов *следующего поколения граждан*. Иными словами, он измеряет тот объем человеческого капитала, который родившийся в наши дни ребенок может накопить к 18 годам с учетом рисков, связанных с низким уровнем здравоохранения и образования в той стране, в которой он/она живет. Однако если родившийся сегодня будущий подросток окажется здоров, сумеет получить полное среднее образование, то, вероятнее всего, производительность его труда будет достаточно высокой, считают во Всемирном банке. Максимально возможному ее уровню присваивается оценка 1.00 [7].

Всемирный банк применяет разработанный им индекс не только для индивидуумов, но и для стран. Известно, что одним из показателей производительности труда является размер ВВП, приходящийся на каждого занятого. Если в рейтинге по ИЧК показатель страны близок к значению 0.50 (например, Парагвай), это означает, что будущий ВВП на каждого работника в этой стране будет в два раза ниже того уровня, которого она могла бы достичь, если бы смогла обеспечить своих граждан завершенным (не менее чем 14-летним) образо-

ванием и полноценным здоровьем [7]. Приведем данные по нескольким странам Латинской Америки (табл. 1), где даже более развитые по социальным характеристикам государства (например, Аргентина, Чили) имеют индекс человеческого капитала намного ниже, чем лидер мирового рейтинга – Сингапур (0.87).

Данные табл. 1 отражают существующие в Латинской Америке внутрорегиональные различия по одному из основных компонентов ЧК – уровню образованности населения. Специально приведены суммы госрасходов на одного учащегося базовой ступени образования – средней школы. Особо выделяется Коста-Рика: уровень государственных расходов на систему в 2018/2019 гг. достиг 7.0% к ВВП, что приблизилось к показателю таких европейских стран, как Дания или Норвегия (7.8–7.9%) [8].

Доклад Всемирного банка (сентябрь 2020 г.) посвящен начальному (с марта) влиянию пандемии на ИЧК и его компоненты. Авторы подчеркивают: “Пандемия *COVID-19* ставит под угрозу достижения последнего десятилетия в здравоохранении и образовании, что особенно сильно отражается на беднейших странах...” [7, p. XI].

Теме противостояния коронакризису через призму человеческого фактора посвящен также доклад 2020 г. аналитиков из ПРООН. В тексте подчеркивалось, что впервые с периода расчета индекса человеческого развития – ИЧР (с 1990 г. – Э.Е.) его показатели могут значительно снизиться из-за пандемии *COVID-19*, “нанесшей удар по основным составляющим – здравоохранению, образованию и доходам людей” [10, p. 3]. Эти выводы справедливы и для Латиноамериканского региона, где готовыми эффективно бороться с коронавирусом оказались лишь немногие государства.

**Таблица 1.** Некоторые индикаторы индекса человеческого капитала Всемирного банка (выборка по ряду латиноамериканских стран)

	Итоговое значение ИЧК	Сроки обучения, скорректированные на результаты успеваемости <sup>1</sup>	Госрасходы на одного ученика средней школы, ППС, долл. США	Доля расходов на образование, % к ВВП
Аргентина	0.62	8.4	4298	5.5
Бразилия	0.55	7.9	3507	6.3
Коста-Рика	0.60	9.0	3648	7.0
Мексика	0.61	8.8	2653	4.5
Парагвай	0.53	7.0	1449	
Перу	0.59	8.6	1580	3.7
Уругвай	0.60	8.6	2873	5.0
Чили	0.67	9.4	4458	5.4

<sup>1</sup> С учетом баллов по математической грамотности и естествознанию в тесте *TIMSS – Trends in Mathematics and Science Study* – программе, организуемой Международной ассоциацией по оценке учебных достижений (*International Association for the Evaluation of Educational Achievements, IEA*).

Составлено по: [7, 8, 9].

Долгое время многие авторы были близки к тому, чтобы уравнивать категории человеческого капитала и человеческого потенциала. Однако второе понятие более широкое и, по сути, отражает условия, в которых формируется и реализуется человеческий капитал. ИЧР является составным показателем и фокусируется на трех основных измерениях: на способности человека вести долгую и здоровую жизнь, возможности получать знания и в итоге достигать достойного уровня жизни. В 2018 г. содержание ИЧР было скорректировано ООН с учетом общего неравенства, гендерного неравенства, уровня многомерной бедности. Очевидно, что эти условия – бедность или гендерное неравенство – влияют на реализацию человеческого потенциала.

В докладе ПРООН (2020 г.) отдельно выделена подгруппа “качество здоровья”, поскольку в нынешних условиях этот аспект представляет особую значимость (табл. 2).

На наш взгляд, принятый ПРООН индекс лучше именовать *индексом гуманитарного развития* во избежание путаницы с индексом человеческого капитала (ИЧК), который используется другими международными учреждениями. Кроме того, мы склонны согласиться с коллегой из шведского университета в г. Умеа Еленой Котырло, которая считает, что ИЧР как категория, близкая к понятию человеческого потенциала, во многом отражает “эффективность проводимой социально-экономической политики” [13]. И это в полной мере справедливо для латиноамериканских стран. В нынешней, крайне сложной ситуации от способности латиноамериканских правительств “переосмыслить положение своих стран и сделать выводы, будет зависеть, сможет ли регион открыть новую страницу в развитии или же откатится в прошлое” [14, с. 19].

## ЗДОРОВЬЕ НАЦИИ – СРОЧНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

По данным Панамериканской ассоциации здравоохранения (*Pan American Health Organization, PAHO*), к концу июня 2021 г. в Латинской Америке было зарегистрировано 37 млн случаев заражения *SARS-Cov-2*, из них на Бразилию пришлось 18.2 млн. По показателям смертельных случаев за Бразилией (507 тыс.) следуют Мексика (231 тыс.), Перу (191 тыс.) и Колумбия (102 тыс.) [15]. В числе причин массового распространения инфекции и высоких индексов летальности латиноамериканские исследователи называют замедленную реакцию властей в большинстве стран, особенно в первую волну эпидемии, недооценку опасности заболевания, слабость медицинской системы перед наступлением *COVID-19*.

Наиболее успешными в борьбе с пандемией оказались Коста-Рика и Уругвай, где власти быстро среагировали и ввели карантин. Уругваю, где в системе здравоохранения взаимно интегрированы частный и государственный секторы и развита семейная медицина, удалось быстро оказывать помощь всем нуждающимся. В Коста-Рике медицинская инфраструктура давно находится в государственном приоритете: бюджетные ассигнования на нужды здравоохранения составляют 6% от ВВП, то есть достигают уровня, который ВОЗ считает необходимым для адекватного медицинского обслуживания населения. В большинстве же стран региона широкий доступ населения к качественным медицинским услугам серьезно ограничен. Инфраструктура здравоохранения не является целостной. Она делится на государственный сегмент, рассчитанный на малообеспеченные слои населения, и частный сектор, услугами которого пользуются обеспеченные слои за счет своих индивидуальных взносов в систему социального страхования. В ус-

Таблица 2. Показатели качества здоровья

	Текущие расходы на здравоохранение			Число лет здоровой жизни
	% к ВВП, всего <sup>1</sup>	Доля государственного участия в текущих расходах, %	В расчете на душу населения, ППС, долл. США	
Аргентина	9.1	72.4	1916	68.4
Бразилия	9.5	41.9	1472	66.0
Коста-Рика	7.3	73.5	1262	70.9
Мексика	5.5	51.5	1035	67.7
Парагвай	6.7	45.5	866	65.3
Перу	5.0	63.4	661	67.5
Уругвай	9.3	70.8	2101	68.8
Чили	9.0	50.1	2228	69.7

<sup>1</sup> Совокупные расходы, включая как государственное финансирование, так и личные инвестиции граждан в здравоохранение (*out-of-pocket*).

Составлено по: [9, 11, 12].

ловиях зачастую низкого качества медицинского обслуживания в государственном секторе многие семьи вынуждены прибегать к платным услугам; в среднем по Латинскоамериканскому региону доля таких прямых трат (*out-of-pocket*) довольно велика – 34% (против 21% в среднем по ОЭСР). По подсчетам ЭКЛАК, около 95 млн латиноамериканцев несут “катастрофические медицинские расходы, которые в результате становятся причиной обнищания для 12 млн из них” [16].

Латиноамериканский регион может служить наглядным примером снижения капитала здоровья из-за *COVID-19*. Кроме прямого воздействия, пандемия оказывает на здоровье латиноамериканцев и косвенное влияние; так, нарастающие риски обнищания сказываются на рационе питания как взрослых, так и детей. Имеются оценки, что к лету 2020 г. в регионе до 14 млн человек страдали от неполноценного питания и, согласно некоторым прогнозам, это число в ближайшее время может утроиться [17]. Чтобы кризис санитарный не превратился в кризис пищевой, летом 2020 г. ЭКЛАК и ФАО предложили в срочном порядке начать распределять среди беднейших семей экстренное пособие на питание (*bono contra el hambre*), будь то в денежной форме или в виде продуктовой корзины.

Новые виды социального вспомоществования, к которым приходится прибегать в условиях пандемии, необходимы региону для того, чтобы приостановить опасную тенденцию к нарастанию обозначившегося дефицита в человеческом капитале. Эти инициативы дополняют тот опыт, который Латинская Америка приобрела в рамках программ обусловленных выплат (*Programas de Transferencias Condicionadas, PTC*), получивших распространение практически во всех странах региона и ставших “частью интенсивного поиска латиноамериканскими странами своей модели преодоления бедности, которая обусловлена спецификой накопленных проблем и реальными возможностями их решения”, подчеркивает российский исследователь Л.В. Дьякова [18, с. 114].

По мнению одного из самых авторитетных в мире медицинских журналов *The Lancet*, *COVID-19*, пришедший в Латинскую Америку как кризис здравоохранения, спровоцировал реальный гуманитарный кризис, причинами которого “являются политическая нестабильность, коррупция, непрочность систем здравоохранения и, что наиболее важно, укоренившееся и повсеместное неравенство – в доходах, в доступе к медицинским услугам и образованию. И это неравенство пронизывает всю социально-экономическую действительность региона” [19]. На драматичном воздействии коронакризиса на “капитал образования” остановимся отдельно.

## ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ОБРАЗОВАНИЕ

Когда весной 2020 г. в мире из-за закрытия школ у 1500 млн детей, подростков и молодежи прервался процесс обучения, Генеральный секретарь ООН Антонио Гутерриш назвал эту ситуацию “масштабнейшей катастрофой”, способной “привести к потере накопленного человеческого потенциала...” [20]. В Латинской Америке на домашнее обучение были вынуждены перейти свыше 165 млн учащихся. Многие страны – Бразилия, Коста-Рика, Мексика, Перу, Парагвай, Сальвадор – решили продлить закрытие школ до конца 2020 г. Никарагуа была единственной страной, где школы не закрывались на карантин.

В системах образования обостряются многие проблемы, существовавшие до прихода пандемии, но к ним добавились и новые. Как считает Сандра Гарсия Харамильо, консультант из Колумбии в ЮНИСЕФ, “шоковое влияние санитарного кризиса на детей и подростков имеет несколько проявлений: они страдают от закрытия школ, от вынужденного пребывания на карантине и от экономических трудностей, которые испытывают их семьи. И шлейф этого тройного шока будет иметь средне- и долгосрочные последствия для целого поколения” [21].

К ее мнению присоединяются и другие латиноамериканские авторы [22], опыт которых подсказывает, что длительное прерывание учебного процесса негативно скажется на школьной успеваемости, и в наибольшей мере в зону риска попадут подростки – выходцы из бедных и социально неблагополучных семей, представители этнических меньшинств. Результатом станет новое отставание региона по качеству образования, которое, согласно результатам Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (*Programme for International Student Assessment, PISA-2018*), малоутешительно. Как отмечала аналитик Межамериканского банка (МАБР) Мануэла ди Гропелло, многие 15-летние латиноамериканские школьники отстают от своих сверстников в странах – членах ОЭСР по чтению, математике, естествознанию не менее чем на три учебных года [23]. А от багажа имеющихся знаний во многом зависит успешность дистанционного обучения, к которому латиноамериканские страны были вынуждены перейти в результате ограничительных мер. Однако на пути к налаживанию удаленного обучения стало понятно, что латиноамериканские школы в большинстве стран оказались недостаточно готовы к такому переходу: трудности испытывают как учащиеся, так и преподаватели.

По данным ЭКЛАК, до прихода пандемии в среднем по региону лишь 58% 15-летних под-

ростков обучались в школах, где педагоги обладали навыками использования ИКТ-технологий в своей учебной практике [24]. Согласно обследованию *TALIS (Teaching and Learning International Survey, OCDE)*, в Бразилии и Мексике, например, лишь 50–60% педагогов считают себя способными осуществлять учебный процесс с использованием ИКТ. В лучших условиях оказываются школьники из Колумбии, Чили, Уругвая, где до 80% учителей готовы вести онлайн-обучение. Особое внимание международных экспертов привлек в свое время национальный уругвайский проект по компьютеризации школьного дела *CEIBAL*<sup>1</sup>, где с начала его реализации (в январе 2007 г.) предусматривалось активное ИКТ-обучение педагогического состава. В Латинской Америке учебные заведения были и раньше слабо оснащены необходимым оборудованием, прежде всего компьютерным. Однако для обеспечения онлайн-обучения в условиях пандемии остро встал вопрос о наличии оборудования не столько в классах, сколько в семьях учащихся. И тогда проявилось существующее в системе образования социальное неравенство. Так, если в зажиточных семьях 2/3 учащихся имеют компьютер на рабочем столе (Бразилия, Чили), то в бедных семьях таковых не более 1/3 [25].

Учитывая особенности доступа к цифровому оборудованию, латиноамериканские педагоги проявили творческий подход для обеспечения учащихся последовательным и полным учебным планом. Стал применяться *гибридный метод* удаленного обучения, при котором активно используются радио- и телепрограммы, плюс – онлайн-платформы. Таким образом, в Латинской Америке (как и в других регионах мира) “буквально на глазах происходит переосмысление обучения как важной социальной практики. Ускоренная цифровизация стала своего рода проверкой на прочность преподавателей, учебных заведений, национальных образовательных систем...” [26].

Дополнительные данные показывают, что и в вузах переход на удаленный формат вызвал немалые сложности. Университеты были вынуждены трансформировать курсы, ориентированные на очное обучение, в виртуальный формат, что оказалось затруднительно для многих. Как и в допандемический период, подключение к Интернету остается серьезным препятствием для дистанционного обучения: так считает до половины преподавателей аргентинских и перуанских вузов. В то же время, как показал опрос, проведенный МАБР среди почти 1 тыс. профессоров, только 30% из тех, кто имел достаточный, 15–20-летний опыт преподавания, обладали необходимыми цифровыми на-

выками [27]. Проявились и иные трудности. Так, коронапреподавание (*corona-teaching*) нарушило традиционно присущую вузовскому образованию концепцию прямого обучения. В связи с этим возникали проблемы коммуникационно-психологического свойства с обеих сторон. По данным Аргентинской федерации преподавателей университетов (*Federación de Docentes de las Universidades, FEDUN*), проведенной опрос в 58 государственных вузах страны, “около 70% педагогов испытали сильнейший стресс при проведении первых занятий онлайн” [28]. До пандемии виртуальные курсы были редкостью. Особенностью обучения в латиноамериканских университетах стало широкое использование учащимися мобильных телефонов в связи с тем, что далеко не у всех есть домашние компьютеры или ноутбуки. Однако и мобильные устройства не всегда помогают учащимся.

Суммарное действие факторов, создающих трудности для студентов, уже приводит к тому, что не менее 23–30% первокурсников (как прогнозирует Межамериканский банк) могут прервать дальнейшее обучение [29]. А когда рынок труда находится в застое, молодежь, “отсеившаяся” из вузов, пополнит категорию “ни-ни”<sup>2</sup>, численность которой и до коронакризиса была в Латинскоамериканском регионе немалой – около 30 млн человек [30, с. 21]. И может так случиться, что к тем драматичным последствиям коронакризиса, которые захватили экономическую и социальную сферы, прибавится другая проблема – проблема “потерянного для будущего” поколения. Наличие армии неработающей и неучащейся молодежи расценивается учреждениями ООН как самое яркое проявление “растраты человеческого капитала”, восполнить которую в условиях пандемии представляется проблематичным.

Некоторые экономисты характеризуют те негативные последствия, к которым привели экстренные меры, принятые для ограничения пандемии в разных сферах – от образования до инвестиций, – “рубцами”. Эффектом рубцевания, уточняет Джонатан Портес, профессор экономики Королевского колледжа Лондона, обозначается явление, “при котором краткосрочное воздействие влечет за собой долгосрочные последствия” [31]. Прежде всего он подчеркивает негативное влияние безработицы “на динамику рынка труда через ухудшение человеческого капитала”. Но особое внимание уделяется фактору закрытия учебных заведений. Применяя эконометрический подход, Портес с коллегами подсчитали (на примере Великобритании), что даже относительно короткий перерыв в обучении, замедляющий приобрете-

<sup>1</sup> *CEIBAL – Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea.*

<sup>2</sup> Молодежь “ни-ни” (*NEET – Not in Education, Employment or Training*).

ние молодежью нужных навыков, может привести к потенциальному, через 2–2.5 года “сокращению ВВП не менее чем на 2.0–2.5%”. (Не составляет труда представить, что для экономически менее развитых стран последствия перерывов в обучении могут быть еще более негативными.) Через призму такой концепции становится понятным призыв ООН в рамках инициативы “Спасти наше будущее” к скорейшему открытию учебных заведений, “как только эпидемию *COVID-19* удастся взять под контроль”.

Учитывая важность международного опыта по противодействию коронавирусу, российские исследователи-латиноамериканисты внимательно следят за развитием ситуации в Западном полушарии и подчеркивают, что “руководство латиноамериканских стран использовало большое разнообразие мер, направленных на борьбу с распространением пандемии”. Жесткий карантин или чрезвычайное положение были введены в Перу, Парагвае, Аргентине, Колумбии, Эквадоре, Боливии, Сальвадоре. В Чили и на Кубе власти приняли решение о частичном ограничении свободы передвижения и деятельности предприятий (*lockdown*), в Уругвае и Коста-Рике население предупредило о необходимости соблюдения новых правил “социального поведения” [32]<sup>3</sup>. Кроме срочных мер медицинского характера, особое внимание было уделено *школьному вопросу*. И есть мнение экспертов, что наиболее успешно на дистанционное обучение смог перейти Уругвай (чему как раз способствовал национальный опыт в развертывании проекта *CEIBAL*). В Чили для помощи в домашнем обучении школьников была создана цифровая платформа *Aprenedo en línea*, а для повышения квалификации учителей – программа *Actus*. Колумбийская практика – учебная платформа *Aprender Digital*, а также инновационный педагогический проект, рассчитанный на подростков городских окраин и сельской местности, – *To turn on the Wave (Aprender la Onda)*, – был высоко оценен специалистами из ОЭСР [33].

### ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЙ РЕГИОН – НЕ ЕДИНСТВЕННЫЙ СЛУЧАЙ

Угрозу для человеческого капитала пандемия принесла не только в Новый, но и в Старый Свет, то есть европейским государствам, “где пандемия коронавирусной инфекции *COVID-19* на-

<sup>3</sup> Детальный перечень мер, которые каждая латиноамериканская страна предпринимает по широкому спектру – в экономической и социальной сфере – для сдерживания распространения *SARS-Cov-2*, представлен на сайте ЭКЛАК (см.: *COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean. Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures*. Available at: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countryrsheet> (accessed 13.07.2021)).

несла прямой удар по человеческому капиталу, оказав негативное воздействие и на образование, и на здоровье людей” [34, с. 75]. Очень сложная ситуация сложилась в Южной Европе. По данным портала *Worldometer*, к июлю 2021 г. в Италии было выявлено 4.28 млн случаев заражения *SARS-Cov-2*, в Испании – 4.04 млн. Обе страны вошли в число топ-10 по антирекордам (вместе с США, Индией, Бразилией, Россией, Великобританией, Францией, Турцией и Аргентиной) [35]. На юге Европы особенно остро ощущается нехватка врачей, которой сопутствует еще больший дефицит среднего и младшего медперсонала (в Испании на 1 тыс. жителей приходится 5–6 медсестер и нянечек, против 13 – в Германии). И, как считают специалисты, недостаток таких кадров во многом осложнил борьбу с *COVID-19*.

