

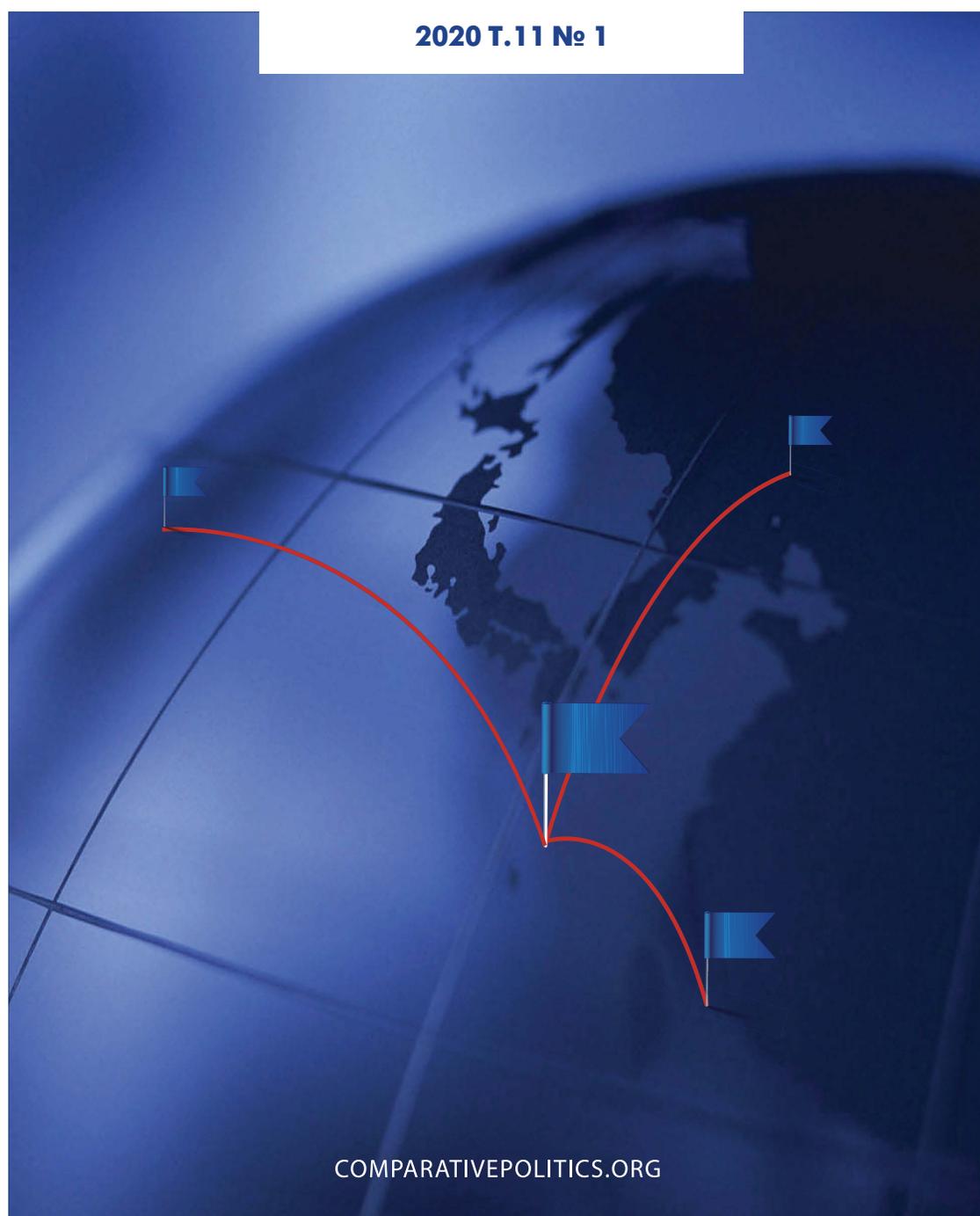
ISSN 2221-3279 (print)

ISSN 2412-4990 (online)

COMPARATIVE POLITICS RUSSIA

# СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

2020 Т. 11 № 1



COMPARATIVEPOLITICS.ORG



ВЫСШАЯ  
АТТЕСТАЦИОННАЯ КОМИССИЯ (ВАК)  
при Министерстве образования и науки

В соответствии с решением **Высшей аттестационной комиссии** Министерства образования и науки Российской Федерации журнал включен в перечень **ведущих рецензируемых научных журналов** и изданий, в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по отраслям 23.00.00 – Политология и 07.00.00 – Исторические науки и археология.



**Журнал включен в следующие  
международные библиографические базы данных:**

WEB OF SCIENCE™ CORE COLLECTION  
– **EMERGING SOURCES  
CITATION INDEX**

РОССИЙСКИЙ ИНДЕКС  
НАУЧНОГО ЦИТИРОВАНИЯ  
**Science Index**

**U L R I C H ' S**  
**PERIODICALS DIRECTORY™**

**BASE**

**Интелпрос**  
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ РОССИЯ

OCLC  
**WorldCat®**

**Crossref**

**DOAJ** DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

**CYBERLENINKA**

**Google™**  
Scholar

**J-Gate**  
**INDEXED**



# СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА COMPARATIVE POLITICS RUSSIA

## 2020 • Т. 11 № 1

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28335 от 8 декабря 2009 г.  
и Эл №ФС77-63932 от 09.12.15 (онлайн)



Издано при  
поддержке  
фонда  
развития  
МГИМО



### Международный редакционный совет

#### Главный редактор

*А.Д. Воскресенский*,  
д.полит.н., д.философии  
(Манчестерский у-тет), профессор

#### Заместитель главного редактора

*Е.В. Колдунова*, к.полит.н., доц.

#### Ответственный секретарь

*Д.А. Кузнецов*

*Т.А. Алексеева*, д.ф.н., проф., МГИМО МИД РФ,  
Москва, Россия

*В.Я. Белокреницкий*, д.и.н., проф., Институт  
востоковедения РАН, Москва, Россия

*Александр Жевит*, проф., Федеральный у-тет Рио-де-  
Жанейро, Рио-де-Жанейро, Бразилия

*В.И. Журавлева*, д.и.н., проф., РГГУ, Москва, Россия

*Клаус Зегберс*, проф., Свободный у-тет Берлина,  
Берлин, Германия

*Чарльз Зиглер*, проф., У-тет Луисвилла, Луисвилл, США

*М.В. Ильин*, д.полит.н., проф., НИУ ВШЭ, Москва, Россия

*В.Л. Ларин*, д.и.н., проф., акад. РАН, ДВО РАН,  
Владивосток, Россия

*В.Г. Ледяев*, д.ф.н., д. философии (Манчестерский у-тет),  
проф., НИУ ВШЭ, Москва, Россия

*М.М. Лебедева*, д.полит.н., проф., МГИМО МИД РФ,  
Москва, Россия

*В.В. Михеев*, д.э.н., проф., акад. РАН, ИМЭМО РАН,  
Москва, Россия

*Е.И. Пивовар*, д.и.н., проф., член-корр. РАН, РГГУ,  
Москва, Россия

#### Редакционная коллегия выпуска

*Е.В. Колдунова*

*А.В. Ломанов*

*В.Г. Ледяев*

*Д.А. Кузнецов*

#### Ответственный секретарь онлайн версии

*И.Ю. Окунев*, к.полит.н., доц.

*Е.В. Попов*, LL.M.(У-тет Эссекса), к.ю.н., доц., МГИМО  
МИД РФ, Москва, Россия

*В.Д. Соловей*, д.и.н., проф., МГИМО МИД РФ, Москва,  
Россия

*Л.В. Сморгун*, д.полит.н., проф., СПбГУ, Санкт-  
Петербург, Россия

*М.В. Стрельцова*, д.полит.н., д. философии  
(Манчестерский у-тет), проф., ИМЭМО РАН, Москва,  
Россия

*Д.В. Стрельцов*, д.и.н., проф., МГИМО МИД РФ,  
Москва, Россия

*Анн де Тинги*, проф., Сьянс По, Париж, Франция

*Алишер Файзуллаев*, проф., У-тет мировой экономики и  
дипломатии Узбекистана, Ташкент, Узбекистан

*Чжао Хуашэн*, проф., Фуданьский у-тет, Шанхай, Китай  
(КНР)

*Т.А. Шаكلةина*, д.полит.н., проф., МГИМО МИД РФ,  
Москва, Россия

*И.Н. Тимофеев*, к.полит.н., доц., РСМД, Москва, Россия

*У Юйшань*, проф., Академия Синика, Тайбэй, Китай,  
Тайвань

### Международный научно-консультационный совет

*О.Н. Барабанов*, д.полит.н., проф., МГИМО МИД РФ,  
Москва, Россия

*О.В. Гаман-Голутвина*, д.полит.н., член-  
корр. РАН, МГИМО МИД РФ, Москва, Россия,  
зам. *председателя*

*В.В. Гриб*, д.ю.н., проф., Издательская группа «Юрист»,  
Москва, Россия, *председатель*

*С.И. Лунев*, д.и.н., проф., МГИМО МИД РФ, Москва,  
Россия

*Айше Дитрих*, проф., Ближневосточный технический у-тет,  
Анкара, Турция

*Акиширо Ивасита*, проф., У-тет Хоккайдо, Саппоро, Япония

*О.В. Павленко*, к.и.н., доц., РГГУ, Москва, Россия

*Ли Син*, проф., Пекинский педагогический у-тет, Пекин,  
Китай (КНР)

*А.Ю. Шутов*, д.и.н., проф., МГУ имени М.В. Ломоносова,  
Москва, Россия, зам. *председателя*

### Макет и оформление А.В. Талалаевского

Журнал основан в 2009 г.  
С начала издания – №38

Центр подписки:  
+7(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Адрес редакции:  
115035, Москва, Космодамианская наб.,  
д. 26/55, стр. 7  
Тел.: +7(495) 953-91-08  
E-mail: avtor@lawinfo.ru;  
http: www.lawinfo.ru

Печать офсетная  
Усл. печ. л. 23,0  
Общий тираж 3000 экз.  
Цена свободная  
Подписано в печать 13.01.2020  
Выход из печати: 25.01.2020  
ISSN – 2221-3279  
ISSN (online) – 2412-4990

Точка зрения авторов может не  
совпадать с точкой зрения редакции



© Воскресенский А.Д., эмблема, 2020  
© Воскресенский А.Д., 2020  
© Сравнительная политика, 2020  
© Издательская группа «Юрист», 2020

# COMPARATIVE POLITICS RUSSIA СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

## 2020 • Vol. 11 № 1

Mass Media Registration Certificates: PI №FS77-28335 of Dec.8, 2009 &  
EL №FS77-63932 of Dec.9, 2015(online)



Published  
with support  
of MGIMO  
Endowment  
Foundation



### International Editorial Board

#### Editor-in-Chief / Founder

*Alexei D. Voskressenski*, Dr. of Political Science, PhD (University of Manchester), PhD (Institute of Far Eastern Studies), Professor

#### Deputy Editor-in-Chief

*Ekaterina V. Koldunova*, Cand. of Political Science, Associate Professor

#### Executive Secretary *Denis A. Kuznetsov*

*Tatiana A. Alekseeva*, Dr. of Philosophy, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Viacheslav Ya. Belokrenitsky*, Dr. of History, Professor, Institute for Oriental Studies, RAS, Moscow, Russia

*Alexander Zhebit*, Professor, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil

*Viktoriya I. Zhuravleva*, Dr. of History, Professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

*Klaus Segbers*, Professor, Free University of Berlin, Berlin, Germany

*Charles E. Ziegler*, Professor, University of Louisville, Louisville, USA

*Michail V. Il'in*, Dr. of Political Science, Professor, Higher School of Economics, Moscow, Russia

*Viktor L. Larin*, Dr. of History, Professor, Academician, RAS

*Marina M. Lebedeva*, Dr. of Political Science, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Vasily V. Mikheev*, Dr. of Economics, Academician, RAS, Institute of World Economy and International Relations, Moscow, Russia

*Efim I. Pivovarov*, Dr. of History, Professor, Corresponding Member RAS, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

#### Editorial Board of the Issue

*Ekaterina V. Koldunova*

*Aleksandr V. Lomanov*

*Valery G. Ledyaev*

*Denis A. Kuznetsov*

#### Executive Secretary (online version)

*Igor Yu. Okunev*, Cand. of Political Science, Associate Professor

*Evgeny V. Popov*, Cand. of Law, LL.M (University of Essex), Associate Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Valery D. Solovej*, Dr. of History, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Leonid V. Smorgunov*, Dr. of Political Science, Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia

*Marina V. Strezhneva*, Dr. of Political Science, PhD (University of Manchester), Professor, Institute of World Economy and International Relations, RAS, Moscow, Russia

*Dmitry V. Strel'tsov*, Dr. of History, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Anne de Tinguy*, Professor, Sciences Po, Paris, France

*Alisher Faizullaev*, Professor, University of World Economics and Diplomacy of Uzbekistan, Tashkent, Uzbekistan

*Zhao Huasheng*, Professor, Fudan University, Shanghai, P.R. China

*Tatiana A. Shakleina*, Dr. of Political Science, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Ivan N. Timofeev*, Cand. of Political Science, Associate Professor, Russian International Affairs Council, Moscow, Russia

*Yu-Shan Wu*, Professor, Institute of Political Science, Academia Sinica, Taipei City, Taiwan, China

### International Advisory Board

*Oleg N. Barabanov*, Dr. of Political Science, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*O.V. Gaman-Goluvtina*, Dr. of Political Science, Corresponding Member RAS, MGIMO University, Moscow, Russia, *Deputy Chair*