Оказавшись одними из самых слабых европейских звеньев в противостоянии коронавирусной инфекции *SARS-Cov-2*, Испания и Италия понесли, наверное, самые значительные потери в человеческом капитале. В результате сжатия рынка труда уровень безработицы среди молодой рабочей силы (в возрасте младше 25 лет) в Италии вырос к февралю 2021 г. до 31.6%, в Испании взлетел до самого высокого в Евросоюзе показателя в 39.6% [36].

Для нескольких миллионов подростков и молодых людей на юге Европы сократились возможности получить или завершить образование из-за закрытия учебных заведений. Так, глава Банка Испании Эрнандес Кос, выступая в июле 2020 г. в парламенте, подчеркнул тот негативный эффект, который эта тенденция может оказать на учебные результаты школьников и студентов, особенно из малоимущих семей, не всегда располагающих возможностями для домашнего обучения [37]<sup>4</sup>.

Эксперты Еврокомиссии считают, что самым наглядным и самым негативным последствием *COVID-19* через призму человеческого капитала станет увеличение поколения “ни-ни”. По данным Комиссии, к проблемной молодежи по ЕС-27 относится 16.5% населения в возрасте 18–29 лет, или в абсолютном выражении – около 9.5 млн человек [38].

Рост “потерянного поколения” не является только европейской (или латиноамериканской) проблемой, численность отлученной от образования и рынка труда молодежи значительна и в других регионах. И аналитики ОЭСР высказывают обоснованные опасения, что в глобальном масштабе сформируется “лишнее” ковид-поколение (*Generación COVID*). А это означает, что практически по всему миру происходит растрата молодого

<sup>4</sup> Таким образом, не только в Латинской Америке проявляется то отрицательное воздействие пандемии, из-за которого прервалось нормальное обучение подростков и молодежи.

человеческого капитала — базового актива, от которого зависят возможности стран к постпандемическому восстановлению.

\* \* \*

Пандемия коронавируса *SARS-Cov-2* стала поистине *стресс-тестом* для социально-экономической инфраструктуры многих стран. Но, несмотря на очевидные, глубоко негативные последствия для рынка труда, систем здравоохранения, образования, в происходящих событиях можно и нужно найти материал для размышлений и выводов для будущего. Так, стоит, на наш взгляд, согласиться с той точкой зрения, что сегодня возникла уникальная возможность переосмыслить концепцию образования. Хотя еще до пандемии в системах обучения обозначилась необходимость перехода на новую парадигму профессиональной подготовки, способную обеспечить молодежь более современным багажом знаний и навыков, которые требуются для достойного выживания в новом сложном мире. И такая модель должна опираться на гибкие методы обучения, цифровые технологии и обновленные учебные программы. Пандемия однозначно продемонстрировала как сильные, так и противоречивые стороны такой перспективной модели, а также слабую готовность к переходу на нее многих стран. На глобальном и региональном уровнях проявились слабые места национальных инфраструктур здравоохранения, когда даже лучшие из них в течение нескольких недель оказались полностью перегруженными, не говоря уже о менее эффективных в допандемический пери-

од. Такие результаты заставляют поставить в приоритет государственной политики более активную заботу о здоровье наций. Ведь не только более образованное, но и более здоровое население может быть экономически продуктивным. Иными словами, с учетом всей суммы проявлений коронакризиса в здравоохранении и образовании вряд ли стоит ставить под сомнение важность дополнительных инвестиций в эти социальные секторы в рамках национальных планов по восстановлению экономик.

Для борьбы с последствиями коронакризиса Латинская Америка пытается привлечь коллективный разум и объединить усилия. На 38-й сессии ЭКЛАК (28 октября 2020 г.) прозвучал призыв к солидарной международной кооперации как в форматах “Север–Юг”, “Юг–Юг”, так и в трехстороннем взаимодействии для преодоления последствий пандемии при акценте на меры, ориентированные на человеческий фактор, человеческие ресурсы. И уже есть немало фактов, свидетельствующих об интернациональной помощи ряду латиноамериканских стран в сложный период в области как здравоохранения, так и образования. То есть в спасении человеческого капитала принимают участие не только сами государства региона, но и международные организации в рамках официальной помощи развитию. Вместе с тем необходимо осознание того обстоятельства, что для улучшения состояния человеческого капитала, которому пандемия вируса *COVID-19* нанесла в Латинской Америке поистине сокрушительный удар, потребуется немало времени, масштабных усилий и активизации политической воли до уровня, которого регион еще не знал.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Becker G.S. Investment in a Human Capital: A Theoretical Analysis. Part 2: Investment in Human Beings. *Journal of Political Economy*, University Chicago Press, 1962, vol. 70, no. 5, pp. 9-49. DOI: 10.1086/258724
2. Капелюшников Р.И. *Современные западные концепции формирования рабочей силы*. Москва, Наука, 1981. 773 с. [Kapelyushnikov R.I. *Modern Western Concepts of Labour Force Formation*. Moscow, Nauka, 1981. 773 p. (In Russ.)]
3. *История экономических учений*. Под общ. ред. Худокормова А.Г. Москва, ИНФРА-М, 2007. 733 с. [*The History of Economic Theories*. Khudokormov A.G., ed. Moscow, INFRA-M, 2007. 733 p. (In Russ.)]
4. Medina Alvarado I.L. Desarrollo educativo, económico y social. Aportes de la teoría del capital humano en América Latina. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Octubre, 2019. Available at: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/10/desarrollo-educativo-economico.html> (accessed 13.09.2020).
5. *The Global Human Capital Report 2017. Preparing People for the Future of Work*. WEF. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (accessed 15.09.2017).
6. *The Human Capital Project*. World Bank, Washington, DC, 2018. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498> (accessed 15.09.2017).
7. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. World Bank. September 2020. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432> (accessed 13.09.2020).
8. *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education: All Means All*. Statistical Annex. UNESCO, Paris, 2020. 436 p.
9. *World Development Indicators*. World Bank. Available at: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (accessed 05.10.2020).
10. *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*. UNDP, 2020. Available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19\\_and\\_human\\_development\\_0.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_0.pdf) (accessed 29.10.2020).
11. *Health at a Glance. Latin America and the Caribbean, 2020*. OECD/World Bank. 138 p.

12. *World Health Statistics, 2020. Monitoring Health for SDGs*. World Health Organization. Available at: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332070> (accessed 15.10.2020).
13. Котырло Е. С. Человеческий потенциал и человеческий капитал как научные категории. *Аудит и финансовый анализ*, 2011, № 6, сс. 376-381. [Kotyrla E. S. Human Development and Human Capital as Scientific Categories. *Audit and Financial Analysis*, 2011, no. 6, pp. 376-381. (In Russ.)]
14. Будаев А. В. Пандемия коронавируса в Латинской Америке: фактор отката в прошлое или стимул для развития? *Латинская Америка*, 2020, № 9, сс. 6-23. [Budaev A. V. The Coronavirus Pandemic in the Latin America: Factor of the Rollback to the Past or a Drive for Development? *Latin America*, 2020, no. 9, pp. 6-23. (In Russ.)]
15. *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard Overview*. Available at: <https://covid19.who.int> (accessed 29.06.2021).
16. *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda> (accessed 19.09.2020).
17. *FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. Available at: <https://doi.org/10.4060/cb2242es> (accessed 19.09.2020).
18. Дьякова Л. Социальная политика латиноамериканских стран в начале XXI в.: возможности и пределы. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 10, сс. 112-120. [D'yakova L. Social Policy in Latin American Countries in the Early 21st Century: Opportunities and Limits. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 10, pp. 112-120. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-10-112-120>
19. COVID-19 in Latin America: A Humanitarian Crisis. Editorial. *The Lancet*, 2020 Nov. 7, vol. 396, iss. 10261. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)32328-X
20. *El impacto del COVID'19 en la educación podría desperdiciar un gran potencial humano y revertir décadas de progreso*. Available at: <https://news.un.org/es/story/2020/08/1478302> (accessed 15.11.2020).
21. García Jaramillo S. COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe. *PNUD LAC C19 PDS*, no. 20, 2020. 38 p. Available at: <https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdf> (accessed 18.09.2020).
22. Barría C. Coronavirus: 6 efectos de la “catástrofe generacional” en la educación en América Latina provocada por la Covid-19 (y 3 planes de emergencia para ayudar a mitigar la crisis). *BBC*, 14.09.2020. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54097136> (accessed 13.07.2021).
23. Di Gropello M. ¿Qué resultados nos dejan los últimos resultados de PISA 2018 para América Latina? Available at: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/que-lecciones-nos-dejan-los-ultimos-resultados-de-pisa-2018-para-america-latina> (accessed 17.11.2020).
24. OECD et al. *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*. OECD Publishing, 2020. 156 p. DOI: 10.1787/e6e864fb-en
25. *La educación en tiempos de la pandemia de Covid-19. Informe*. CEPAL/UNESCO. Santiago de Chile, 20 de agosto 2020. 21 p.
26. Зенков А. Р. Образование в условиях пандемии: что показывает кризис? [Zenkov A. R. *Education in the Pandemic Time: What Does the Crisis Show?* (In Russ.)] Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/obrazovanie-v-usloviyah-pandemii-chto-pokazivaet-krizis> (accessed 17.11.2020).
27. Covid-19: tecnologías digitales y educación superior. ¿Qué opinan los docentes? *BID*, Nota CIMA # 21, junio 2020. Available at: <https://publications.iadb.org/es/nota-cima-21-covid-19-tecnologias-digitales-y-educacion-superior-que-opinan-los-docentes> (accessed 11.10.2020).
28. *Docentes universitarios en pandemia: mayor estrés y baja interacción con los alumnos*. Available at: <https://politicadelsur.com/nota/61989/docentes-universitarios-en-pandemia-mayor-estres-y-baja-interaccion-con-los-alumnos/> (accessed 11.10.2020).
29. *La pandemia saca a millones de estudiantes de las universidades de Latinoamérica*. Available at: <https://www.infobae.com/america/the-new-york-times/2020/09/06/la-pandemia-saca-a-millones-de-estudiantes-de-las-universidades-de-latinoamerica> (accessed 14.07.2021).
30. Ермольева Э. Г. Актуальная повестка дня: проблемы латиноамериканской молодежи. *Латинская Америка*, 2019, № 1, сс. 12-27. [Ermol'eva E. G. Major Problems and Pressing Needs of the Young in Latin America. *Latin America*, 2019, no. 1, pp. 12-27. (In Russ.)]
31. Portes J. *The Lasting Scars of the Covid-19 Crisis: Channels and Impacts*. Available at: <https://voxeu.org/article/lasting-scars-covid-19-crisis> (accessed 13.10.2020).
32. Яковлева Н. М., Яковлев П. П. Латинская Америка: дорога к коронакризису. *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 2020, т. 13, № 5, сс. 73-93. [Yakovleva N. M., Yakovlev P. P. Latin America: The Road to Coronacrisis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 2020, vol. 13, no. 5, pp. 73-93. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-5-5>
33. País A. *Coronavirus: 4 países de América Latina que lograron aplicar estrategias exitosas de educación a distancia ante la pandemia*. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52375867> (accessed 17.11.2020).
34. *Всемирный банк. “COVID-19 и человеческий капитал”. Доклад об экономике региона Европы и Центральной Азии, 2020*. [World Bank. *COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2020*. (In Russ.)] Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/211643RU.pdf> (accessed 17.11.2020).

35. *Countries where COVID-19 has spread*. Available at: <https://www.worldometers.info/coronavirus/countries-where-coronavirus-has-spread/> (accessed 15.07.2021).
36. *Euro area unemployment at 8.3%*. *Eurostat News Release, 38/2021—6 April 2021*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563007/3-06042021-AP-EN.pdf/15bf6b6d-2b36-cfb9-c833-d8efe89b881d?t=1617669574756> (accessed 20.03.2021).
37. *Comparecencia del gobernador en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica de España tras el Covid-19 (Congreso de los Diputados)*. Available at: [https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/Discursos\\_del\\_Go/comparecencia-del-gobernador-en-la-comision-para-la-reconstruccion-social-y-economica-de-espana-tras-el-covid-19-del-congreso-de-los-diputados.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/Discursos_del_Go/comparecencia-del-gobernador-en-la-comision-para-la-reconstruccion-social-y-economica-de-espana-tras-el-covid-19-del-congreso-de-los-diputados.html) (accessed 16.07.2021).
38. *Young people neither in employment nor in education and training (NEET), by sex and age – quarterly data*. Eurostat. Available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi\\_neet\\_q&lang=en%5C](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_neet_q&lang=en%5C) (accessed 08.07.2021).

**PRESERVING LATIN AMERICAN REGIONAL HUMAN CAPITAL  
IN THE MIDST OF THE CORONA CRISIS**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 133-141)*

*Received 21.11.2020.*

*Eleonora G. ERMOLIEVA (ermolieva@gmail.com),*

*ORCID 0000-0001-7509-189X*

*Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences, 21/16, B. Ordynka Str., Moscow, 115035, Russian Federation.*

*International organizations are increasingly expressing deep concern about the danger posed by the SARS-Cov-2 coronavirus pandemic, which could lead to the loss of the human potential accumulated in every region of the world. As the United Nations warned, global human development, measured as a combination of education, health and living standards, could decline the achievements in human capital in 2020. Latin America and the Caribbean has become a hotspot of the coronavirus COVID-19 pandemic, because of region's weak social protection and fragmented health systems. The article analyzes the impact of pandemic on education and health which are the main dimensions of human capital as T. Shultz and G. Becker proved. Following the principle of comparative analysis research, the author wants to review the specific features of corona crisis, such new and non-standard situation in different states of Latin-Caribbean America. To achieve this goal, the author used the main tools of scientific analysis: empirical data were collected and analyzed regarding the situation in education and health systems in Latin America, and an attempt was made to draw analogies with the processes taking place in other regions and countries. The conclusion is that the pandemic is more than a health emergency; it is a systemic humanitarian crisis. Most of Latin American countries might face a real generational catastrophe that wastes mainly their youth human capital. The general social shocks caused by the COVID-19 pandemic could signify a great reversal in the region human development.*

*Keywords: Latin America region, coronavirus pandemic, healthcare and education systems, human capital indicators.*

*About author:*

*Eleonora G. ERMOLIEVA, Ph.D. (Economics), Leading Research Fellow.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-133-141

## ЭГЕЙСКОЕ МОРЕ ПРОТИВОРЕЧИЙ (ЧАСТЬ I)

© 2021 г. П. Гудев

ГУДЕВ Павел Андреевич, кандидат исторических наук,  
ORCID 0000-0002-2951-6313  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (gudev@imemo.ru).

Статья поступила в редакцию 23.05.2021.

Эгейское море уже на протяжении десятилетий остается местом столкновения национальных интересов Греции и Турции. Это обусловлено его особыми географическими характеристиками, а именно наличием большого количества греческих островов. С их помощью Афины могут претендовать на значительные площади акваторий, дна и воздушного пространства. В первой части будут проанализированы историко-документальные основы турецко-греческих противоречий, в том числе связанные с демилитаризованным статусом греческих островов, и политико-правовые причины противостояния в воздушном пространстве.

**Ключевые слова:** Лозаннский мирный договор 1923 г., Парижский мирный договор 1947 г., демилитаризованный статус, суверенитет, зона противовоздушной обороны, район полетной информации, воздушное пространство, территориальное море, открытое море.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-142-151

### ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭГЕЙСКОГО МОРЯ

Уникальность Эгейского моря состоит в том, что в его акватории расположено около тысячи островных образований (островов, скал, островков, осыхающих при отливе возвышений), абсолютное большинство из которых принадлежит Греции [1, pp. 44-69], в то время как Турция владеет лишь их небольшим количеством<sup>1</sup>. При этом нигде в мире нет такой ситуации, когда напротив 85% береговой линии прибрежного государства (в нашем случае – Турции) расположены острова другого государства. С точки зрения правового статуса сейчас примерно 35% площади Эгейского моря – это акватория 6-мильного территориального моря Греции, в то время как Турция имеет под своим суверенитетом всего 8.8%, остальные 56% – это открытое море [2, p. 5]. Если же сравнивать протяженность береговых линий этих двух стран в Эгейском море, то цифры будут следующими: турецкая материковая береговая линия – 2.3 тыс. км, греческая – 2 тыс. км (но без учета островов), но при этом в Турции проживает около 82 млн человек, а в Греции – всего 10.7 млн [3].

### ПРЕДМЕТ СПОРА

Парадоксальность сложившейся в регионе ситуации заключается в том, что стороны абсолютно по-разному видят и оценивают масштабы взаимных противоречий. Афины считают, что между

<sup>1</sup> Это Имброс и Тенедос (также известные как Гёкчеада и Бозджаада на турецком языке) и некоторые скалы вдоль Анатолийского побережья.

государствами существует только давний и неурегулированный спор о разграничении континентального шельфа, так как остальные турецкие претензии носят явный неправовой характер. В то же время Анкара настаивает на том, что такой подход не отражает реальной картины, и тем для обсуждения гораздо больше [4]. Наиболее предметно суть данных противоречий отражена в работе американского правоведа Джона ван Дайка [5, pp. 63-117], мы же представим их основные характеристики в виде таблицы, в основе которой – данные доклада ЦРУ США [6].

### ИСТОРИКО-ДОКУМЕНТАЛЬНАЯ ПОДОПЛЕКА ПРОТИВОРЕЧИЙ

Целый пласт противоречий между Грецией и Турцией в своей основе базируется на принципиально разном восприятии и интерпретации положений предшествующих договоров и соглашений, прежде всего Лозаннского мирного договора 1923 г. Хотя в его рамках определенная часть островов была оставлена в составе Турции, а значительная – передана под суверенитет Греции, в ст. 6 (2) было зафиксировано, что: “В отсутствие положений об обратном, в настоящем Договоре острова и островки, находящиеся в пределах трех миль от побережья, включаются в границы прибрежного государства” [7]. А в ст. 12 подтверждалось: “...за исключением случаев, когда в настоящем Договоре содержится положение об обратном, острова, расположенные менее чем в трех милях от азиатского побережья, остаются под суверенитетом Турции” [7].