*Vladislav V. Grib*, Dr. of Law, Professor, Publishing Group "Yurist", Moscow, Russia, *Chair*

*Sergey I. Lunev*, Dr. of History, Professor, MGIMO University, Moscow, Russia

*Ayşe Dietrich*, Professor, Middle East Technical University, Ankara, Turkey

*Akihiro Iwashita*, Professor, University of Hokkaido, Sapporo, Japan

*Olga V. Pavlenko*, Cand. of History, Associate Professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

*Li Xing*, Professor, Beijing Normal University, Beijing, P.R. China

*Andrey Yu. Shutov*, Dr. of History, Professor, Moscow State University, Moscow, Russia, *Deputy Chair*

Typesetting – *Alexey Talalaevsky*

Established in 2009  
No.38 since 2010



**Subscription Centre:**  
+7(495)617-18-88 (multichannel)  
Editorial Office Address:  
Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya  
Emb., Moscow, 115035  
Phone: +7(495)953-91-08  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
www.lawinfo.ru

Offset printing  
Conventional printing sheet – 23,0  
Circulation: 3000 copies  
Free-market-price  
Passed for printing 13 January 2020  
Printed: 25 January 2020  
ISSN – 2221-3279  
ISSN (online) – 2412-4990

*Authors' point of view may not coincide with that of the Editorial staff*

© Voskressenski A.D., logo, 2020  
© Voskressenski A.D., 2020  
© Comparative Politics, 2020  
© Publishing Group "Yurist", 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

# CONTENTS

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

**Matthew Crosston.** Global Hegemony vs. Regional Hegemony: How the US Strategically Influences Power

**Н.В. Еремина, А.Ю. Чихачев.** Сравнительный анализ британских и французских стратегий в области обороны и безопасности

**В.В. Севальнев, Е.В. Черепанова.** Китайский вектор в современной внешней политике России: политико-правовой аспект

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ГЕОПОЛИТИКА

**Хасан Реза Джаббаринасир.** Иран и Израиль во внешней политике России: ограничения на пути сотрудничества

**Г.Г. Мачитидзе.** США-Талибан: сравнительный анализ этапов переговоров

**В.Г. Швыдко, Е.А. Ключева.** Япония и США: сравнительный анализ новых подходов к двусторонним отношениям

**Е.Г. Пономарева, М. Младенович.** Сербия: многовекторность как выход из тупика стратегической уязвимости

**Milka Malfait.** Russia's and EU's Migration Challenges in 2019: a Comparative Analysis

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

**А.Е. Савченко, И.Ю. Зуенко.** Движущие силы российского поворота на Восток

## COMPARATIVE ANALYSIS OF CONCEPTS AND INSTITUTIONS

**5 Matthew Crosston.** Global Hegemony vs. Regional Hegemony: How the US Strategically Influences Power

**16 Natalia V. Eremina; Aleksey Yu. Chikhachev.** Comparative Analysis of British and French Strategies in the Sphere of Defence and Security

**32 Vyacheslav V. Sevalnev; Ekaterina V. Cherepanova.** The Chinese Vector in the Modern Foreign Policy of Russia: Political and Legal Aspects

## COMPARATIVE POLITICS AND GEOPOLITICS

**44 Jabbarinasir, Hasan.** Iran and Israel in the Foreign Policy of Russia: Restrictions on the Way of Cooperation

**65 Georgy G Machitidze.** U.S. – Taliban: Comparative Analysis of the Stages of Negotiations

**75 Vitaly G. Shvydko; Evgenia A. Klyueva.** Japan and US: Comparative Analysis of New Approaches to Bilateral Relations

**88 Elena G. Ponomareva; Miroslav Mladenovic.** Serbia: Multivectorness as a Way Out of the Impass of Strategic Vulnerability

**104 Milka Malfait.** Russia's and EU's Migration Challenges in 2019: a Comparative Analysis

## DISCUSSION

**111 Anatolii E. Savchenko; Ivan Yu. Zuenko.** The Driving Forces of Russia's Pivot to East

# СОДЕРЖАНИЕ

# CONTENTS

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

**Анита Борш.** Механизмы контроля национальных систем государственного управления в ЕС

**Ю.В. Сливчикова, Е.В. Крюкова.** Новые модели социального и экономического развития Испании

**Н.Ю. Матвеева, Е.В. Ольшанская.** Социально-политические смыслы сторон испано-каталонского конфликта сквозь призму твиттер-коммуникаций

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ЗАМЕТКИ

**Alexei S. Avtonomov, Vladislav V. Grib.** Charities and Taxation: Main Trends in Comparative Perspective at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century

## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

## COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL CASES

**126 Anita Boros.** Public Administration of Member States under the Control of the European Union

**143 Yuliya V. Slivchikova, Elena V. Kryukova.** New Models of Social and Economic Evolution in Spain

**151 Natalya Yu. Matveeva, Ekaterina V. Olshanskaya.** Socio-Political Meanings of the Parties to the Spain-Catalan Conflict through the Prism of Twitter Communications

## RESEARCHERS' NOTES

**170 Alexei S. Avtonomov, Vladislav V. Grib.** Charities and Taxation: Main Trends in Comparative Perspective at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century

## 182 GUIDE FOR THE AUTHORS

# GLOBAL HEGEMONY VS. REGIONAL HEGEMONY: HOW THE US STRATEGICALLY INFLUENCES POWER

**Matthew Crosston**

*American Military University,  
the United States of America*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 19.07.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 28.11.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> The article explores the controversial thesis that the United States strategically and consistently maneuvers against the emergence of regional hegemons across the globe. Whether it is Russia in the former Soviet space, China across the South China Sea, the United States works to disallow the expression of regional hegemonic power despite its own continued reliance on its global hegemony being accepted. The author goes to the heart of power positioning and exploitation in the 21<sup>st</sup> century: is the emergence of regional hegemons disruptive to the global system or beneficial? Is the United States' concerns altruistic or selfishly motivated by its own national security interests and global influence? Does it matter who is trying to wield regional influence? These and other questions are addressed, providing a new approach to understanding how power is being wielded today and for the foreseeable future.</p>
<p><b>About the author:</b> Professor, Program Director of Intelligence Studies; Senior Doctoral Faculty, Global Security and Strategic Intelligence</p> <p>e-mail: mcrosston@apus.edu</p>	
<p><b>Key words:</b> hegemony; regionalism; United States; foreign policy; Russia; China; power</p>	

This article explores the controversial thesis that the United States strategically and consistently maneuvers against the emergence of regional hegemons across the globe. Whether it is Russia in the former Soviet space or China across the South China Sea, the United States works to disallow the expression of regional hegemonic power despite its own continued reliance on its global hegemony being accepted. Up to now, most examinations have considered this simply an exercise of American foreign policy and global positioning according to its own best interests. What has gone largely absent from this is how much our understanding of American hegemony (its structure, its theoretical underpinnings, and its ultimate purpose over time) can provide a better explanation not just of American positions but also the interaction with major regional powers in this first fifth of the 21<sup>st</sup> century. Consequently, this article goes to the heart of regional perceptions about

American power positioning and exploitation in the 21<sup>st</sup> century.

Is the emergence of regional hegemons disruptive to the global system? Are the United States' concerns about regional power expressions altruistic or selfishly motivated by its own concerns about national security interests and its long-term global influence? Does it matter who is trying to wield regional influence? These and other questions will be addressed, lensed through both the current state of thought on hegemony and real-world empirical investigation, providing a new perspective on how American power today is not just being utilized but projected out to other critical security regions of the world. Understanding how that projection is viewed (and adapted to/countered by) regional powers will provide unique insights into the medium-term future of systemic power and world order.

### The hegemony muddles

The first thing this work will declare is what it is *not*: it is not a review of the mountains of literature that offers slightly different but ever-more complex interpretations of what hegemony is or isn't. For the purposes of this work, it will suffice to take the relatively benign and non-controversial definition of hegemony as a prevailing order upheld by some mixture of consensual and coercive forces and that across most of the literature in international affairs the term 'hegemony' has a generally more beneficial connotation than the term 'empire.'<sup>1</sup> This work is also not challenging the assertion that since the end of WWII, and certainly since the dissolution of the Soviet Union, the United States has occupied unquestioned hegemonic dominance within the global system. That dominance has been material, ideational, institutional, and structural and pursued through both the aforementioned consensual and coercive actions.<sup>2</sup>

What is more intriguing to this project is teasing out that consensual/coercive dynamic within American global hegemony, how it has impacted the development of regional power around the globe, and to what ultimate purpose. Some works have deftly pointed out that this consensual/coercive diode has quite literally created a dual state: the ever-famous democratic one and the less-recognized security state.<sup>3</sup> The former is always highlighted by the United States and touted as the reason why American power should not ever be considered an empire proper, that its initiatives and actions can rightly be seen as endeavoring to help the global common good in numerous and diverse ways. The latter is less public but increasingly more potent and seems to be behind many global maneuvers that work against the ideals and principles of liberal Western traditions (think invasive mass surveillance, rendition and indefinite detention, torture, and the violation of sovereignty). While some like to point out these two 'states' of hegemony as diametrically opposed to one

another, this work posits a perhaps controversial assertion: that they are instead two sides of the same American power coin and have, for years, regularly been interchanged, often with one being used to justify and rationalize the need for the other. Those who deal with hegemony strictly from the theoretical perspective might easily miss this important distinction, for its most vivid expressions come not within the academy but from the real world. Some have even taken to giving it a sinister-sounding autonomous nickname, The Deep State. But this article rejects the notion that the Deep State is something running perniciously alongside regular transparent power and undermining its most coveted principles. Rather, it is the functional amoral center of American foreign policy power and it has for a long time been actively serving the purpose of prolonging its global hegemony and preventing the emergence of any other contenders on the regional level.

This last point is important: too often discussions of American hegemony are focused on the plausibility of a new player emerging and taking the crown, as it were. Since that has always seemed an almost insurmountable objective, most of these discussions have rejected the idea outright. The most liberal will say simply that American hegemony is unlikely to continue forever and thus will eventually dissipate, but to be replaced by...*something* other than a new global hegemonic power. I am more interested in how other major powers around the world (China, Russia, Iran, Saudi Arabia, Nigeria, just to name some popular ones) have been met with resistance by American global hegemony while trying to express their own limited form of regional hegemony. What will be seen in this article is how that resistance is perhaps the greatest evidence of the United States doing everything it can to prevent future contenders from ever emerging. American hegemony is not resting on its laurels and it is not going complacently into the good night. It is, and has been, fighting tooth and nail for its continued dominance on the world stage and has viewed regional hegemonic power expression as a challenge of relevance that demands elimination.

It is rather fascinating how the literature has played close to this idea for quite some time

<sup>1</sup> Good, A. American Exception: Hegemony and the Dissimulation of the State // *Administration & Society*, 2018, No. 50(1), pp. 4-29.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

but yet never explicitly made the connection to the impact it had on regional power around the globe.

Perhaps with the focus so exclusively focused on whether or not a singular rival could emerge to replace the United States it made it less possible to see the smaller-scale but so significant influence at the lower regional level. The debate, for example, about how second-tier states seemed to not necessarily seek to frustrate American power but rather aligned with the US is quite telling: it was the fear of rising regional powers (often emphasized to the second-tier states by American foreign policy positions) that made alignment with the global hegemon more attractive.<sup>4</sup> The purpose of this debate was to provide evidence as to why American hegemony, despite being weaker than in decades past, still might endure and be longer-lasting than anyone presumed. What the debate missed was how this was not an organic event at all but rather the purposeful strategy of the United States to further undermine growing regional power. Keeping critical global neighborhoods volatile for competing regional hegemons not only secured American global hegemony: it stuck holes in the balloon of rising regional hegemons.

This is not so much global conspiracy theory as merely sound strategy. The United States from the very beginning of the unipolar era has strongly sought to have its power equated not so much to its own individual rational pursuit of national security interests, but rather as the projection of what some call 'democratic hegemonism.'<sup>5</sup> This form is easily the most benevolent: not linked to either single-state dominance or class superiority, democratic hegemonism is seen as a fragile consensus of ideals, perceptions, and values demanding a nurturing environment of like-minded states striving to achieve an international system epitomized by civil liberties, freedom, social activism, and transparent democratic

institutions.<sup>6</sup> While this is indeed laudable as a goal for humanity, it is curious that we have not been able to draw strategic lines between this project and the manner in which America has always tried to project its global power hegemonically. If you can get others to buy into the idea that your power is somehow 'good for all,' then anyone rising to assert their own grander power gestures would not just be about themselves, or even about challenging the United States, but actually serving as agitators against the common global good.

It is an interesting conception, given that the US has so actively tried to suppress publicity away from its pursuit of national interests and cloak/veil them instead under the guise of this benevolent form of hegemony. In short, rather than being two different kinds, the security state in America has sought to rationalize its own actions by convincing others it is in fact working for democratic hegemonism. Indeed, another form of this has been how globalization (the supposed projection of democratic economic hegemonism for the benefit of all) has been accompanied by a powerful increase in American military spending and investment in military R&D. Indeed, the foreign sales of American weaponry has de facto resulted in the deputizing of the select chosen few to act as regional stewards in the name of American global hegemony.<sup>7</sup>

America has always prospered under this idealized image projected outward across the globe. Some might even argue it has been a powerful driver of policy. But what is more likely is that the driver of the policy has been institutionalizing American global hegemonic power and using these idealized images as the means to get to that end. It is this aspect of double standards that levels accusations of hypocrisy against the United States and fuels some of the most virulently powerful anti-Americanism.<sup>8</sup> Indeed, this work is an

<sup>4</sup> Selden, Z. Balancing against or Balancing with? The Spectrum of Alignment and the Endurance of American Hegemony // *Security Studies*, 2013, No. 22(2), pp. 330-364.