Таблица. Сферы греко-турецких противоречий в Эгейском море

Предмет спора	Позиция Греции	Позиция Турции
<b>Внешние границы территориального моря</b>		
Греция хочет воспользоваться правом, предоставленным Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., и расширить внешние границы своего территориального моря с 6 до 12 морских миль, тем самым распространить свой суверенитет на вдвое большие акватории, воздушное пространство, дно и недра	Статья 3 Конвенции 1982 г. позволяет устанавливать ширину территориального моря не свыше 12 морских миль. При этом здесь будут соблюдаться такие формы свободы судоходства, как право мирного прохода и право транзитного прохода (применительно к проливам). Права Турции и других государств никак не будут ограничены	Право мирного и транзитного проходов — это четко регламентированные нормы международного морского права, которые предоставляют значительно меньше прав другим странам по сравнению с принципом свободы судоходства в пределах акваторий открытого моря. Более того, эти конвенционные права действуют лишь в мирное время
<b>Границы национального и международного воздушного пространства</b>		
Должны ли военные самолеты иностранных государств предоставлять данные о планах своего полета греческим контрольным органам в рамках зоны полетной информации (FIR), распространяющейся на национальное и часть международного воздушного пространства?	Да, военные самолеты должны предоставлять такую информацию в пределах греческой FIR в Эгейском море, но исключительно в целях обеспечения безопасности полетов, обусловленной наличием большого количества островов, воздушное пространство над которыми является национальным	Нет, военные самолеты, равно как любые другие государственные летательные аппараты, наделены правом свободы полетов в воздушном пространстве за пределами внешних границ территориального моря прибрежного государства, так как это международное воздушное пространство
Легитимно ли установление Грецией внешней границы ее национального воздушного пространства в 10 морских миль от исходных линий, в то время как внешней границей ее территориального моря является лимит в 6 морских миль в Эгейском море?	Да, Греция имеет на это полное право по той причине, что такой лимит был установлен еще в 1931 г., а Турция вплоть до 1974 г. не высказывала никаких официальных возражений по этому вопросу	Нет, это уникальное противоречие, когда внешняя граница территориального моря и национального воздушного пространства не совпадают между собой, что ведет к тому, что взлет и посадка любых летательных аппаратов в диапазоне от 6 до 10 морских миль вокруг греческих островов может рассматриваться Грецией как нарушение ее национального воздушного пространства
<b>Делимитация континентального шельфа</b>		
Как должна быть проведена делимитация континентального шельфа между странами: на основе применения метода срединной (равноудаленной) линии; могут ли быть острова Эгейского моря учтены в качестве основных точек при проведении разграничения; есть ли какие-либо «особые обстоятельства», требующие учета?	Универсальный метод делимитации — срединная (равноудаленная) линия; острова Эгейского моря наделены правом по формированию всех морских зон, предусмотренных Конвенцией 1982 г., включая континентальный шельф; прибрежное государство обладает континентальным шельфом <i>ipso facto</i> (в силу самого факта) и не должно никому ничего доказывать	Главный критерий при делимитации — достижение справедливого решения, а значит, метод срединной линии не может быть применен. Острова Эгейского моря не могут претендовать на расширенные морские зоны, включая ИЭЗ и континентальный шельф. Они расположены на естественном продолжении азиатского континентального шельфа
<b>Милитаризация греческих островов</b>		
Может ли Греция размещать регулярные вооруженные формирования на островах Эгейского моря, несмотря на целый ряд запретов в рамках предшествующих международных соглашений и договоров?	Да, может, так как перед Грецией наиболее остро стоит вопрос обеспечения безопасности греческих островов от вооруженной интервенции со стороны Турции, в особенности после событий 1974 г. Остров Лимнос (Лемнос) может быть милитаризован, так как Конвенция Монтрё отменила все ограничения. Поэтому о. Лемнос должен входить в программу военных учений и маневров НАТО	Нет, так как Греция такими действиями напрямую нарушает целый ряд положений предшествующих международных соглашений и договоров: Лозаннского и Парижского мирных договоров 1923 и 1947 гг., соответственно Конвенция Монтрё 1936 г. не отменила демилитаризованный статус о. Лемнос. НАТО не должна использовать последний в своих учениях и маневрах

Составлено автором по: [5].

Принимая во внимание тот факт, что 3 морские мили были на тот момент устоявшимся лимитом территориального моря, а сейчас он увеличен в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. до 12 морских миль, но в Эгейском море ограничен сторонами на уровне 6 морских миль, то Турция считает, что она может на вполне законных основаниях рассматривать острова в этом 6-мильном пространственном пределе как находящиеся под ее суверенитетом. Таким образом, даже с точки зрения зарубежных экспертов, такие

островные образования, как Кардак (греч. — Им-мия), находящиеся ближе к турецкому побережью, нежели к греческому о. Калимнос, должны рассматриваться лежащими в пределах турецкого территориального моря [5, р. 73]. Как минимум, их географическое расположение вдали от Додеканеского архипелага ставит определенные вопросы [8].

В ст. 15 Лозаннского договора было указано, что Турция отказывается в пользу Италии от целой группы островов, составляющих Додеканеский

архипелаг, и “островков, зависящих от них” (выделено мною. — П.Г.), а также о. Кастелоризо. Проблема возникла позднее, когда термин “зависящие от них” (*islets dependent thereon*) ст. 15 Лозаннского договора принципиальным образом отличался от терминологии ст. 14 Парижского договора 1947 г., который передал 14 вышеуказанных островов от Италии к Греции, используя формулировку с “прилегающими островами” (*adjacent islands*) [9]. Это противоречие позволяет Турции настаивать на том, что такая разница формулировок и отсутствие в тексте Лозаннского договора указаний конкретных островных образований, включая Кардак, свидетельствуют о их спорном государственном статусе: “В Эгейском море расположено множество мелких островов, островков и скал, которые не были уступлены Греции в рамках международных договоров” [10]. После кризиса 1995 г. в адрес Афин последовала нота Анкары, согласно которой скалы Кардак являются неотъемлемой частью турецкой территории [11, р. 429].

Греция со своей стороны доказывает, что этот спор в отношении зависящих/прилегающих островов был частично урегулирован еще в 1932 г. Действительно в 1929 г. Постоянная палата международного правосудия, судебный орган под эгидой Лиги Наций, должна была решить вопрос о разграничении территориального моря между о. Кастелоризо, принадлежащим тогда Италии, и побережьем турецкой Анатолии [12]. Однако 4 января 1932 г. Турция и Италия урегулировали этот вопрос во внесудебном порядке: было подписано Соглашение, в рамках которого оговаривались вопросы, касающиеся суверенитета над островами, расположенными между побережьем Анатолии и о. Кастелоризо, включая Кардак.

Стороны также взяли на себя обязательство провести делимитацию италяно-турецкой морской границы. В этой связи 28 декабря 1932 г. был подписан Протокол, определивший, в частности, границу между скалой Кардак (принадлежащей Италии) и о. Като I (принадлежащим Турции). Этот Протокол можно рассматривать как дополнительный документ к Лозаннскому мирному договору 1923 г., формализующим границу итало-турецкого морского пространства, в том числе касающуюся Додеканеского архипелага [13, pp. 134-152]. Проблема состоит лишь в том, что: а) эти договоренности не были ратифицированы Великим национальным собранием Турции; б) они не были зарегистрированы в Лиге Наций<sup>2</sup>. Соответственно, с турецкой

<sup>2</sup> Статья 18 гласит: “Все международные договоры или международные обязательства, заключаемые в будущем Членом Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы Секретариатом и опубликованы возможно скорее. Никакие из этих международных договоров или соглашений не делаются обязательными, пока не будут зарегистрированы” [14].

точки зрения эти переговоры носили технический характер, не имели юридической силы и не могут учитываться в текущих морских спорах [15; 16, р. 181].

Позиция Греция — прямо противоположенная: эти договоренности являются обязательными для обеих сторон. Она, будучи правопреемницей Италии, получила эти острова под свой суверенитет как составную часть Додеканеского архипелага. Более того, это была своеобразная компенсация Греции за события итальянской и немецкой оккупации по итогам окончания Второй мировой войны. Афины также ссылаются на то обстоятельство, что Анкара никак не оспаривала государственную принадлежность Додеканеских островов, включая “прилегающие” островки, ни в 1947 г., ни позднее. Они отмечались на всех географических картах, и подписание Хельсинкского акта 1975 г. закрепило нерушимость послевоенных границ [13, pp. 137-138].

#### ЛЕГИТИМНОСТЬ МИЛИТАРИЗАЦИИ ГРЕЧЕСКИХ ОСТРОВОВ

Необходимо начать с того, что все острова Эгейского моря могут быть условно разделены на три большие категории [6].

К **первой категории** могут быть отнесены греческие острова Лемнос (*Lemnos*), Самтраки (*Samothrace*) и турецкие Гёкчеада (*Imbros*) и Тенедос (*Tenedos*), которые были демилитаризованы в рамках Лозаннской конвенции касательно режима проливов от 24 июля 1923 г. В ней, в частности, в ст. 6 было указано:

“При условии соблюдения положений ст. 8 относительно Константинополя, в демилитаризованных зонах и на островах не должно быть никаких укреплений, никакой постоянной артиллерийской организации, никаких боевых подводных лодок, кроме подводных судов, никакой военно-воздушной организации и никакой военно-морской базы.

В демилитаризованных зонах и на островах не должно размещаться никаких вооруженных сил, за исключением сил полиции и жандармерии, необходимых для поддержания порядка; вооружение таких сил будет состоять только из револьверов, мечей, винтовок и четырех орудий Льюиса на сто человек и не будет включать никакой артиллерии.

В территориальных водах демилитаризованных зон и островов не будет никаких боевых подводных лодок, кроме подводных судов.

Без учета предыдущих пунктов Турция сохраняет за собой право перевозить свои вооруженные силы через демилитаризованные зоны и острова турецкой территории, а также через их территориальные воды, где турецкий флот будет иметь право стоять на якоре.

Кроме того, в отношении проливов турецкое правительство будет иметь право вести наблюдения с помощью самолетов или воздушных шаров как на поверхности, так и на дне моря. Турецкие самолеты всегда смогут летать над водами пролива и демилитаризованными зонами турецкой территории и будут иметь полную свободу полета, как на суше, так и на море.

В демилитаризованных зонах и на островах, и в их территориальных водах Турция и Греция также будут иметь право осуществлять полеты за пределами этих зон и островов.

Турция и Греция имеют право организовать в указанных зонах и на островах на своей территории любую систему наблюдения и связи, как телеграфную, телефонную, так и визуальную. Греция имеет право направлять свой флот в территориальные воды демилитаризованных греческих островов, но не может использовать эти воды в качестве базы для операций против Турции или для какого-либо военного или военно-морского сосредоточения с этой целью” [17].

В ст. 9 дополнительно указывалось:

“Если в случае войны Турция или Греция во исполнение своих воюющих прав должны каким-либо образом изменить положения о демилитаризации, предписанные выше, они будут обязаны восстановить, как только будет заключен мир, режим, установленный настоящей Конвенцией”.

Соответственно, по отношению к этой группе островов был установлен наиболее строгий режим в связи с их жизненно важным значением для безопасности Турции в силу их непосредственной близости к турецким проливам.

Однако есть один нюанс, касающийся того, что положения Лозанны 1923 г. были заменены в их отношении положениями Конвенции Монтрё 1936 г. В частности, в преамбуле Конвенции Монтрё сказано, что страны-участницы: “Решили заменить настоящей Конвенцией Конвенцию, подписанную в Лозанне 24 июля 1923 года...” [18].

Именно это положение используется греческими экспертами в качестве доказательства изменений, произошедших в режиме. Тем не менее отсутствие упоминания островов Лемнос и Самтраки в тексте договора 1936 г. по логике может означать, что формулировка “решили заменить” касается исключительно самого режима проливов, а не статуса островов [5, р. 74]. Более того, с точки зрения Турции сам факт отмены их демилитаризованного статуса будет означать утрату суверенитета Греции над ними. А отмена демилитаризованного статуса черноморских проливов, закрепленная Протоколом, прилагаемым к указанной Конвенции, была

сделана исключительно для обеспечения безопасности Турции [19].