<sup>5</sup> Valladao, A.G.A. Democratic Hegemony and American Hegemony // *Cambridge Review of International Affairs*, 2006, No. 19(2), pp. 243-260.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Keaney, M. Globalisation, hegemony and perspective // *Political Studies Review*, 2015, No. 13(3), pp. 339-350.

<sup>8</sup> Burman, S. Necklace or Noose? Challenges to American Hegemony // *Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy*, 2008, No. 10(4), pp. 69-75.

advancement of what has now been considered a time/context-dependent argument: most of the above critiques exploded during the mid-to-late 00s, what with America in the throes of two open wars and countless other military maneuvers in the Global War on Terror. They were ostensibly anti-Bush critiques about what had been done to *real* American values, as it were. But we have had two new Presidents since George W. Bush and our foreign policy positions and global power projections have not dramatically altered. Thus, these critiques need to be reevaluated not in the light of simply criticizing a president but in assessing the continued American desire to maintain its global hegemony. And that desire goes beyond individual and above political party.

This is not a hyper-liberal diatribe against the US trying to maximize its power to the fullest. That is the realist system of international relations we still exist in today. It is, however, a criticism of the academy not making the realization explicit of how the security state is literally pretending to represent benevolent democratic hegemonism while perhaps only pursuing selfish interests. This work is adding a new dimension and relevance to the neorealist vs. Gramscian hegemony debate: the neorealist version emphasizes the role of a great power to set up institutions, policing, norms, etc. The Gramscian version focuses not on brute force but on ideas and consensus, on the establishment of dominance by consent through means of ideological and political leadership.<sup>9</sup> To an extent, at least when it comes to American power, this debate has been a false one: the so-called struggle between the security state and democratic hegemonism in America has been no struggle at all. The relationship was misdiagnosed: America has, in the 21<sup>st</sup> century, been propping up a publicly-declared Gramscian notion of hegemony while simultaneously enforcing it and overwhelming potential regional challengers to it with a decidedly aggressive neorealist form of great power hegemony. This combination, never before made explicit, has been monumentally successful in frustrating and blocking regional

hegemonic efforts to influence critical global security neighborhoods.

We have largely missed this dilemma and the pressure it places on regional powers, having to choose between accepting American initiatives without challenge or striving to create alternatives to that power that might be efficient and ultimately global but will likely receive intense pressure from American hegemony.<sup>10</sup> In some cases, we have even been asking the wrong questions, as predictions about the supposed end of American global hegemony by 2040 have revealed great debates about whether the US has basically created a 'posthegemonic' world that cannot be dominated by a single state?<sup>11</sup> It is fascinating how the presumption is to associate American global power projection with benevolence and expecting its own acquiescence to the end of its global dominance. What the evidence shows instead is a state fully intent of prolonging that position of primacy as long as possible, while actively undermining not just global contenders but regional aspirants as well.

Some have studied the unique regional geography of the US as perhaps being insightful in this development of curtailing any expressions of regional hegemony around the globe. Since America had the great fortune to be unentangled by regional conflicts to a large degree and was able to relatively quickly subsume its immediate neighbors with a consensus about what political values should be most important, it has been able to take its own region for granted.<sup>12</sup> This singular freedom and relief at home translated into America maximizing its power and promoting forms of regionalism around the globe that they would not only not constrain the US, they would ultimately undercut the emergence of other regional powers that could arguably keep developing to challenge American global

<sup>9</sup> Diez, T. Normative Power as Hegemony // *Cooperation and Conflict*, 2013, No. 48(2), pp. 194-210.

<sup>10</sup> Valladao, A.G.A. Democratic Hegemony and American Hegemony // *Cambridge Review of International Affairs*, 2006, No. 19(2), pp. 243-260.

<sup>11</sup> Knight, W.A. From Hegemony to Post Hegemony? // *Ideaz*, 2012, 10-12.

<sup>12</sup> Hurrell, A. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be great Powers? // *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), 2006, No. 82(1), pp. 1-19.

prominence. The present work builds on this important distinction which has existed with a very small voice for over a decade. Not only does this argument need to be heard more loudly, it needs to be expanded into the realm of regional power development on the global stage, evaluating how it has impacted those efforts to consolidate power within certain critical global neighborhoods.

In a manner of speaking, this work breaks down the false wall separating the American notions of hegemony and empire. America has in fact always been a deft hybrid of those two things. What needs to be changed is the idea that the benevolent hegemon image was somehow isolated and distinctly separate from the grandeur of American soft empire. It is not a coincidence that American military power coincided with American-led economic globalization: military dominance alone was not going to be enough to secure long-lasting global hegemony. It always needed to be combined with economic global dominance. Consequently, it meant the construction of a subtle system of soft/hard coercion, the asymmetric distribution of market power over the ability of others in the system to develop true self-sufficiency.<sup>13</sup> Indeed, American global capitalism and American global hegemony have always run in tandem, not just for securing American power but recruiting (sometimes voluntarily, sometimes de facto forced) most others into the same system.<sup>14</sup> This was often portrayed as America working for an extended 'peace' dividend but that seems to be brought into question: is this a system meant to ensure peace for all as its greatest return or is it best for securing and strengthening the projection of American power while weakening the potentiality of any emerging regional powers?

Evidence and argumentation loudly indicate the latter.

There is even a fascinating missed analogy in the work being done on the national influence of major philanthropic foundations in the United States. Major foundations were highly

constructive and influential in the building of America, boosting federal executive power when federal government was weak and individual states were strong, actively blocking and circumventing challengers that emphasized isolationism or 'parochialism', and promoting liberal democratic order and institutions.<sup>15</sup> More important for this discussion, the modern equivalent of recognizing the power of such global foundation networks (of which America is the clear dominant player and the supreme example cited as America's 'soft power' being utilized abroad), is central to American foreign policy: the argument goes that these now transnational foundations have the power to safeguard liberty, battle corruption, and enforce and concretize the rule of law.<sup>16</sup> But this premise is only valid if it is exclusively working for the promotion of democratic hegemonism *not* connected to a particular individual state. Perhaps not so ironically, striving regional hegemonies like Russia and China have often accused these non-state purveyors of American soft power of ultimately just doing the bidding of American security state hegemony. These accusations have largely always fallen on deaf ears in an international version of declaring 'consider the source.' But undermining the accusers, rightly or wrongly, should not automatically dismiss the accusation. If the wall between American power projection based on interest versus American power projection for the common global good is not nearly as altruistic or explicit as has been argued in the past, then maybe the questions being asked from such 'nefarious' questioners like Russia and China are still nevertheless legitimate ones.

What this section has shown is that our theoretical understandings of hegemony have often drawn false walls and made unsubstantiated grand benevolence assumptions about America's global position and its purpose in utilizing that power. It has proposed that while the picture painted is less positive and less ideal, having a more realistic and transparent understanding of how America has constructed and maintained its hegemony is important for

<sup>13</sup> Paun, S. Is American Hegemony Stable and Sustainable? // *Geopolitics, History and International Relations*, 2010, No. 2(1), pp. 134-139.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Parmar, I. Foundation Networks and American Hegemony // *European Journal of American Studies*, 2012, Vol. 7, No. 1.

<sup>16</sup> Ibid.

understanding how regional power imbalances might proceed far into the future. Up to now the academy has drawn on neorealism, hegemonic stability theory, balance of threat theory, and liberal international relations theory to offer explanations as to why US global hegemony will continue. Most if not all of these approaches have given evidence as to why the US lead is insurmountable and that other countries will not be able to counterbalance because of important security and economic benefits.<sup>17</sup> Where new ground has been broken against this mountain of knowledge has been in the simple proposition that perhaps American global hegemony is not fostered because of the global common good and not even because of mutually beneficial relationships of an economic and defense nature. Rather, it has endured because of a very explicit, nuanced, and deliberate attempt to mask coercion through false consensus, to justify its own global power through the purposeful undermining of others regional power. It may be a bit more sinister in its portrayal, but it may also be more accurate. What is left is to deduce the impact this has had on two of the most obvious aspirants to creating real regional hegemony in the global system and who have, so far, not been nearly as successful as they would like: China and Russia.

### **China and Russia: The Frustrating Fight for Regional Hegemony**

#### *China*

What most immediately jumps out of the more objective and rational literature on Chinese power is the focus on its limitations and contextualizing its true potential reach and scope. Clearly, outside of American national security analyses which have a vested interest in portraying Chinese power as significantly as possible, China does not and cannot operate in a political vacuum. Its success in building a massive transnational economic power base has also inextricably tied its long-term destiny to the success and prosperity of the partners existing within that enlarged network. Given

that network is still dominated by American power and reach, it means the Chinese have been obligated to at least recognize certain norms and ideational values that have been injected into this global geoeconomic system.<sup>18</sup> This of course does not mean that China has already accepted liberal democratic principles and openly embraces civil liberty ideas on a grand scale. But it also does not mean it has been utterly oblivious to them and working tirelessly to undermine them. In fact, the evidence is quite compelling that unlike Western Europe and America, the original purveyors of liberal democratic ideals, contemporary China has essentially geostrategically ‘grown up’ in a world where those ideals were largely accepted as the language currency of interaction. Emerging powerful in such an international regime-intensive system means its behavior and power has always been under certain normative constraints.<sup>19</sup> Thus, perhaps, the bigger riddle is not why China has failed to more fully adopted such norms, but rather why so many analyses of Chinese power seem to ignore how engaged and semi-adoptive China has always been with them? The answer naturally hints at a purposeful over-exaggeration of Chinese power, to portray China as a country *not* truly engaged in the international system and thereby rationalizing initiatives by the global hegemon to constrain and limit the expression of Chinese regional power.

This is seen quite readily in reactions to the One Belt, One Road (OBOR) initiative by China, a massive geoeconomic economic/transport corridor project that will cross over 60 countries and create new access and interactivity from the South China Sea all the way to Amsterdam. Some analysis has portrayed the initiative with skepticism, openly noting how the OBOR could actually be gradually disconnecting China from dependence on the West and creating maritime trade that could over time build a more economically self-sufficient and sustaining Eurasia. Ultimately, it could be one giant attempt to make China more economically, and thereby politically, resilient

<sup>17</sup> Layne, C. The Waning of U.S. Hegemony-Myth or Reality? A Review Essay // *International Security*, 2009, No. 34(1), pp. 147-172.

<sup>18</sup> Pan, C. Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the “Power Shift” Narrative // *Asian Perspective*, 2014, No. 38(3), p. 387.

<sup>19</sup> Ibid.

to conflict and external pressure.<sup>20</sup> Washington DC has openly declared such potentiality as being not so benign and something to watch out for, intimating that any such expressions of Chinese power will unavoidably be to the detriment of the global system.

The challenge is whether this critique is coming from concern for all of the players in the global system or is it just voicing the concern of the single global hegemon? More fascinating still would be to remove 'China' from the above descriptions and see how people would in general react to an initiative that is meant to increase connectivity, build sustainability, allow new prosperity and development across a massive area of the world that is still hindered by poor transport routes, and ultimately create economic independence and security resilience for the main initiator of the project. How are any of these objectives 'non-benign' or something to be wary about? Were the personal country pronoun of 'America' inserted into this initiative it would likely be declared innovative and essential. Thus, it seems the judgment of the project is not based on the quality of the initiative nor on the overall positive results it may bring for numerous actors. It is judged, rather, on its ability to make a regional power less- contained within the constraining embrace of the global hegemon. No more, no less. The problem the US must face in the near future is how readily countries like China see this for what it really is: power opportunism on the part of America to further ensure its disbalanced and asymmetric monopoly on global power, even to the point of potentially hurting the development of a critical global region.

Perhaps most confusing within this case is in the acknowledgement that China is not a prime candidate to develop a competing global hegemony that mirrors the American approach. Unlike the United States, the Chinese projection of power into the global system (even at the regional level) has not included an ideational or value component. Quite to the contrary, China has more publicly favored the concept of a truly multipolar world, with

that conception signaling the constriction of unfettered American global hegemonic power and different political systems are afforded an equal stake in terms of global respect.<sup>21</sup> Indeed, China has consistently promoted a global presence that is more fluid, more adaptable, and not tied specifically to any set of enforced normative values. Rather than striving to create a system which demands allegiance to a single set of norms and/or principles, China does not seem to care about others having different values and prefers to encourage a system based on a far simpler common understanding.<sup>22</sup> What has been common in the West, however, is the portrayal of this policy as a justification for bad behavior, not as a nod to individual expression of state interests and priorities.

As was discussed earlier, since the United States has forcefully and successfully managed to cover the hegemonic goals of its security state under the cloak of benevolent democratic hegemonism, it gives it great flexibility to judge such ambiguity and adaptability from China as a negative aligned against freedom and liberty. Interestingly, it has been noted that while China tends to publicly obsess over symbols and uses of soft power, it very often engages in hard power initiatives as well.<sup>23</sup> What has been missed is how this debate over hegemonic expression has put China quite literally in a 'damned if you do, damned if you don't' scenario: efforts at providing a more context-dependent, regionally- independent, less-normative regional hegemony are dismissed but then any maneuvers that act in the same style as the precedent set by the global hegemon are even more powerfully denounced. So, policies that could be characterized as potentially capable of accommodation and compromise are instead judged as incoherent, opportunistic, and politically unfaithful.<sup>24</sup> The end product of this is a China that sees American grandstanding about

<sup>20</sup> Ljungwall, C.; Bohman, V. Mending Vulnerabilities to Isolation: How Chinese Power Grows out of the Development of the Belt and Road Initiative // *The RUSI Journal*, 2017, No. 162(5), p. 26.

<sup>21</sup> Inkster, N. Coming to Terms with Chinese Power // *Survival*, 2016, No. 58(1), pp. 209-216.

<sup>22</sup> Kilic, C. Chinese Hegemony: What Kind of Global Power? // *All Azimuth*, 2017, No. 6(1), p. 109.

<sup>23</sup> Inkster, N. Coming to Terms with Chinese Power // *Survival*, 2016, No. 58(1), pp. 209-216.

<sup>24</sup> Pieper, M. Chinese, Russian, and Turkish Policies in the Iranian Nuclear Dossier: Between Resistance to Hegemony and Hegemonic Accommodation // *Asian Journal of Peacebuilding*, 2014, No. 2(1), p. 17.

power while engaging in rather blunt examples of hypocrisy and diplomatic double-standards. What China perhaps does not understand is whether or not the United States truly believes that its contradictory behavior cannot be seen by others for what it is or does it simply not care about anything more than the maintenance of and acquiescence to its own continued global hegemonic rule over the system?

*Russia*

An examination of the Russian case in terms of how it feels about American global hegemony vis-à-vis its own regional dominance is fraught with cautionary tales about paranoia and an intellectual rush to judgment. Russia has swung on a pendulum since Putin first became President, oscillating between reluctantly accepting the inevitability of American global supremacy (while officially warning the international community that unipolarity is inherently unstable and distressing to almost all other actors) and de facto embracing American behavior, slyly arguing for it to be precedent-setting and thereby affirmed for its own foreign policy pursuits when it deems necessary (which of course the United States has always staunchly rejected).

Early on in the Putin presidency, when Russia had not yet benefited from the global upturn in oil and gas prices and the country was still hopeful that an American-Russian counter-terrorist alliance would reap benefits across the relationship board, two major themes emerged: first, there would be no rhetorical and categorical denunciations of American hegemony. Rather, Russian attitudes toward it would largely be based on how successful the bilateral relationship would be between the two. In essence, Russia was hoping for 'positive baggage' to replace negative historical legacies, leading to better interaction. Second, Russia would always closely watch the actions of the United States. Not necessarily to counter or try to block said initiatives, but rather to take stock of how the menu of options would be increasing for the Russian Federation as well, directly based on the choices made by the United States in certain global contexts and situations.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Monaghan, A. "Calmly Critical": Evolving Russian Views of US Hegemony // *Journal of Strategic Studies*, 2006, No. 29(6), pp. 987-1013.

It has been easy to forget this initial Putin foundation given how poorly Russian-American relations are presently. But if the present day indicates a negative, even cynical, bilateral relationship, then it is important to remember how that relationship evolved in a mutually interactive diode dominated not so much by Russian actions but reactions to American positions. The high expectations of being included 'in the West' early on were ultimately deemed illusory and failed, requiring the country to emerge with its current 'multi-vector' approach that emphasizes Russian independence, cooperative influence over its direct sphere of influence, and always ensuring through its foreign policy the continued evolution of Russia's external development.<sup>26</sup> It is interesting to note how American criticism toward the multi-vector approach somewhat mirrors the Chinese dilemma: American global hegemony seemed to push the Russian Federation into a strategic corner where it was not offered a real partnership with the United States and it was being countered from developing a truly independent regional hegemony. To many in the Kremlin corridors of power it seemed as if the only role being offered by the global hegemon was one of relative insignificance and decided impotence.

This last comment lends itself to a common lament within Russia that seems to not be shared by its American counterparts: Russian analysts have long questioned just how much of contemporary relations between the two countries are predicated purely out of a reluctance to disengage from past habit. The difficulty of truly changing tactics and altering a relationship that has been cemented so firmly in the adversarial end of the spectrum is difficult, not the least of which considering how many powerful vested interests exist on both sides in seeing the conflict relationship continue (a subtle aside to the military-industrial complexes of both nations).<sup>27</sup> But if the Russian side can be commended for at least beginning to wonder and self-question this bias possibility, the American side has largely dismissed this critique, all while constantly pulling out the 'Soviet card' to explain contemporary Russian

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

foreign policy maneuvers (whether it accurately describes the situation in question is seemingly unimportant). This dynamic alone accounts for a significant level of attitudinal discrepancies between the two countries that is still largely unaddressed and certainly not connected to the issue of hegemonic power (both global and regional).

When moving beyond the accusations lobbied by both sides against each other and attempting to look into Russian regional interactions absent that rhetoric, an interesting picture emerges that is not highly publicized in the West. The so-called ‘Near Abroad’ for Russia, the post-Soviet space in general, is often portrayed as an arena where Russia aims to dictate all terms in a domineering style leaving all other participants cowering in its wake. Actual evidence seems to give witness to the contrary: while absolutely acknowledging fear and suspicion over the 800lb. gorilla in the regional neighborhood, the states of the Caucasus and Central Asia have largely engaged in regional and international organizations with Russia that are exemplified by stability and predictability, even giving a level of exit opportunity (i.e., bilateral negotiations still can reign supreme, sometimes even within an existing international organization, like the Shanghai Cooperation Organization or the Eurasian Economic Union).<sup>28</sup>

This framework has been termed both flexible and rigid: flexible in the sense that each state has always been allowed to independently construct its own bilateral relations and the degree to which it wishes to get involved in multilateral negotiations; rigid in the sense that there is massive legalization designed to enforce and safeguard the relationships and arrangements constructed and concluded by all sides.<sup>29</sup> Why this matters is because it means on the regional level Russia has been behaving largely in a way that is *opposite* to how Western mainstream media portrays it. Instead of a marauding regional hegemon out of control, it has in many instances conducted itself within

the ‘Near Abroad’ as a willing participant that cooperated, engaged, and even ceded certain controls and longstanding sovereign rights to every regional player, despite having such a dominant and asymmetric power imbalance in its favor. Indeed, the regional institutional design constructed across the former Soviet space seems to be one that includes both logic and flexibility, that balances the power and policy interests across the diverse members that wildly vary in individual influence, and succeeds in maintaining this cooperative environment despite a general context of mistrust toward the ‘regional hegemon.’<sup>30</sup>

In short, time and again, the power needs and expectations of Russia across this region have been constrained if not completely stopped. Now compare this to a global hegemon that consistently paints a picture of Russia not only dictating affairs in this region but being a danger to stability and independence to countries like the Baltic states, Poland, and the Czech Republic. There is a disconnect between what the global hegemon decries and what the regional hegemon consistently does. The explanation for this discrepancy seems to not be the success of the propaganda of the latter but the former.

The involvement of Russia in the construction of the Eurasian Economic Union is also emblematic of this environment. Many analysts acknowledge that Russia aspires through these projects to achieve undeniable regional hegemony, *but* that hegemony has not yet been built. More importantly, Russia seems to recognize that the achievement of that hegemony is best organized through institutional mechanisms that emphasize social consent and cultural leadership, not just economic dependence and military domination.<sup>31</sup> In this can be added a third international element that might be ameliorating any Russian desire to just unilaterally act: its own wariness of bilateral relations with China and its concerns over Chinese encroachment into the same

<sup>28</sup> Willerton, J.P.; Goertz, G.; Slobodchikoff, M.O. Mistrust and Hegemony: Regional Institutional Design, the FSU-CIS, and Russia // *International Area Studies Review*, 2015, No. 18(1), pp. 26-52.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Kirkham, K. The formation of the Eurasian Economic Union: How Successful Is the Russian Regional Hegemony? // *Journal of Eurasian Studies*, 2016, No. 7(2), pp. 111-128.

general neighborhood.<sup>32</sup> Russia actually gets the unique perspective of generally aspiring to regional hegemony while *also* being forced to accept a subordinate role to another potentially more powerful regional hegemon. Its response to this has not been diplomatic petulance or military recklessness. Instead, it has sought to broaden and diversify its Asian engagement portfolio, opening up improved relations with Japan, South Korea, and Vietnam.<sup>33</sup>

All of this matters because it signifies a battle over the Russian narrative between Russia itself and American global hegemony, which has a vested interest in Russia not improving itself and not developing into a legitimate regional power. In both cases, Russia and China are met with a powerful response that cuts across media, diplomacy, military technology, and economic development and aims to limit if not outright eliminate its ability to effectively leverage and influence its own immediate geographic region. Despite evidence that seems to show both countries on numerous occasions have not only affirmed international rules and regimes, despite examples from both that they exhibit a willingness to not just interact within the boundaries of global standards but will allow their own power to be somewhat constrained for the greater regional project, American hegemonic power has made every effort to paint the most negative picture possible about Chinese and Russian regional power. This work is not striving to paint the two as martyrs before an American altar. But it is also adamant about the intellectual, diplomatic, and policy need to portray the evidence as it actually exists, without hegemonic posturing. When this is done it is possible to see a China and Russia that are amenable to being constructive members of the international community. And that can only be considered a positive.

\* \* \*

What this brief exploration has established is a passionate policy of the United States to maintain its global hegemony as far into the future as is possible. While not being expressly focused on within scholarly or policy circles,

<sup>32</sup> Kuchins, A.C. Russia in the CIS in 2013: Russia's Pivot to Asia // *Asian Survey*, 2014, No. 54(1), p. 129.

<sup>33</sup> Ibid.

the role of regional hegemons has clearly been deemed a danger to that global hegemonic goal of the US. Consequently, it has endeavored to limit, constrain, and ostracize countries like China and Russia from successfully instituting their own programs of regional hegemony. Perhaps more sinister, the United States has consistently tried to engage a global program of positive propaganda when it comes to the functions and objectives of its own hegemony that is not entirely representative of how America employs its global reach and power. Strategically utilizing a Gramscian form of democratic hegemonism to sufficiently mask or hide a neorealist program of global hegemonic dominance may be brilliant in a still-realist-dominated world of international relations. But it also means there is a need to develop more scholarship that critically evaluates the consequences of that strategy.

A word of warning in the current political atmosphere of controlling narratives and seeking to destroy rather than engage competing alternatives: showing how Chinese and Russian regional hegemony may not actually be an entirely bad and evil development does not mean that China and Russia are without blame and do no wrong in the political arena. Obviously, in terms of mature and consolidated democratic institutions, these two countries still have much to do and far to go. But that achievement will never take place if the global power that is meant to best represent those ideals regularly undermines moments of success where both of those countries at least show the potential to be willing and open participants to the global order as *it has been constructed already by American hegemony*. And that, perhaps most disconcertingly, could be the real problem to analyze moving forward: is American global hegemony blocking Chinese and Russian regional hegemony because it is standing up for the rights and freedoms of smaller neighbors or is it simply trying to ensure a longer reign as the unchallenged dominant force on the global stage?

**References:**

Burman, S. Necklace or Noose? Challenges to American Hegemony // *Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy*, 2008, No. 10(4), pp. 69-75.

Diez, T. Normative Power as Hegemony // *Cooperation and Conflict*, 2013, No. 48(2), pp. 194-210.

Good, A. American Exception: Hegemony and the Dissimulation of the State // *Administration & Society*, 2018, No. 50(1), pp. 4-29.

Hurrell, A. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be great Powers? // *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), 2006, No. 82(1), pp. 1-19.

Inkster, N. Coming to Terms with Chinese Power // *Survival*, 2016, No. 58(1), pp. 209-216.

Keaney, M. Globalisation, hegemony and perspective // *Political Studies Review*, 2015, No. 13(3), pp. 339-350.

Kilic, C. Chinese Hegemony: What Kind of Global Power? // *All Azimuth*, 2017, No. 6(1).

Kirkham, K. The formation of the Eurasian Economic Union: How Successful Is the Russian Regional Hegemony? // *Journal of Eurasian Studies*, 2016, No. 7(2), pp. 111-128.

Knight, W.A. From Hegemony to Post Hegemony? // *Ideas*, 2012, 10-12.

Kuchins, A.C. Russia in the CIS in 2013: Russia's Pivot to Asia // *Asian Survey*, 2014, No. 54(1).

Layne, C. The Waning of U.S. Hegemony-Myth or Reality? A Review Essay // *International Security*, 2009, No. 34(1), pp. 147-172.

Ljungwall, C.; Bohman, V. Mending Vulnerabilities to Isolation: How Chinese Power Grows out of the Development of the Belt and Road Initiative // *The RUSI Journal*, 2017, No. 162(5).

Monaghan, A. "Calmly Critical": Evolving Russian Views of US Hegemony // *Journal of Strategic Studies*, 2006, No. 29(6), pp. 987-1013.

Pan, C. Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the "Power Shift" Narrative // *Asian Perspective*, 2014, No. 38(3).

Parmar, I. Foundation Networks and American Hegemony // *European Journal of American Studies*, 2012, Vol. 7, No. 1.

Paun, S. Is American Hegemony Stable and Sustainable? // *Geopolitics, History and International Relations*, 2010, No. 2(1), pp. 134-139.

Pieper, M. Chinese, Russian, and Turkish Policies in the Iranian Nuclear Dossier: Between Resistance to Hegemony and Hegemonic Accommodation // *Asian Journal of Peacebuilding*, 2014, No. 2(1).

Selden, Z. Balancing against or Balancing with? The Spectrum of Alignment and the Endurance of American Hegemony // *Security Studies*, 2013, No. 22(2), pp. 330-364.

Valladao, A.G.A. Democratic Hegemony and American Hegemony // *Cambridge Review of International Affairs*, 2006, No. 19(2), pp. 243-260.