Ко **второй категории** могут быть отнесены те греческие острова, которые были демилитаризованы в рамках Лозаннского мирного договора 1923 г., – Лесбос (*Lesbos*), Хиос (*Chios*), Самос (*Samos*), Икария (*Ikaria*). Однако с модифицированной формулой по ст. 13, а именно:

“(1) На указанных островах не будет никакой военно-морской базы и никаких укреплений. (2) Греческим военным самолетам будет запрещено пролетать над территорией Анатолии. Напротив, турецкое правительство запретит их военным самолетам пролетать над указанными островами. (3) Греческие вооруженные силы на указанных островах будут ограничены обычным контингентом, призываемым на военную службу, которую можно обучить на месте, а также отрядами жандармерии и полиции пропорционально силам жандармерии и полиции, существующим на всей греческой территории”.

Соответственно, полностью демилитаризованный статус этих островов, на чем настаивала Турция, был отвергнут, и локальное военное присутствие на них рассматривалось как допустимое.

**Третья категория** – это Додеканесский архипелаг, острова которого были объявлены демилитаризованными в рамках ст. 14 Парижского мирного договора 1947 г. как одно из условий их передачи Греции. В Приложении XIII части D «Определение терминов “демилитаризация” и “демилитаризованный”» было указано:

«Для целей настоящего Договора термины “демилитаризация” и “демилитаризованный” будут означать запрещение в пределах данной территории и территориальных вод всех военно-морских, военных и военно-воздушных сооружений, укреплений и их вооружения; искусственных военных, военно-морских и военно-воздушных заграждений; базирования или пребывания как постоянного, так и временного каких-либо частей сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил; военного обучения в какой-либо форме; и производства военных материалов и техники.

Этим не запрещается персонал внутренней охраны ограниченной численности, отвечающий задачам внутреннего характера, вооруженный таким оружием, которое может быть носимо и используется одним человеком, и необходимое для этого персонала военное обучение» [20].

Греция воспользовалась этим положением, чтобы увеличить численность жандармерии до такого количества, что это стало напоминать регулярную армию. При этом Афины отказываются Анкаре в протесте, поскольку последняя не является

участницей этого международного соглашения, а значит, данный документ не создает для нее никаких прав или обязанностей. Более того, Греция ссылается на свое право защищать острова, если они находятся не в безопасности [2, pp. 17-18].

В результате турецкая позиция строится на том, что положения Лозаннского мирного договора о демилитаризации греческих островов восточной части Эгейского моря (категория 2) были важным компонентом согласия Турции на их передачу греческой стороне. Это в свою очередь означает, что любое нарушение этого положения автоматически может ставить вопрос о действительности греческого суверенитета над этими островами.

Греция постепенно усиливала оборонное значение этих островов в 1960-е годы, и в особенности после событий 1974 г. на Кипре, заявляя при этом, что оно не носит военный характер, а направлено на усиление возможностей сил правопорядка. Она использует также в качестве аргумента ссылку на ст. 51 Устава ООН, которая представляет право на самооборону. По мнению Афин, такие факты, как значительный рост военного потенциала Турции, а также регулярное нарушение со стороны последней греческого воздушного пространства над островами, свидетельствуют о принципиальном изменении всей международно-правовой ситуации.

При этом обе стороны, отстаивая свое видение ситуации, активно ссылаются на нормы Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

В частности, Греция апеллирует к тезису о существенном изменении обстоятельств, так как турецкий военный потенциал коренным образом трансформировался за десятилетия после подписания Лозаннского договора, а в ст. 62(1) Венской конвенции по этому поводу сказано следующее:

“1. На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками, нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, за исключением тех случаев, когда:

*a)* наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; и

*b)* последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору” [21].

Турция в ответ указывает на положение ст. 62(2), где говорится об обратном:

“На коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него:

*a)* если договор устанавливает границу; или

*b)* если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора” [21].

## ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА

Суть противоречий состоит в том, что Греция еще в 1931 г. заявила об установлении 10-мильной зоны противовоздушной обороны (*Air Defense Identification Zone, ADIZ*) вокруг всех островов в Эгейском море с целью ограничения полетов зарубежной авиации. Установление таких зон абсолютно легально, оно подтверждено в рамках Приложения 15 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации:

“Опознавательная зона ПВО (*ADIZ*). Специально установленная часть воздушного пространства определенных размеров, в пределах которого воздушное судно должно выполнять специальные процедуры опознавания и/или представления донесений в дополнение к тем, которые выполняются в связи с предоставлением обслуживания воздушного движения” [22, сс. 1-6].

Однако в случае с греческой стороной здесь содержится одно серьезное противоречие: установление 10-мильного лимита зоны ПВО при сохраняющемся в Эгейском море 6-мильном лимите территориального моря ведет к тому, что воздушное пространство в диапазоне от 6 до 10 морских миль рассматривается Грецией как национальное, то есть находящееся под ее суверенитетом, хотя эта акватория продолжает оставаться открытым морем, где должна действовать свобода полетов [23, pp. 346-347].

Эта ситуация приводит к парадоксальным последствиям: так, например, взлет вертолета с военного корабля, находящегося в диапазоне от 6 до 10 морских миль вокруг того или иного греческого острова, будет означать, что он вторгается в национальное воздушное пространство, в то время как сам корабль будет находиться за пределами внешних границ территориального моря, то есть в открытом море, где должна действовать свобода не только судоходства, но и полетов [5, p. 85]. Греция при этом, естественно, настаивает на том, что, расширив внешнюю границу территориального моря с 6 до 12 морских миль, она тем самым полностью избавится от этого противоречия (об этом — в следующем разделе).

Установление *ADIZ* – не такая уж редкая практика среди государств: например, у США четыре такие зоны [24, pp. 156-170]. Однако в отличие от Греции их позиция по этому вопросу принципиально иная:

“Международное право не запрещает государствам создавать идентификационные зоны ПВО в международном воздушном пространстве, прилегающем к их национальному воздушному пространству... воздушное судно, приближающееся к национальному воздушному пространству, может быть обязано идентифицировать себя во время нахождения в международном воздушном пространстве в качестве условия разрешения на пролет. Правила *ADIZ*, введенные в действие Соединенными Штатами, применяются к воздушным судам, направляющимся в американское территориальное воздушное пространство, и требуют представления планов полетов и периодических отчетов о позиции. США не признают права прибрежного государства применять свои процедуры *ADIZ* к иностранным воздушным судам, не намеревающимся войти в национальное воздушное пространство, а также не применяют свои процедуры *ADIZ* к иностранным воздушным судам, не намеревающимся войти в воздушное пространство США... американские военные самолеты, не намеревающиеся войти в национальное воздушное пространство, не должны идентифицировать себя или иным образом соблюдать процедуры *ADIZ*, установленные другими странами, если только Соединенные Штаты специально не договорились об этом... вышеизложенное действует в мирное время... В случае неизбежных или фактических военных действий государство может счесть необходимым принять в порядке самообороны меры, которые повлияют на пролет в международном воздушном пространстве” [25, pp. 2-13].

Помимо *ADIZ*, Греция в 1952 г. установила в Эгейском море Зону полетной информации (*Flight Information Region, FIR*), причем таким образом, что граница между греческой и турецкой *FIR* проходила ровно по срединной линии между турецким побережьем и греческими островами восточной части Эгейского моря<sup>3</sup>.

Несмотря на то что любая *FIR* может включать в себя как часть национального, так и часть международного воздушного пространства, ее действие распространяется исключительно на гражданскую авиацию. Чикагская конвенция 1944 г. гласит (ст. 3):

“Гражданские и государственные воздушные суда.

a) Настоящая Конвенция будет применяться только в отношении гражданских воздушных су-

дов и не будет применяться в отношении государственных воздушных судов.

b) Воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах, рассматриваются как государственные воздушные суда.

c) Никакое государственное воздушное судно Договаривающегося государства не производит полета над территорией другого государства и не совершает на ней посадки, кроме как с разрешения, предоставляемого специальным соглашением или иным образом, и в соответствии с его условиями.

d) Договаривающиеся государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов обязуются обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов” [26].

Однако Греция требует как от турецких гражданских бортов, так и от военных самолетов предоставления соответствующей информации, даже если они находятся в международном воздушном пространстве, но в сфере действия греческой *FIR*, ссылаясь на последний пункт о необходимости “обращать внимание на безопасность гражданских судов”. Определенные основания для этого действительно существуют. Например, США заявляют:

«Обычно... американские военные самолеты, совершающие регулярные полеты в международном воздушном пространстве по маршруту “точка–точка”, следуют процедурам полетов ИКАО (*International Civil Aviation Organization, ICAO*) и пользуются услугами *FIR*... исключениями из этой политики являются военные чрезвычайные операции, засекреченные или политические чувствительные миссии, а также обычные операции авиаперевозчиков или другие учебные мероприятия. Когда военные самолеты США не следуют процедурам полетов ИКАО, они должны ориентироваться “с должным учетом” безопасности гражданской авиации» [25, pp. 2-13].

Тем не менее США настаивают на том, что такое их поведение – это скорее акт доброй воли, и выступают резко против каких-либо национальных ограничений полетов военных самолетов в международном воздушном пространстве, если они, как в случае с *ADIZ*, не намереваются зайти в национальное воздушное пространство:

“В то же время некоторые государства намереваются требовать, чтобы все военные летательные аппараты, находящиеся в международном воздушном пространстве в пределах их *FIR*, соблюдали следующие требования процедур *FIR*, независимо от того, используют ли они услуги *FIR* или намерены ли они войти в национальное воздушное

<sup>3</sup> Греческая *FIR*, таким образом, подходила вплотную к внешней границе турецкого территориального моря.

пространство. США не признают права прибрежного государства применять свои процедуры *FIR* к иностранным военным летательным аппаратам в таком случае... военные самолеты США, не намеревающиеся войти в национальное воздушное пространство, не должны идентифицировать сами или иным образом соблюдать процедуры *FIR*, установленные другими государствами, за исключением случаев, когда США специально не договорились об этом” [25, pp. 2-13].

В результате США, как и другие страны – члены НАТО, отказывались представлять греческой стороне информацию о полетах, более всего опасаясь создания так называемого правового прецедента. Турция также никогда не соглашалась с этими греческими ограничениями, не представляла планы полета греческим контролирующим органам, за одним исключением – она регулярно публиковала Извещения летному составу (*Notice to Airmen*) в ходе проведения военных учений и маневров [6, pp. 13-15]. При этом Анкара предприняла и конкретные шаги для оспаривания сложившейся ситуации: она, в частности, в 1974 г. обратилась в ИКАО с аналогичным требованием представлять информацию о полете всем летательным аппаратам при приближении к турецкому воздушному пространству, но уже при подлете к условной срединной линии разграничения в Эгейском море. Таким образом, Турция в одностороннем порядке претендовала на смещение своей границы *FIR* примерно на 50 морских миль в западном направлении в Эгейском море [27, p. 215].

Греция, безусловно, не могла с этим согласиться, понимая, что данная линия используется Турцией в политических целях. Именно таким образом Анкара видела разграничение континентального шельфа между странами в Эгейском море. Более того, Афины не могли допустить, чтобы ее самолеты, летящие на греческие острова восточной части Эгейского моря, оказывались в сфере действия турецкой *FIR* [2, p. 12].

В целом в рамках этого противостояния каждая из сторон преследовала свои собственные цели. Объединяло их лишь одно – это то, что спор по своей сути касался вопроса о суверенитете над островами, морскими зонами вокруг них и воздушном пространстве над ними, а также возможных вариантов делимитации морских пространств, то есть суверенных прав и юрисдикции в их отношении. Для Греции принципиально важно показать, что вокруг своих островов она вправе самостоятельно отсчитывать внешние границы как территориального моря, так и воздушного пространства над ним, если они не превышают конвенционные лимиты [28, 29]. Внешние границы греческой *FIR* у турецких берегов – это фактически линия делимитации

континентального шельфа между сторонами, проведенная по срединной линии. Для Турции важно другое: в международном праве граница территориального моря государства всегда является границей его воздушного пространства, а значит, Греция не может считать воздушное пространство за пределами внешних границ своего территориального моря национальным; воздушное пространство над открытым морем всегда остается международным, и Греция не вправе распространять свой суверенитет на него и контролировать пролет военных самолетов [30]. Наконец, границы греческой *FIR* должны быть пересмотрены в целях достижения справедливого решения, в том числе в области разграничения.

Такая ситуация в целом возникла не на пустом месте: с одной стороны, формирование *ADIZ* и *FIR* не запрещается международным правом, а с другой – отсутствуют профильные соглашения, которые регулировали бы их создание. Среди тех международных соглашений, которые регулируют деятельность в воздушном пространстве над акваториями Мирового океана, зонами суверенитета и юрисдикции прибрежных государств, можно отметить следующие: во-первых, Чикагскую конвенцию о международной гражданской авиации 1944 г.; во-вторых, Конвенцию об открытом море 1958 г.; в-третьих, Конвенцию о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г.; и, наконец, в-четвертых, Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Все они не допускают односторонних действий любых государств по ограничению полетов в воздушном пространстве, находящемся за пределами внешних границ территориального моря [31]! Без сомнений можно констатировать, что существуют два базовых положения, которые могут рассматриваться как устоявшиеся нормы международного обычного права [32, pp. 187-202], а именно: государство обладает полным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией и территориальным морем; воздушное пространство над открытым морем открыто для полетов всех и не может быть подчинено чьему-либо суверенитету [24]. Однако некоторые государства, и в их числе не только Греция, но и КНР, позволяют себе расширенное видение свои прав и полномочий в отношении международного воздушного пространства.

\* \* \*

Одним из источников греко-турецких противоречий в Эгейском море являются разная трактовка и интерпретация сторонами тех формулировок, которые присутствуют в ключевых международных соглашениях – Лозаннском мирном договоре 1923 г. и Парижском мирном договоре 1947 г. При этом Турция на внутривнутриполитическом уровне

ставит вопрос о соответствии соглашения 1923 г. ее текущим национальным интересам, оспаривая таким образом в том числе и греческий суверенитет над конкретными островами, что, безусловно, не способствует урегулированию противоречий.

Обе стороны также по-разному трактуют положение вышеуказанных международных соглашений касательно демилитаризованного статуса греческих островов Эгейского моря. Причем очевидно, что именно действия Турции в 1974 г. стали основным катализатором изменения политики Греции по этому вопросу и перехода последней к укреплению своей региональной безопасности перед “турецкой угрозой”. Более того, Афины оправдывают свои действия ссылкой на ст. 51 Устава ООН, которая предоставляет право на самооборону в ответ на укрепление военного потенциала Турции. Последняя же исходит из того, что соглашения 1923 и 1947 гг. были своеобразной пакетной сделкой: Анкара соглашалась на передачу островов Греции именно при условии их демилитаризованного статуса, и, соответственно, его изменение позволяет ей ставить вопрос о суверенитете Греции над островами.

Окончательная неурегулированность вопроса о создании зон противовоздушной обороны и районов полетной информации в международном праве ведет к тому, что некоторые страны широко воспринимают предоставленные им возможности

и пытаются вводить регулирование полетов в пределах международного воздушного пространства, включая военную авиацию, по аналогии с режимом национального воздушного пространства. Греция находится в их числе, причем в абсолютно уникальном положении: внешние границы ее территориального моря (6 морских миль в Эгейском море) не совпадают с внешними границами ее национального воздушного пространства (10 морских миль). Данная ситуация ведет к постоянным нарушениям, как считают в Афинах, ее национального воздушного пространства военными самолетами Турции, хотя последняя не признает данных претензий.

Парадоксальность ситуации обусловлена тем, что в международном праве сложилась норма обычного права: внешней границей национального воздушного пространства всегда является внешняя граница территориального моря, за ее пределами действует свобода полетов. Именно поэтому США никогда не соглашались с тем, что они обязаны предоставлять какую-либо информацию в зонах противовоздушной обороны и районах полетной информации, если их военные самолеты не собираются пересекать границу национального воздушного пространства, хотя и готовы соблюдать меры безопасности в отношении полетов гражданской авиации. Надо отметить, что интересы США и Российской Федерации здесь полностью совпадают.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Dyke Jon M. Van. The Role of Islands in Delimiting Maritime Zones: The Case of the Aegean Sea. *Ocean Yearbook*, 1989, vol. 8, iss. 1, pp. 44-69. Available at: <https://doi.org/10.1163/221160089X00047>
2. The Aegean Dispute. *The Adelphi Papers*, 1979, vol. 19, iss. 155. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/05679327908457350> (accessed 15.03.2021). DOI: 10.1080/05679327908457351
3. Başlar K. Two facets of the Aegean Sea dispute: “de lege lata” and “de lege ferenda”. *Turkey and international law*. Başlar K., ed. Ankara, 2001. Available at: [https://web.archive.org/web/20060822022924/http://www.turkishweekly.net/pdf/aegean\\_sea.pdf](https://web.archive.org/web/20060822022924/http://www.turkishweekly.net/pdf/aegean_sea.pdf) (accessed 11.03.2021).
4. *Turkey's Views Regarding the Settlement of the Aegean Problems*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: [http://www.mfa.gov.tr/turkey\\_s-views-regarding-the-settlement-of-the-aegean-problems.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/turkey_s-views-regarding-the-settlement-of-the-aegean-problems.en.mfa) (accessed 11.03.2021).
5. Dyke Jon M. Van. An Analysis of the Aegean Disputes under International Law. *Ocean Development & International Law*, 2005, vol. 36, iss. 1, pp. 63-117. DOI: 10.1080/00908320590909088
6. *The Aegean Dispute: a New Look at an Old Problem*. CIA Report, November 5, 1984. Available at: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP87T00217R000700070005-0.pdf> (accessed 11.03.2021).
7. *Treaty of Peace with Turkey. Signed at Lausanne*, July 24, 1923. The World War I Document Archive. Available at: [https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Lausanne](https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne) (accessed 11.03.2021).
8. Pratt M., Schofield C. The Imia/Kardak Rocks Dispute in the Aegean Sea. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Spring 1996. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/267720485\\_The\\_ImiaKardak\\_Rocks\\_Dispute\\_in\\_the\\_Aegean\\_Sea](https://www.researchgate.net/publication/267720485_The_ImiaKardak_Rocks_Dispute_in_the_Aegean_Sea) (accessed 11.03.2021).
9. *Мирный договор с Италией, без приложений*. Париж, 10 февраля 1947 г. Министерство культуры Российской Федерации, проект “Культурные ценности – жертвы войны”. [*The Peace Treaty with Italy*. Paris, February 10, 1947. Ministry of Culture of the Russian Federation, “Cultural Values – Victims of War” project. (In Russ.)] Available at: <http://lostart.ru/ru/documents/detail.php?ID=916> (accessed 15.03.2021).
10. *Islands, Islets and Rocks in the Aegean Which Were Not Ceded to Greece By International Treaties*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: [http://www.mfa.gov.tr/islands\\_-islets-and-rocks-in-the-aegean-which-were-not-ceded-to-greece-by-international-treaties.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/islands_-islets-and-rocks-in-the-aegean-which-were-not-ceded-to-greece-by-international-treaties.en.mfa) (accessed 11.03.2021).