Willerton, J.P.; Goertz, G.; Slobodchikoff, M.O. Mistrust and Hegemony: Regional Institutional Design, the FSU-CIS, and Russia // *International Area Studies Review*, 2015, No. 18(1), pp. 26-52.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10001

## ГЛОБАЛЬНАЯ ГЕГЕМОНИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ГЕГЕМОНИЯ: ВЛАСТЬ И СТРАТЕГИЯ США

Мэтью Кросстон

*Американский военный университет,  
Соединенные Штаты Америки*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 19 июля 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Автор статьи рассматривает противоречивый тезис о том, что стратегия США направлен на последовательное противодействие появлению региональных держав в разных частях света. Будет ли Россия на постсоветском пространстве, Китай в Южно-Китайское море, Соединенные Штаты стремятся ограничить их региональную гегемонию, хотя сами по-прежнему остаются глобальным гегемоном. Автор рассматривает сущность и способы использования власти в XXI веке: является ли появление региональных гегемонов разрушительным явлением для мировой системы или конструктивным? Обусловлена ли озабоченность Соединенных Штатов о национальной безопасности и собственном глобальном влиянии альтруистической или эгоистичной мотивацией? Имеет ли значение, кто именно пытается приобрести региональное влияние? Эти и другие вопросы рассматриваются в статье, а автор предлагает новый подход на понимание того, как международная власть используется сегодня и может быть применена в обозримом будущем.</p>
<p><i>Принята к печати:</i> 28 ноября 2019</p>	
<p><b>Об авторе:</b> профессор, программный директор по исследованиям разведки e-mail: mcrosston@apus.edu</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> гегемония; регионализм; Соединенные Штаты; внешняя политика; Россия; Китай; власть</p>	

*Для цитирования:* Crosston, Matthew. Global Hegemony vs. Regional Hegemony: How the US Strategically Influences Power // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 5-15.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10001

*For citation:* Crosston, Matthew. Global Hegemony vs. Regional Hegemony: How the US Strategically Influences Power // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 5-15.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10001

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10002

# СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ БРИТАНСКИХ И ФРАНЦУЗСКИХ СТРАТЕГИЙ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ

**Наталья Валерьевна Еремина**

*Санкт-Петербургский государственный университет,  
Санкт-Петербург, Россия*

**Алексей Юрьевич Чихачев**

*Санкт-Петербургский государственный университет,  
Санкт-Петербург, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 27 мая 2019 <i>Принята к печати:</i> 25 октября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> В условиях нарастающих международных противоречий, происходящих изменений во взаимодействии России и различных европейских государств, необходимо изучать конкретные стратегии, связанные с вопросами обороны и безопасности ведущих государств Европы. Данные стратегии дают следующую информацию: самопозиционирование государства в мире, выявление ключевых союзников, опасностей и рисков; определение ресурсов для военной сферы и идеологии внешнеполитических действий. Евросоюз остается одним из крупнейших экономических партнеров России, но при этом партнерство сторон ограничено санкционным режимом, более того, мы наблюдаем нарастание антироссийских заявлений и действий. Эта ситуация заставляет проводить анализ межгосударственных отношений, обращая внимание на такие критерии как военно-политические ресурсы, выстраивание коалиций, позиционирование государств. Здесь особое значение имеет понимание национальных интересов исследуемых государств как в широком контексте международных отношений, так и в отношении России. Кроме того, именно анализ стратегических документов позволяет корректно решить дилемму безопасности, так как дает понимание осуществленного государства выбора между соперничеством и сотрудничеством. С учётом традиционного исторического опыта и текущих событий, можно говорить о том, что позиции Франции и Великобритании выстраивали конструкцию Европы. Не случайно, сейчас именно Франция, а не Германия предлагает военно-стратегические инициативы для Евросоюза. А Великобритания по-прежнему проводит селекцию инициатив, стремясь сохранить за собой статус государства, обеспечивающего европейскую безопасность. Тем более интересно сравнить стратегии данных государств в контексте Брексита, который оказывает противоречивое влияние как на Британию, так и на ЕС в целом, и Францию в частности.</p>
<p><b>Об авторах:</b> <i>Еремина Н.В.</i>, д.полит.н., к.и.н., профессор, Факультет международных отношений, СПбГУ e-mail: <a href="mailto:nerem78@mail.ru">nerem78@mail.ru</a>  <i>Чихачев А.Ю.</i>, аспирант, Факультет международных отношений, СПбГУ e-mail: <a href="mailto:alexchikhachev@gmail.com">alexchikhachev@gmail.com</a></p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> национальная безопасность; международная безопасность; оборона; военная стратегия; Европейский союз; Брекзит; Россия; Великобритания; Франция; мягкая сила; глобальное влияние</p>	

В парадигме реализма критерии военных ресурсов государств и способности к их реализации остаются ключевыми в понимании выстраивания союзов и блоков, объяснении конфигурации международной системы<sup>1</sup>. Особый исследовательский инте-

рес представляет как то, что данные критерии позволяют осуществлять определённую стабилизацию международной системы, так и то, что периодически они же могут приводить к ее трансформациям, поскольку непосредственно указывают на изменения в центрах глобального влияния. Кроме того,

<sup>1</sup> Baylis, J.; Macmillan, A. The British Global Strategy Paper of 1952 // *Journal of Strategic Studies*, 1993, Vol. 16, Iss. 2, pp. 200-226;

Waltz, K.N. *Theory of International Politics*. N.Y.: McGraw Hill, 1979.

данные критерии важны для анализа самопозиционирования государств. В настоящее время Россия, которая выстраивает новые структуры региональных объединений в противовес влиянию так называемого коллективного Запада<sup>2</sup> важно понимать развитие стратегий обороны и безопасности ключевых стран Европы, тем более с учетом Брекзита. Поиски ответа на этот вопрос необходимо начать с анализа стратегий стран Европы, имеющих разные взгляды на единство европейских стран. Так, Франция позиционирует себя как страну, способную продвинуть идею интеграции, в том числе по линии обороны и безопасности. В это же время Великобритания, которая всегда отстаивала приоритет НАТО внутри ЕС, фактически всегда блокировала эти устремления, но сейчас в контексте Брекзита, вынуждена смягчать свои позиции. Кроме того, от отношения к России, которое указано в стратегиях данных стран можно будет делать выводы о дальнейших форматах взаимодействий России как с отдельными странами Европы, так и с ЕС в целом.

Цель данной статьи – осуществить сравнительный анализ ключевых документов Франции и Великобритании в области обороны и безопасности с точки зрения эволюции основных идей, предлагаемых решений и технологии принятия документов, среди которых мы обращаем внимание на периоды их обновления. Для этого необходимо

<sup>2</sup> Подберезкин А.И., Жуков А.В. Стратегическое сдерживание и оборона России от средств и способов стратегического нападения вероятного противника // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 141-158 [Podberезkin, A.I.; Zhukov, A.V. Strategicheskoye sderzhivaniye i oborona Rossii ot sredstv i sposobov strategicheskogo napadeniya veroyatnogo protivnik (Strategic Deterrence and Defense of Russia from the Means and Methods of Strategic Attack of a Potential Opponent) // *MGIMO Review of International Relations*, 2018, No. 6(63), pp. 141-158.]; Торкунов А.В. Международные отношения в посткризисном мире: взгляд из России // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 3 (30). С. 8-10. [Torkunov, A.V. Mezhdunarodnyye otnosheniya v postkrizisnom mire: vzglyad iz Rossii (International Relations in the Post-Crisis World: A View from Russia) // *MGIMO Review of International Relation*, 2013, No. 3 (30), pp. 8-10.]

выявить значимые характеристики данных документов; выявить идеологию государств во внешнем измерении; понять общие и особые черты соответствующих доктрин.

В статье авторы сопоставляют документы в области безопасности и обороны Великобритании и Франции, а конкретно: задачи, инструменты и «образ мира», которые продвигаются в военно-политических доктринах и стратегиях стран. Эти данные необходимы для понимания развития Европы в целом в сфере безопасности и обороны, направлений проецирования указанных в доктринах позиций на взаимодействие с Россией и другими ключевыми международными игроками.

Авторы обращают внимание именно на образы мира и подходы к решению проблем, предлагаемых в доктринах. Гораздо важнее раскрыть технологию решения предлагаемых задач, поднять проблему сохранения основных позиций, проносимых через десятилетия в стратегических документах. В текущих условиях ответ на эти вопросы важнее, чем общие цифры и данные, приводимые в стратегиях. Таким образом, авторы вовсе не ставят перед собой задачу подробнейшего рассмотрения всех деталей, представленных в стратегиях, так как это скорее задача для отдельной монографии. Авторам статьи интереснее сопоставить общие подходы к принятию доктрин, понять, как часто осуществляется их обновление, какие факторы (внешние и внутренние) влияют на этот процесс, насколько существенны изменения, и сохраняются ли основные концептуальные идеи.

Методология настоящей статьи основана на использовании принципа историзма: стратегические документы рассмотрены в развитии от одного к другому и во взаимосвязи с историческими обстоятельствами, в которых они принимались. Кроме того, сравнительно-исторический метод позволил определить то общее и особенное, чем отличался каждый новый документ в Великобритании и Франции по сравнению со своими более ранними аналогами. Путем обобщения авторы выявили суть британского и французского подходов к стратегическому планированию, в которых при сопо-

ставлении обнаружались примечательные сходства и различия.

В современной академической науке проблема безопасности остается ведущей. Основная сложность заключается в том, что государство, сохраняя собственные национальные интересы, невзирая на разнообразные интеграционные процессы, делает свой выбор между стратегическим сотрудничеством или соперничеством с другими государствами<sup>3</sup>. В зависимости от этого выбора мы говорим о конфигурации международной системы. И безусловно, для корректного анализа ее развития необходимо в первую очередь исследовать так называемые национальные интересы, которые выражены как цели и задачи в соответствующих стратегических доктринах. Именно в данных документах также можно найти указания на возможные союзы, потенциал взаимодействия или соперничества с теми или иными государствами.

Как сотрудничество, так и соперничество рассматриваются в разных парадигмах, которые по-разному интерпретируют значимость этих механизмов для стабилизации мировой политики. В настоящее время очевидно, что мораль так и не стала принципом для внешнеполитических действий государств, но одновременно с этим понятие плюрализма оказалось важнейшим инструментом внешней политики для многих национальных акторов. Однако плюрализм оспаривает как однополярность, так и биполярность в системе международных отношений. Так, с точки зрения К. Уолца, опыт взаимодействия и соперничества между государствами оказывает постоянное и существенное влияние на «поведение» государства во внешнем измерении<sup>4</sup>. Используя не только идеи неореализма, но и конструктивизма, Б. Бузан предложил свой оригинальный подход региональных систем безопасности. Б. Бузан также указывал, что возможности безопасности и реализации интересов одного государства зависят от характера взаимодействия с другими госу-

дарствами и их способности при наличии общих интересов и рисков сформировать региональные системы безопасности, что предполагает формирование системы международных отношений в рамках разнообразных интеграционных групп и союзов<sup>5</sup>. А вот, с точки зрения Дж. Миршаймера, достижение баланса сил и согласия практически невозможно, ведь у государств различные интересы, разные ресурсы, в том числе военно-политические, экономические и т.д.<sup>6</sup>

Конечно, представители неолиберальной парадигмы обратили внимание на фактор новых акторов, влияющих на международные и на транснациональные отношения. В контексте нашего исследования особого внимания заслуживают идеи Дж. Найа и Р. Кохэйна. Они встали у истоков теории комплексной взаимозависимости, которая предполагает, что государства, реализуя свои национальные интересы, должны учитывать взаимодействие с другими государствами, а также принцип собственной «привлекательности»<sup>7</sup>. Например, британские Стратегии безопасности и обороны прямо указывают на необходимость опоры на инструменты «Мягкой силы», которая, как полагают британцы, сформирована в качестве инструмента внешней политики и глобального влияния Британии.

Внутри ЕС вопросы безопасности рассматриваются как раз в контексте тесного взаимодействия государств-членов по всем направлениям при гармонизации их внешнеполитической деятельности. Например, К. Арчер пишет о формировании пространства безопасности ЕС только при выполнении условия формирования общей внешнеполитической позиции<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Buzan, B.; Little, R. *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>6</sup> Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.

<sup>7</sup> Кохейн Р.О., Най Дж. С. Транснациональные отношения и мировая политика // Теория международных отношений: хрестоматия / под ред. П.А. Цыганкова. М., 2002.

<sup>8</sup> Archer, C. *The Security Governance of Regional Organizations (Global Institutions)* // *European Security: The Role of Regional Organizations* // *European Security*, October 2014, Vol. 23, No. 4, pp. 625-628.

<sup>3</sup> Ward, D.M. *Can We Predict Politics? Toward What End?* // *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1, Iss. 1, pp. 80-91.

<sup>4</sup> Waltz, K.N. *Theory of International Politics*. N.Y.: McGraw Hill, 1979.

В отечественной науке вопросы баланса сил на европейской арене подробно рассматриваются в работах В. Журкина. Так, в 2012 г. он опубликовал первую в России развернутую монографию о военной политике ЕС<sup>9</sup>. Не так давно вышла статья В. Журкина и М. Носова о двадцатилетии вое ного измерения ЕС, обозначенного совместной декларацией Франции и Великобритании 1998 г.. Особенно актуальны сейчас проблемы безопасности ЕС в контексте миграционного кризис и роста террористических угроз, которые вызывают к жизни разные модели и форматы ответа на вызовы<sup>10</sup>. В отличие от европейских авторов, российские авторы чаще анализируют усиление противоборства между разными военно-политическими коалициями<sup>11</sup>. Отметим также, что в последние

годы появилось большое число исследований, в которых оценивается фактор Востока и конкретно Китая в развитии глобальных и макрорегиональных аспектов безопасности, в том числе в отношении Европы<sup>12</sup>.