11. Raftopoulos E. The Crisis over the Imia Rocks and the Aegean Sea Regime: International Law as a Language of Common Interest. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997, vol. 12, iss. 4, pp. 427-446. Available at: [https://brill.com/view/journals/estu/12/4/article-p427\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/estu/12/4/article-p427_1.xml?language=en) (accessed 11.03.2021).
12. *Case concerning the delimitation of the territorial waters between the island of Castellorizo and the coasts of Anatolia*. International Court of Justice Web-Site. Available at: [https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie\\_C/C\\_61/C61\\_03\\_Ile\\_de\\_Castellorizo\\_Compromis\\_d\\_arbitrage.pdf](https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_C/C_61/C61_03_Ile_de_Castellorizo_Compromis_d_arbitrage.pdf) (accessed 11.03.2021).
13. Raftopoulos E. The Crisis Over the Imia Rocks and the Aegean Sea Regime: International Law as a Language of Common Interest. *The Aegean Sea after the Cold War. Security and Law of the Sea Issues*. Houndmills Basingstoke, Macmillan Press Ltd, 2000. 247 p. DOI: 10.1007/978-1-137-08879-6-10
14. *Устав Лиги наций*. 10 января 1920 г. Документы XX века. [*Charter of the League of Nations*. January 10, 1920. Documents of the XX century. (In Russ.)] Available at: <http://www.doc20vek.ru/node/451> (accessed 11.03.2021).
15. Erdem Denk. Disputed Islets and Rocks In The Aegean Sea. *The Turkish Yearbook of International Relations*, 1999, vol. XXIX, pp. 131-155. Available at: <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/65512/17043.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed 11.03.2021).
16. Inan Yuksel, Gozen Mine Pinar. Turkey's Maritime Boundary Relations. *Eastern Mediterranean. Countries and Issues*. Kibaroglu M., ed. Ankara, Foreign Policy Institute, 2009. 251 p. Available at: [https://www.academia.edu/895724/Turkey\\_s\\_Maritime\\_Boundary\\_Relations\\_in\\_Eastern\\_Mediterranean\\_ed\\_Mustafa\\_Kibaroglu\\_Ankara\\_Foreign\\_Policy\\_Institute\\_2009\\_ISBN\\_978\\_975\\_7832\\_16\\_4](https://www.academia.edu/895724/Turkey_s_Maritime_Boundary_Relations_in_Eastern_Mediterranean_ed_Mustafa_Kibaroglu_Ankara_Foreign_Policy_Institute_2009_ISBN_978_975_7832_16_4) (accessed 11.03.2021).
17. *Convention Relating to the Régime of the Straits, 1923*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: [http://www.mfa.gov.tr/ii\\_-convention-relating-to-the-regime-of-the-straits.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/ii_-convention-relating-to-the-regime-of-the-straits.en.mfa) (accessed 11.03.2021).
18. *Конвенция о режиме проливов, 1936*. Электронный Фонд правовых и нормативно-технических документов [*Convention on the Regime of the Straits 1936*. Electronic Collection of Legal and Regulatory-Technical Documents (In Russ.)] Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901884247> (accessed 15.02.2021).
19. *Militarization of Eastern Aegean Islands Contrary to the Provisions of International Agreements*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: <https://www.mfa.gov.tr/militarization-of-eastern-aegean-islands-contrary-to-the-provisions-of-international-agreements.en.mfa> (accessed 11.03.2021).
20. *Мирный договор с Италией с приложениями*. Париж, 10 февраля 1947 г. Викитека. [*The Peace Treaty with Italy*. Paris, February 10, 1947. Wikisource. (In Russ.)] Available at: [https://ru.wikisource.org/wiki/Парижский\\_мирный\\_договор\\_с\\_Италией](https://ru.wikisource.org/wiki/Парижский_мирный_договор_с_Италией) (accessed 11.04.2021).
21. *Венская конвенция о праве международных договоров*. Официальный сайт ООН, раздел Конвенции и Соглашения. [*Vienna Convention on the Law of Treaties*. UN Official Website, Conventions and Agreements Section. (In Russ.)] Available at: ([https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml) (accessed 11.01.2021).
22. *Приложение 15 к Конвенции о международной гражданской авиации. Службы аэронавигационной информации, 2013*. Склад законов. [*Annex 15 to the Convention on International Civil Aviation. Air navigation information services, 2013*. Laws Warehouse. (In Russ.)] Available at: [http://www.6pl.ru/asmap/Annexes//an15\\_cons\\_ru.pdf](http://www.6pl.ru/asmap/Annexes//an15_cons_ru.pdf) (accessed 12.02.2021).
23. Roach J.A., Smith W.R. *Excessive Maritime Claims*. 3rd ed. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 926 p.
24. Beckman R., Hao Duy Phan. Air Defence Identification Zones: Implications for Freedom of Overflight and Maritime Disputes. *Building a Normative Order in the South China Sea. Evolving Disputes, Expanding Options*. Tran Truong T., Welfield John B., Le Thuy T., eds. Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2019, pp. 156-170. Available at: <https://cil.nus.edu.sg/publication/air-defence-identification-zones-implications-for-freedom-of-overflight-and-maritime-disputes/> (accessed 15.03.2021). DOI: <https://doi.org/10.4337/9781786437532.00016>
25. *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations. Edition August 2007. Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations and Headquarters, U.S. Marine corps, Department of Homeland Security and U.S. Coast Guard*. Official U.S. Marine Corps Website. Available at: [https://www.marines.mil/Portals/1/Publications/MCTP%2011-10B%20\(Formerly%20MCWP%205-12.1\).pdf?ver=2017-07-11-151548-683](https://www.marines.mil/Portals/1/Publications/MCTP%2011-10B%20(Formerly%20MCWP%205-12.1).pdf?ver=2017-07-11-151548-683) (accessed 15.03.2021).
26. *Конвенция о международной гражданской авиации (с изменениями на 26 октября 1990 г.)*. Электронный Фонд правовых и нормативно-технических документов. [*Convention on International Civil Aviation (as amended on October 26, 1990)*. Electronic Collection of Legal and Regulatory-Technical Documents. (In Russ.)] Available at: <http://docs.cntd.ru/document/1902240> (accessed 12.02.2021).
27. Heraclides A. *The Greek-Turkish Conflict in the Aegean. Imagined Enemies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2010. 288 p. Available at: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230283398> (accessed 15.03.2021). DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230283398>
28. *National airspace*. Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/national-airspace.html> (accessed 15.03.2021).
29. *Promulgation of the breadth of Greek national airspace*. Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs. Available at: <https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/promulgation-of-the-breadth-of-greek-national-airspace.html> (accessed 15.03.2021).
30. *Air Space Related Problems*. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: <http://www.mfa.gov.tr/air-space-related-related-problems.en.mfa> (accessed 15.03.2021).

31. Saovabha Jutha. *Eyes in the Sky: Regulating the Air Defense Identification Zones and Activities Relating to National Security under International Law*. Available at: [https://www.academia.edu/31125672/Eyes\\_in\\_the\\_Sky\\_Regulating\\_Air\\_Defense\\_Identification\\_Zones\\_and\\_Activities\\_Relating\\_to\\_National\\_Security\\_under\\_International\\_Law](https://www.academia.edu/31125672/Eyes_in_the_Sky_Regulating_Air_Defense_Identification_Zones_and_Activities_Relating_to_National_Security_under_International_Law) (accessed 15.03.2021).
32. Lamont C. Conflict in the Skies: The Law of Air Defense Identification Zones. *Air & Space Law*, 2014, no. 39 (3), pp. 187-202.

### **THE AEGEAN SEA OF CONTRADICTIONS (Part I)**

*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 142-151)*

*Received 23.05.2021.*

*Pavel A. GUDEV (gudev@imemo.ru),*

*ORCID 0000-0002-2951-6313*

*Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

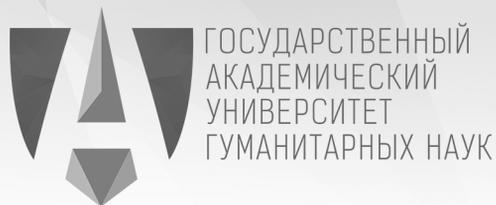
*The Aegean Sea as part of the Eastern Mediterranean has been a clash of national interests between Greece and Turkey for decades. In particular, this process has intensified since 1974, and although there have been certain peaks and troughs along the way, now it seems to be at a point of new aggravation in bilateral relations. In general, this state of affairs is due to the particular geographical characteristics of the Aegean Sea, namely the large number of Greek islands, rocks and island formations scattered throughout its waters, often close to the Turkish coastline. Through them, Athens can lay claim to significant areas of both waters, seabed and subsoil, as well as airspace, over which its sovereignty, sovereign rights and jurisdiction would extend. Such rights and powers are granted to Greece under the current international law of the sea and, above all, under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, to which Greece is a full party. However, the Aegean will in any case continue to be a region where other countries, including extra-regional ones, have their own interests in shipping and other maritime activities. In particular, it applies to the Russian Federation and the U.S. Turkey, for its part, is directly dependent on unhindered passage of its ships and warships from the Aegean Sea to the Black Sea and vice versa. The first part of this paper analyzes the historical and documentary background of the Turkish-Greek controversy, based on different understandings of the provisions and language of international agreements, such as the Lausanne Peace Treaty of 1923 and the Paris Peace Treaty of 1947. Turkey's reasons for linking the issue of Greek sovereignty over particular islands in the Aegean Sea to their demilitarized status as prescribed in these international treaties is described. The reasons why incidents between Greek and Turkish warplanes regularly occur in the Aegean airspace, which have different interpretations of the boundaries between national and international airspace, is explored. Special attention is paid to the legal basis for the formation of air defense identification zones and flight information regions by various states, including Greece. It is shown, which legal documents regulate the establishment of Air Defense Identification Zone (ADIZ) and Flight Information Area (FIR).*

*Keywords: 1923 Lausanne Peace Treaty, 1947 Paris Peace Treaty, demilitarized status, sovereignty, Air Defense Identification Zone (ADIZ), Flight Information Area (FIR), airspace, territorial sea, high seas.*

*About author:*

*Pavel A. GUDEV, Candidate of History, Leading Researcher.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2021-65-10-142-151



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
АКАДЕМИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

## НА БАЗЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК с 1994 года



### Преподаватели – ведущие российские ученые

- более 30% – доктора наук
- более 45% - кандидаты наук



### Стажировки в:

- ведущих научно-исследовательских организациях
- органах государственной власти
- крупнейших общественных организациях
- бизнес-структурах



Интеграция науки  
и образования



Бюджетные  
места



Насыщенная  
студенческая жизнь



Отсрочка от армии

**БАКАЛАВРИАТ**

**МАГИСТРАТУРА**

**АСПИРАНТУРА**

### НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ:

• История

• Философия

• Политология

• Социология

• Международные отношения

• Зарубежное регионоведение

• Востоковедение и африканистика

• Психология

• Культурология

• Археология

• Менеджмент

• Юриспруденция

• Экономика

### КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ



Горячая линия: +7 (499) 238-04-12



facebook.com/gaugn



instagram.com/gaugn\_/



gaugn.ru



E-mail: info@gaugn.ru



vk.com/gaugn