При этом в основном авторы все-таки анализируют не столько условия, в которых принимаются документы, сколько проблемы безопасности и способы их решения. В данной статье эта проблема решается, кроме того, впервые рассматривается не какая-то отдельная национальная доктрина безопасности и обороны, а проводится сравнительный анализ доктрин Великобритании и Франции по обозначенным выше ключевым параметрам.

### Британские стратегии в области обороны и безопасности: ключевые черты

В Соединенном Королевстве каждое новое правительство, в случае смены правящей партии, представляет на суд парламентариев свою стратегию национальной безопасности, которую они должны обсудить и принять. Помимо стратегии, правительство готовит доклад о ее реализации (он может быть издан в любое время и не имеет строго указанной периодичности), а также о внесении некоторых поправок, если они необходимы. Очевидно, что подобный подход к сюжетам безопасности и обороны позволяет довольно быстро поднимать новые вопросы, реагировать на ситуацию и менять акценты в ее оценке. Однако это не значит, что каждая новая стратегия является абсолютно

<sup>9</sup> Журкин В. Европейская армия: Поражения и победы. Общая политика безопасности и обороны ЕС. М.: «Международные отношения», 2012. 192 с. [Zhurkin, V. Yevropeyskaya armiya: Porazheniya i pobedy. Obshchaya politika bezopasnosti i oborony ES (European Army: Defeats and Victories. Common Politics in Security and Defense on the EU). Moscow: «Mezhdunarodnyye otnosheniya», 2012. 192 p.]

<sup>10</sup> Абрамова И., Фигуни Л. Транспортировка наркотиков через африканский континент – новый вызов европейской безопасности // Современная Европа. 2018. № 6. С. 40-50. [Abramova, I.; Fituni, L. Transportirovka narkotikov cherez afrikanskiy kontinent – novyy vyzov yevropeyskoy bezopasnosti (Drugs Delivery through Africa as a New Challenge to Security) // *Sovremennaya Yevropa*, 2018, No. 6, pp. 40-50.]; Журкин В., Носов М. 20-летие военного измерения ЕС // Современная Европа. 2019. № 1. С. 5-13. [Zhurkin, V.; Nosov, M. 20-letiyе voynenogo izmereniya ES (20-th Anniversary of Military Dimension of the EU) // *Sovremennaya Yevropa*, 2019, No. 1, pp. 5-13.]; Надточей Ю.И. Модели оборонной кооперации на северном и восточном фланге ЕС (опыт «Нордена» и Вишеградской группы) // Сравнительная политика. 2018. № 9 (2). С. 26-40. [Nadtochey, Yu.I. Modeli oboronnoy kooperatsii na severnom i vostochnom flange ES: Opyt «Nordena» i Vishegradskoy gruppy (Models of Defense Cooperation on the North and East Flangs of the EU) // *Comparative Politics Russia*, 2018, No. 9 (2), pp. 26-40.]

<sup>11</sup> Подберёзкин А.И., Харкевич М.В. Долгосрочное прогнозирование международных отношений как стратегическое планирование политики национальной безопасности //

Сравнительная политика. 2017. № 8(3). С. 20-37. [Podberezkin, A.I.; Kharkevich, M.V. Dolgosrochnoye prognozirovaniye mezhdunarodnykh otnosheniy kak strategicheskoye planirovaniye politiki natsional'noy bezopasnosti (Long-Term Forecasting of International Relations as a Strategic Planning of National Security Policy) // *Comparative Politics Russia*, 2017, No. 8(3), pp. 20-37.]

<sup>12</sup> Воскресенский А.Д., Лунев С.И., Стрельцов Д.В. Восток и «новые» глобальные вызовы // Сравнительная политика. 2010. № 1(2). С. 57-71. [Voskressenski, A.D.; Lunev, S.I.; Strel'tsov, D.V. Vostok i «novyye» global'nyye vyzovy (East and New Global Challenges) // *Comparative Politics Russia*, 2010, No. 1(2), pp. 57-71.]

новой, с точки зрения концептуальных подходов, на которых она строится. Напротив, после окончания Второй мировой войны постепенно и лейбористы, и консерваторы пришли к выводу о необходимости сохранения общих подходов к проблеме национальной стратегии. А основные сложности в разработке стратегии обороны и безопасности связаны с тем, что сам процесс принятия внешнеполитических решений не ясен, тем более что не чётко определены все те институты, которые им занимаются. В британской традиции вообще очень многое зависит от политической и правовой практики принятия решений, здесь также прослеживается и традиционный прецедентный подход.

При этом мы можем говорить о нескольких общих чертах, свойственных всем национальным стратегиям страны.

Во-первых, они формируются на общей концептуальной основе. Так, в основании любой британской стратегии национальной безопасности находятся два главных элемента: безопасность внутренних территорий и всей империи (страны которой ныне являют собой Содружество наций), хотя при этом в стратегиях не указываются конкретные механизмы защиты территории всего Содружества<sup>13</sup>.

Во-вторых, разработчики стратегий изначально исходят из идеи, что Британия не нуждается в подтверждении своего значения как глобального лидера, так как является таковым по определению, и соответственно с этим вольна действовать в глобальной политике сугубо по своему собственному усмотрению. Данный подход утверждает принцип государственного суверенитета, который, однако, не означает уважение суверенитета другого государства, что уже нашло свое отражение в поддержке агрессивной внешней политики США и их военных операций на Ближнем Востоке. Поэтому стратегию национальной безопасности Соединенного

Королевства вполне можно представить как британскую глобальную стратегию.

В-третьих, стратегия национальной безопасности Великобритании связывает внешнюю политику страны с ее внутренней политикой, прямо указывая на то, что реализация внешнеполитических задач должна непосредственно способствовать британскому экономическому прогрессу. Британские ценности указываются как цель и средство процветания и безопасности Соединенного Королевства.

Между 1945 и 2018 гг. были приняты 16 документов в области безопасности и обороны. Среди них – Стратегические обзоры, соответствующие Белые книги и Стратегии, а также специальные Заявления. В 1946 г. было опубликовано первое правительственное Заявление об обороне, однако оно издается крайне редко и нерегулярно, а вот Стратегические обзоры стали основными документами в сфере безопасности и обороны.

Первый комплексный документ, касающийся национальной стратегии безопасности, был принят в 1948 г. В нем были обозначены ключевые условия для реализации стратегии: оборона страны благодаря морским коммуникациям и обеспечению безопасности на Ближнем Востоке, создание ударных баз против СССР. В дальнейшем все эти ключевые задачи постоянно воспроизводились в последующих документах. Так, в 1950 г. была принята Белая книга о политике в области обороны, а в 1952 г. Книга о глобальной стратегии. Они принимались в условиях обострения Холодной войны, развертывания военного конфликта на Корейском полуострове и стремления США утвердить преимущество в ядерной сфере над СССР. Неудивительно, что британцы приняли решение поднять расходы на вооружение до 10% от ВВП и поддерживать учреждение новых баз НАТО в Западной Европе<sup>14</sup>.

При этом первая полноцветная Стратегия защиты и обороны страны – это так называемый Обзор Сэндис от 1957 г. В

<sup>13</sup> Beckley, M. The Power of Nations. Measuring What Matters // *International Security*, Fall 2018, Vol. 43, No. 2, pp. 7-44; McKercher, B.J.C. National Security and Imperial Defence: British Grand Strategy and Appeasement, 1930-1939 // *Diplomacy and Statecraft*, 2008, Vol. 19, No. 3, pp. 391-442.

<sup>14</sup> Baylis, J.; Macmillan, A. The British Global Strategy Paper of 1952 // *Journal of Strategic Studies*, 1993, Vol. 16. No. 2, pp. 200-226.

нем впервые Британия представила собственные стратегические интересы и необходимые условия для их реализации. В этой стратегии «коммунистическая угроза» была названа преобладающей для Британии, хотя британцы указали, что сама угроза видоизменилась. При этом они подчеркнули, что эффективное противостояние ей, как и сохранение влияния Британии в мире зависит от внутренней экономики и высокого уровня экспорта<sup>15</sup>.

В 1965 г. был принят новый Стратегический обзор. Главной задачей этого обзора стало привести в соответствие расходы на оборону и имеющиеся ресурсы в условиях финансового кризиса и девальвации фунта стерлингов. В поддержку указанной стратегии были приняты дополнительные документы в 1967 и 1968 гг. Поэтому решение произвести сокращение расходов на оборону и вооружение, в том числе в отношении численности британских солдат на зарубежных базах, не вызвало вопросов у парламентариев<sup>16</sup>.

Предложенные лейбористами сокращения были впоследствии лишь слегка смягчены консерваторами. В 1974 г. новое правительство издало очередной Стратегический обзор. Он стал частью Заявления об изменении и оценках обороны от 1975 г. В этих документах по-прежнему основной угрозой был назван СССР и страны Варшавского договора, а НАТО – основным инструментом их сдерживания<sup>17</sup>.

В 1981 г. в новом Стратегическом обзоре вновь было принято решение проводить политику в соответствии с финансовой реальностью. Аналогичные задачи содержались и в Обзоре изменений от 1990 г. Например, были обозначены сокращения в составе Армии на одну треть с 160 тыс. до 120 тыс.

<sup>15</sup> Sandys Review – 195. Mode of access: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/138/13804.htm>

<sup>16</sup> Mills, C.; Brooke-Holland, L.; Walker, N. A Briefing Guide to Previous British Defence Reviews. Briefing paper Number 07313, 9 July 2018. London: HMSO, House of Commons Library.

<sup>17</sup> Statement on Defence Estimates. 1975 Memorandum by the Secretary of State for Defence. Mode of access: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-181-c-21.pdf>

человек. Тем более, в связи с изменениями в Холодной войне британцы взяли на вооружение идею: «меньшие вооруженные силы, лучшее вооружение и хорошо обученные и мотивированные военные»<sup>18</sup>.

Таким образом, в конце XX в. по-прежнему признавалась значимость НАТО и необходимое соответствие Британии требованиям НАТО.

Стратегический обзор обороны 1998 г. и новое Заявление об обороне 2002 г. были связаны с утверждением национальных интересов Соединенного Королевства и внесением изменений во внешнюю политику до 2015 г. Утверждалось, что новые вооруженные силы Британии должны быть хорошо структурированы и отвечать на множественные угрозы. В Стратегическом обзоре была представлена тактика «совместного или объединенного ответа» – все вооруженные части должны поддерживать силы быстрого реагирования, которые были созданы в 2000 г. 1 Заявление об обороне от 2002 г. стало ответом на террористическую атаку на США в 2001 г. И здесь акцент сделан на борьбе с терроризмом и асимметричными угрозами. В качестве решения задач предлагались три пути: применение мер оборонной дипломатии для стабилизации ситуации; быстрое использование вооруженных сил для мгновенного предотвращения террористической угрозы; гибкость в принятии решений о вооруженном ответе. Этот документ обозначил развитие двух механизмов для поддержания безопасности: Сети обеспеченного взаимодействия и использование военной силы в режиме реального времени<sup>19</sup>.

В 2003 г. была принята Белая книга за-

<sup>18</sup> The United Kingdom Defence Programme: The Way Forward. Mode of access: <https://c59574e9047e61130f13-3f71d0fe2b653c4f00f32175760e96e7.ssl.cf1.rackcdn.com/991284B4011C44C9AEB423DA04A7D54B.pdf>

<sup>19</sup> The Strategic Defence Review. Research Paper 98/91. 15 October 1998. House of Commons Library. Mode of access: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/621/62102.htm>; The Strategic Defence Review. A New Chapter. Ministry of Defence, 2002. Mode of access: <http://www.comw.org/rma/fulltext/0207sdrvoll.pdf>

щиты и обороны, которая поставила акцент на предотвращении конфликтов и признала, что страна не может принимать участие в каждом конфликте на планете, что ей необходимо обратить особое внимание на усиление антитеррористической деятельности, быть готовой к атаке не только со стороны государств, но и негосударственных акторов, а также к возможности масштабных интервенций, подобных той, что была осуществлена в Ираке<sup>20</sup>.

В 2004 г. увидела свет еще одна Белая книга под титулом «Будущие возможности», в которой были обозначены особые изменения, необходимые стране в области обороны и безопасности. Главная идея документа состояла в том, что вовлечение в любой конфликт всегда должно соответствовать интересам Соединенного Королевства<sup>21</sup>.

Стратегия 2008 г. стала продолжением поставленных задач, среди которых на первое место была вынесена задача готовности к разнообразным вызовам и быстрым ответам<sup>22</sup>.

В 2010 г. была опубликована знаковая для текущего времени Стратегия национальной безопасности, поскольку она поставила перед государством комплексные задачи, начиная от интересов в мировой политике до амбициозной задачи сохранить глобальное присутствие Британии, сократив при этом военные расходы. Интересно, что данная Стратегия обозначила и значительный рост дефицита военного бюджета страны, который должен составить к 2020 г. 38 млрд ф.ст. Благодаря этой стратегии началась некоторая трансформация в управлении вопроса-

ми обороны. Она назвала главные угрозы и риски, согласно степени их влияния на Британию. Например, терроризм, в том числе кибертерроризм, названы самыми существенными для безопасности страны; а политическая нестабильность мира отнесена к угрозам среднего порядка, и в это же время нападение на Великобританию, либо ее союзников считается маловероятным. При этом акцент в этой Стратегии сделан все же на невоенные угрозы<sup>23</sup>. Такой подход позволил заявить о необходимости сокращения военных расходов. Однако это не означает отказ от амбициозных задач в глобальной политике.

Благодаря этой Стратегии были закрыты одни программы, но открыты другие. Например, в 2010 г. было принято решение снять с вооружения самолет *Sentinel R1* в 2015 г. или, например, о закрытии производства палубных истребителей *BAE Harrier GR9*. Также было объявлено о замене модели истребителя F 35 в 2020 г. на некую более дешевую модель (конкретная в стратегии не указана). Наиболее спорным вопросом стал вопрос о новых подводных лодках, в том числе с ядерными носителями. Строительство таких лодок потребует до 30 млрд ф.ст. (более 70% годового военного бюджета). Не меньшее число споров вызвало сотрудничество в сфере обороны и безопасности с ЕС. Однако все-таки в 2010 г. британцы и французы подписали договор о сотрудничестве в области обороны и безопасности, который означал, что страны готовы формировать общий экспедиционный корпус. Понятно, что Брекзит фактически полностью отменяет эти договоренности. Данная Стратегия также не решила обострившийся вопрос о переносе базы Трайдент с территории Шотландии, так как Шотландская национальная партия заявила о необходимости отказа от ядерного оружия. Стратегия 2010 г. также обозначила сокращение штата и ВВС, и ВМС в течение пяти лет на пять тыс. человек, а гражданского персонала ми-

<sup>20</sup> Defence White Paper 2003. House of Commons Defence Committee. Mode of access: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmdfence/465/465.pdf>

<sup>21</sup> The Defence White Paper: Future Capabilities. Research Paper 04/72 17 September 2004. House of Commons Library. Mode of access: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/63/6306.htm>

<sup>22</sup> The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World 2008. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-of-the-united-kingdom-security-in-an-interdependent-world>

<sup>23</sup> The Strategic Defence and Security Review: Securing Britain in an Age of Uncertainty 2010. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>

нистерства обороны – на 25 тыс. человек<sup>24</sup>.

Безусловно, такой подход к определению задач национальной безопасности и обороны связан с формированием коалиционного правительства и тем, что консерваторы были вынуждены учитывать интересы партнеров по коалиции – либеральных демократов, тем более в условиях репутационных рисков в связи с событиями вокруг Ирака, а затем Афганистана. Кроме того, благодаря данной стратегии был начат процесс вывода британских солдат из Ирака и Афганистана, и к началу 2015 г. британский контингент был почти полностью выведен. Тем не менее, Лондон поддержал операцию США против Ливии. В Ливийской операции британцы приняли активное участие – около 20 кораблей, пяти авиационных соединений (20% всех вылетов коалиции). Однако это потребовало значительного перераспределения финансовых ресурсов и при этом не показало высокой боеготовности состава. Результаты ливийской операции не получили положительной оценки. А дестабилизация в регионе привела к ухудшению ситуации в северной Африке и Ближнем Востоке в целом. Поэтому Палата общин в 2013 г. уже не поддержала участие Британии в военных операциях в Сирии<sup>25</sup>.

В 2011 г. правительство в дополнение к указанной Стратегии представило Обзор безопасности, а также Национальную стратегию кибербезопасности. С этого времени до 2015 г. в новые информационные технологии было инвестировано 860 млн ф.ст., учреждён центр киберсодействия и сформирована команда быстрого компьютерного реагирования; выстроено тесное сотрудничество между правительством, частным сектором, академическими структурами и т.д. Помимо этих мер, Стратегия предусмотрела выделение в течение пяти лет почти 2 млрд

ф.ст. для поддержания порядка в киберпространстве<sup>26</sup>.

В 2015 г. указанные Стратегии были пересмотрены в связи с нарастанием международных угроз. Тогда были приняты новые Стратегия национальной безопасности и обзор стратегической защиты и безопасности (*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*)<sup>27</sup>.

Очевидно, что в 2015 г. в области безопасности Британия обозначила переход от экономии к эффективности управления. Среди важнейших задач страны были названы следующие: необходимость поддержать имидж лидера в современных и новых появляющихся угрозах и сохранить глобальное влияние Британии; защитить не только инфраструктуру, но и образ жизни Британии. В данной Стратегии сделан особый акцент на том, что влияние Соединенного Королевства в мире неоспоримо. Сами британцы подчеркивают, что обладают мягкой силой, поскольку английский язык – язык глобальной коммуникации, что позволяет им полагать себя связующим звеном между Европой, Америкой и Азией. BBC имеет глобальное влияние – его аудитория оценивается в 210 млн человек, т.е. программы этой корпорации слушает и смотрит каждый из 16 взрослых по всему миру. Британский совет работает более чем в 110 странах. Британия в данной Стратегии также названа глобальным лидером в области технологий и образования (18 университетов из 100 входят в мировой рейтинг, а четверть современных мировых лидеров училась в Британии; более 80% институтов имеют международных партнеров, а 1,8 млн студентов получают ежегодно британское образование), т.е. мягкая сила прямо позиционируется как элемент националь-

<sup>24</sup> The Strategic Defence and Security Review: Securing Britain in an Age of Uncertainty 2010. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty>

<sup>25</sup> Шихов Д.В. Военно-политическая стратегия Великобритании в 2010-2015 гг. // Издательство «Грамота». 2015. № 5 (55). Часть 2. Режим доступа: [http://scjournal.ru/articles/issn\\_1997-292X\\_2015\\_5-2\\_55.pdf](http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2015_5-2_55.pdf)

<sup>26</sup> Mills, C.; Brooke-Holland, L.; Walker, N. A Brief Guide to Previous British Defence Reviews. Briefing Paper Number 07313, 9 July 2018. L.: HMSO, House of Commons Library.

<sup>27</sup> National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. Mode of access: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf)

ной обороны и безопасности<sup>28</sup>.

Также в качестве важнейшего элемента безопасности названы особые отношения с США, основанные на разделяемых ценностях, продвигаемых через НАТО и партнёрство разведок в рамках системы «Пять глаз», в которой сотрудничают Британия, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия), при этом есть и другие «системы глаз» с другими «не англосаксонскими странами». Не менее важными названы и стратегические отношения с европейскими партнерами — Францией и Германией. Однако британцы в Стратегии не делают акцент на европейских партнеров, но в равной степени упоминают Японию, Индонезию, Малайзию, Сингапур и Республику Корея. Помимо этого, они заявили о формировании устойчивых связей с Китаем, Индией, Бразилией и Мексикой. Кроме того, британцы называют себя вторым крупнейшим в мире донором и спонсором, оказывающим разнообразную поддержку странам и народам (тратят 0,7% of ВВП), что признается инструментом глобального присутствия и влияния Британии в мире. В качестве главных угроз британцы называют рост конкуренции между государствами, что повышает возможность региональных конфликтов; отдельно упоминают Россию, которую называют «агрессивной, авторитарной и националистической», выражают беспокойство по поводу военных частей в Крыму и Калининграде<sup>29</sup>.

Соответственно, в отличие от предыдущих документов, в данной Стратегии главная задача — не сокращение дефицита бюджета, а усиление разведки и технологий, развитие дипломатических служб. Более того, в отличие от Стратегии 2010 г., предлагаются дополнительные инвестиции в сотрудников — 2,5 млрд ф.ст., большая часть которых должна быть связана с реализацией задач контртерроризма. Более того, планируется дополнительно привлечь 1,900 со-

трудников. Вообще предлагается выделить 178 млрд в течение 10 лет для закупки оборудования для осуществления программ кибербезопасности. В 2015 г. был также учрежден Фонд Конфликта, стабильности и безопасности объемом 1 млрд ф.<sup>30</sup> В 2016 г. была опубликована вторая пятилетняя национальная стратегия кибербезопасности и новая программа кибербезопасности.

В 2018 г. британское правительство подтвердило указанные стратегии, опубликовав Обзор возможностей национальной безопасности (*National Security Capability Review*), в котором были подтверждены идеи глобального влияния Британии и ее ценностей<sup>31</sup>.

Однако Брекзит все же внес свои коррективы в данную Стратегию.

Во-первых, со стороны британского правительства прозвучало признание, что взаимоотношения Великобритании с европейскими партнерами даже в рамках ЕС все-таки остались неразвитыми. Но именно в условиях постбрекзита особенно важно стратегическое партнерство по всем направлениям. Однако высказывается беспокойство, что Брюссель не будет полноценно сотрудничать в области безопасности со страной, не входящей в ЕС (*EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy*), поэтому представители Соединенного Королевства полагают возможным заключить специальное соглашение с ЕС. При этом ключевыми для решения национальных задач в области безопасности Великобритании названы взаимодействия с Францией и Германией<sup>32</sup>.

Во-вторых, британцы считают, что Брекзит не должен повлиять на сотрудничество страны с ЕС в тех направлениях и областях, которые британцы сочтут для себя важными. Кроме того, Британия названа

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> National Security Capability Review 2018. Mode of access <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-capability-review-nscr>

<sup>32</sup> Richard, G. Whitman. UK Foreign and Security Policy Post-Brexit: The Search for a European Strategy. Published by The Swedish Institute of International Affairs. 2018, No 1. Mode of access: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no1.-2018.pdf>

<sup>28</sup> National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. Mode of access: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf)

<sup>29</sup> Ibid.

лидирующим партнером для ЕС и ведущей страной НАТО, невзирая на Брекзит.

В-третьих, Брекзит воспринимается как способ изменить к лучшему систему защиты страны.

В-четвертых, в Стратегии 2018 г. британская сторона особо подчеркнула рост угроз от России, при этом обвиняя ее в использовании химического оружия на территории страны, а также в укреплении нестабильности в Сирии и на Украине. Быстрый ответ на вызовы со стороны России указан в Доктрине как подтверждение сохранения боеготовности и способности защищать безопасность страны даже в условиях Брексита<sup>33</sup>.

Однако Брекзит никак не изменил подход к стратегическому планированию, так что три ключевые черты британских стратегий, о которых было упомянуто в начале, полностью сохранены.

#### **Французские стратегии в области обороны и безопасности: ключевые черты**

Как и в Великобритании, во Франции тоже сложилась своя практика принятия основополагающих документов в области обороны и безопасности. За шестьдесят лет существования режима Пятой Республики по данной тематике были утверждены четыре Белые книги – в 1972, 1994, 2008 и 2013 годах. Всем им были свойственны несколько черт, отражающих специфику французского подхода к стратегическому планированию.

Во-первых, инициаторами разработки каждой новой Книги практически всегда выступали президенты. Как сформулировано в Конституции Франции 1958 г., именно глава государства «является гарантом национальной независимости, территориальной целостности и уважения договоров»<sup>34</sup>. На практике это означает, что еще со времен основателя Пятой Республики Ш. де Голля президент берет управление внеш-

ней и оборонной политикой целиком в свои руки, не делясь этими областями ни с правительством, ни с парламентом. Поэтому не удивительно, что процесс обновления доктринальных документов также находится под контролем первого лица, самостоятельно решающего, когда и с чьим участием должна быть проведена соответствующая экспертно-аналитическая работа. Единственным исключением в этом отношении стала Белая книга 1994 г.: как заметил французский автор П. Бюффото, более значительную роль в ее разработке сыграл не Ф. Миттеран, который должен был вот-вот закончить свое президентство, а премьер-министр Э. Балладюр, уже готовившийся к избирательной кампании 1995 года<sup>35</sup>.

Соответственно, во-вторых, принятие очередной Белой книги обычно происходило во Франции не по фиксированным срокам, которые были бы установлены законодательно, а по принципу целесообразности – для адаптации внешнеполитической доктрины под крупные изменения международной системы. В частности, в Белой книге 1972 г. впервые была сделана попытка письменно изложить т.н. «доктрину голлизма», зафиксировав основные приоритеты внешней политики Франции в условиях биполярной конфронтации (ведь сам Ш. де Голль, как это ни парадоксально, аналогичного целостного документа после себя не оставил)<sup>36</sup>. В 1994 г., помимо внутривнутриполитических соображений, выпуск новой Книги был связан с окончанием «холодной войны» и становлением постбиполярного мира<sup>37</sup>. В свою очередь, в 2008<sup>38</sup> и 2013<sup>39</sup> гг. обнов-

<sup>33</sup> National Security Capability Review 2018. Mode of access: <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-capability-review-nscr>

<sup>34</sup> Constitution de la République Française. Assemblée Nationale. Version mise à jour en janvier 2015. Mode of access: [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre\\_1](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_1)

<sup>35</sup> Buffotot, P. Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République. *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2015, No. 2, pp. 4-5.

<sup>36</sup> Livre blanc sur la défense 1972. Chapitres 1 et 2. Mode of access: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1972.pdf>

<sup>37</sup> Livre blanc sur la défense 1994. Mode of access: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf>

<sup>38</sup> Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc 2008. – Paris: Odile Jacob / La Documentation française, 2008.. Mode of access: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>

<sup>39</sup> Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013. Paris.: Direction de

ление доктрины было необходимо в силу возвращения Франции в военные структуры НАТО, а также резкого увеличения уровня конфликтности в сопредельных регионах (прежде всего, на Ближнем Востоке и в Сахеле). При этом в каждой новой Книге авторы не полностью опровергали друг друга, а стремились органично развить уже выдвинутые ранее положения в соответствии с новыми обстоятельствами.

Следовательно, в-третьих, подобные документы давали возможность поддерживать преемственность курса даже в условиях периодической смены высшего руководства страны. В этом плане наиболее показательным примером можно считать Белую книгу 1972 года. Поскольку контекст биполярного мира, под который она была составлена, долгое время существенно не менялся, на один и тот же текст последовательно опирались три президента от разных политических сил – Ж. Помпиду (правый), В. Жискард-д'Эстен (центрист) и Ф. Миттеран (социалист). Впоследствии срок жизни документов явно сократился – две последние Книги разделили всего пять лет, – но объяснялось это, опять же, не намерением полностью отказаться от наработок предшественников, а чрезвычайно высоким темпом международных процессов. Каждая Белая книга закрепляла под эгидой президента широкий общественный консенсус по вопросам внешней политики и безопасности, так как в подготовительной работе непременно участвовали не только действующие члены правительства, но и кадровые военные, парламентарии, эксперты-международники, юристы, бизнесмены и т.д. Для Книги 2013 г. были собраны мнения даже некоторых иностранных экспертов – в частности, председателя Мюнхенской конференции по безопасности В. Ишингера или экс-министра иностранных дел Италии Ф. Фраттини<sup>40</sup>. Впрочем, сказанное не означает, что Белые книги никогда не встречали критики в обществе. В частности, в 2008 г. группа военных под псевдонимом «Сюр-

куф» осудила очередной документ за отсутствие четкого подхода к анализу актуальных угроз, а также за механическое урезание вооруженных сил без переосмысления их задач в современном мире<sup>41</sup>. В 2013 г. Белая книга была негативно воспринята, прежде всего, крайне левой оппозицией (Ж.-Л. Меланшон, П. Лоран), указавшей на преобладание в тексте «атлантистских» акцентов в ущерб национальному суверенитету<sup>42</sup>.

До своего прихода к власти нынешний президент Франции Э. Макрон рассчитывал принять еще одну Белую книгу по обороне и безопасности<sup>43</sup>. Строго говоря, подобный шаг выглядел бы логичным, поскольку текст 2013 г. объективно не мог отразить более поздние изменения международной обстановки (например, конфликт на Юго-Востоке Украины или события в Сирии). Однако такое решение нового президента означало бы, что французские стратегические документы все-таки приобретают не свойственную себе краткосрочность («девальвируются»), раз каждый новый президент, начиная с Н. Саркози, теперь поручает подготовить новую Книгу в начале своего мандата. Тем самым в погоне за постоянно меняющимся международным контекстом появился бы риск упустить главное – наработанную годами преемственность доктрины. Возможно, как раз по этим соображениям глава государства в итоге предпочел оставить Белую книгу 2013 г. в силе, а все необходимые дополнения изложить в новом, более сжатом варианте, – Стратегическом обзоре по обороне и национальной безопасности. Рабочая группа Обзора, состоявшая всего из шестнадцати

l'information légale et administrative, 2013. Mode of access: [www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf)

<sup>40</sup> Ibid. Pp. 153-155.

<sup>41</sup> «*Surcouf*». Livre blanc sur la défense: une espérance déçue // *Le Figaro*, 19.06.2008. Mode of access: <http://www.lefigaro.fr/debats/2008/06/19/01005-20080619ARTFIG00011-livre-blanc-sur-la-defense-une-esperance-decue.php>

<sup>42</sup> «*Atlantiste*», «*calamiteux*», le Livre blanc sur la défense s'attire des critiques // *Le Monde*, 29.04.2013. Mode of access: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/29/atlantiste-calamiteux-le-livre-blanc-sur-la-defense-concentre-les-critiques\\_3168423\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/04/29/atlantiste-calamiteux-le-livre-blanc-sur-la-defense-concentre-les-critiques_3168423_823448.html)

<sup>43</sup> Discours d'Emmanuel Macron sur la Défense // *En Marche*, 18.03.2017. Mode of access: <https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

человек, командированных в основном по линии Минобороны и МИД<sup>44</sup>, сумела подготовить текст в весьма короткие сроки – с июля по октябрь 2017 года. Между тем, как упоминалось выше, Белым книгам обычно свойственен более широкий круг авторов (коллектив в несколько десятков человек из различных ведомств), но значит, и более длительный срок разработки (около года). Поэтому переход к другому формату стратегических документов оказался разумным во всех отношениях: так Э. Макрон одновременно и приостановил слишком частый выход новых Белых книг, и быстро обновил доктрину обороны и безопасности Франции с учетом самых последних событий.

С содержательной точки зрения в Обзоре можно выделить три общие констатации, на которые французское руководство планирует опираться в своей внешней и оборонной политике в ближайшие годы.

*Качественное ухудшение стратегической обстановки.* На первых же строчках Обзора авторы заявляют, что «как в никакой другой момент после окончания холодной войны, непредсказуемость сегодня является главной чертой» происходящего в мире. С их точки зрения, главной тому причиной стал выход на авансцену ряда игроков, не считающихся с привычными нормами и институтами. Имеются в виду, с одной стороны, негосударственные акторы, расширившие свое влияние (террористические группировки, преступные картели и т.д.), но и, с другой стороны, конкретные государства, предпочитающие тактику односторонних действий, – США, Россия, КНР<sup>45</sup>. Из-за действий этих игроков непредсказуемость наблюдается во всех регионах, где есть хоть какие-либо интересы Франции, – прежде всего, в Европе, на Ближнем Востоке и в Сахеле, – что резко снижает степень защищенности Пятой Республики. Кроме того, системный характер уже приобрели такие риски, как, в частности, интенсивные ми-

грационные потоки, климатические изменения, борьба за энергоресурсы.

*Возникновение новых угроз и форм соперничества.* Расширение влияния указанных выше игроков заставляет говорить о новых, «асимметричных» угрозах. Во-первых, как убеждены авторы Обзора, в последние годы проявилась крайне многоликая природа международного терроризма, поскольку «существующим джихадистским организациям удается адаптироваться и мутировать, несмотря на неудачи, которые они потерпели». По всему миру террористы пользуются «хаосом, гражданскими войнами или неподконтрольными территориями, чтобы обосноваться на новых землях»<sup>46</sup>. В результате образовался целый пояс их активности от Сахеля до Юго-Восточной Азии, который представляет собой прямой вызов безопасности европейских государств, совершенно не вписывающийся в привычные рамки анализа.

Во-вторых, в мире ускоряется распространение всевозможных видов оружия – как обычного, так и химического и ядерного. В этом смысле наиболее опасную тенденцию авторы Обзора видят в «возвращении военного соперничества государств», которое, по их мнению, навязывают Россия и КНР, активно модернизирующие свои вооруженные силы по всем направлениям. Делается предположение о том, что соперничество будет происходить одновременно в четырех средах: морской, воздушной, космической и цифровой (каждая со своей спецификой и методами). Если добавить к этому еще и постоянно растущее технологическое разнообразие, то не удивительно, что современные государства, пытаясь учесть в своей внешней и оборонной политике сразу все переменные, все чаще пользуются комплексной (или «интегральной», «гибридной») линией поведения, комбинируя военные и невоенные средства. В свою очередь, это вносит в международную систему еще большую нестабильность, доводя ее до состояния «повсеместной напряженности»<sup>47</sup>.

*Укрепление стратегической автономии и европейского сотрудничества.* В силу

<sup>44</sup> Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017. Ministère des Armées, 2017. Pp. 102-103. Mode of access: <https://www.defense.gouv.fr/content/download/514684/8664656/file/2017-RS-def1018.pdf>

<sup>45</sup> Ibid. Pp. 17-19.

<sup>46</sup> Ibid. P. 37.

<sup>47</sup> Ibid. Pp. 41-48.

сложившихся обстоятельств перед Пятой Республикой сегодня стоят сразу несколько вызовов:

- защитить национальную территорию, морские и воздушные пространства;
- сохранить способность реагировать на любой кризис в зоне своего непосредственного соседства;
- закрепить свои преимущества над любыми негосударственными акторами;
- располагать адекватным боевым потенциалом по сравнению с другими государствами<sup>48</sup>.

Ответ на них, как следует из Обзора, должен состоять из двух частей. Прежде всего, Франции как никогда необходима стратегическая автономия – своеобразная свобода рук, «способность самостоятельно принимать решения и действовать для защиты своих интересов» (к которой она, к слову, привыкла стремиться уже не один десяток лет). С этой целью следует поддерживать традиционно высокий уровень дипломатической активности, а в военном плане – стимулировать национальный военно-промышленный комплекс, проводить своевременную модернизацию вооруженных сил и сохранять их многозадачность. Однако в дополнение к собственной стратегической автономии Франция будет стремиться укрепить и европейскую автономию – статус Европы как сильного, независимого игрока в современном мире. Для этого необходимо, не отвергая формат НАТО, добиться как можно большего прогресса в Общей политике безопасности и обороны, развивая политическое, экономическое и научное оборонное сотрудничество стран ЕС на всех уровнях. Равномерно продвигаясь по двум трекам – национальному и европейскому, – Франция, по мысли авторов Обзора, должна сохранить свое уникальное положение «европейской державы с глобальными интересами и ответственностью»<sup>49</sup>.

Поскольку Стратегический обзор был принят еще в самом начале президентства Э. Макрона, сделанные в нем констатации успели не только лечь на бумагу, но

и проявиться в деятельности нынешнего руководства страны. Показательно, что в своих различных выступлениях на международную тематику Э. Макрон неизменно развивал те же самые позиции и оценки, что уже были даны в Обзоре. В частности, в ежегодной речи перед французскими послами (27 августа 2018 г.)<sup>50</sup> и в выступлении на Генассамблее ООН (26 сентября 2018 г.)<sup>51</sup> он вновь констатировал неустойчивость современного мирового порядка, указал на односторонние действия некоторых государств и призвал построить более эффективный многополярный мир (т.н. «сильный мультилатерализм»). Стабилизировать обстановку в отдельных регионах и победить международный терроризм Э. Макрон попытался: в Сахеле – с помощью взаимодействия сил французской операции «Бархан» с новым контингентом «Сахельской пятерки»; в Сирии – посредством налаживания контактов между странами «Астанинского формата» и «малой группы» (встреча в Стамбуле 27 октября 2018 г.)<sup>52</sup>. Идея европейской стратегической автономии прозвучала рефреном в его выступлении перед Европейским парламентом (17 апреля 2018 г.), в котором президент выявил пять столпов европейского суверенитета: безопасность, экономику, климат и энергетику, здравоохранение, цифровые технологии<sup>53</sup>. Наконец, для укрепле-

<sup>50</sup> Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs // elysee.fr, 27.08.2018. Mode of access: <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs/>

<sup>51</sup> Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la 73e Assemblée Générale des Nations Unies // elysee.fr, 26.09.2018. Mode of access: <http://www.elysee.fr/videos/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-lors-de-la-73e-assemblee-generale-des-nations-unies/>

<sup>52</sup> Transcription de la conférence de presse du Président de la République au Sommet sur la Syrie // elysee.fr, 27.10.2018. Mode of access: <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-sommet-sur-la-syrie/>

<sup>53</sup> Discours du Président de la République au Parlement européen // elysee.fr, 17.04.2018. Mode of access: <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen/>

<sup>48</sup> Ibid. P. 53.

<sup>49</sup> Ibid. Pp. 56-77, 88.

ния стратегической автономии самой Франции удалось вовремя принять новый закон о военном планировании, распределяющий бюджетные средства на нужды вооруженных сил до 2025 г.<sup>54</sup> Эти и другие примеры демонстрируют, что Стратегический обзор 2017 г. принимался в качестве важной отправной точки для нынешнего французского руководства, стал доктринальным обеспечением проводимого курса, а значит, по факту выполнил ту же самую функцию, какую до него обычно осуществляли Белые книги.

\* \* \*

Подходы Великобритании и Франции к стратегическому планированию до известной степени схожи. В обеих странах сложившаяся стратегическая культура предполагает, что политика правительства в области обороны и безопасности должна быть оформлена в виде объемного документа, который будет последовательно претворяться в жизнь и время от времени пересматриваться. И там, и там Белые книги (или их аналоги) позволяют правительству публично заявить о собственных приоритетах, обозначить для своей общественности и внешних наблюдателей хотя бы примерные сферы интересов, пределы возможного и допустимого. И британское, и французское руководство используют доктринальные документы для обоснования пересмотра военного бюджета, закрытия или открытия важнейших оборонных проектов.

Интересно, что оба государства, по крайней мере, в своих стратегических доктринах указывают на необходимость повышения роли дипломатических служб наряду с ростом эффективности военного ответа на разнообразие угрозы.

Для нас также важно, что в стратегиях обороны и безопасности обоих государств Россия представлена как «ревизионистское» государство, которое нарушает установленные правила международной игры, из-за которой растет так называемое военное

соперничество и даже гонка вооружений. Здесь интересно, что Франция обвиняет в этом не только Россию, но и США, и КНР, в то время как для Великобритании позиция США неизменно авторитетна, и в британских стратегиях США не подлежат критике, что очевидно подтверждает истинный британский выбор союзника, которым являются, конечно, прежде всего, США, а никак не Франция, и не ЕС в целом. Кроме того, Брекзит нарушил возможности стратегического взаимодействия Великобритании с Францией в рамках ЕС, поэтому британцы сделали упор на НАТО.

Однако существуют и весьма весомые отличия, обусловленные разницей в политических системах обоих государств. Так, в Британии на выработку стратегических документов по традиции значительное влияние оказывает парламент. Хотя инициатором формально выступает правительство, любой текст становится предметом пристального изучения со стороны депутатов, а мнение соответствующих парламентских комитетов обязательно учитывается на стадии разработки. Поэтому подготовка стратегических документов де-факто является делом не только кабинета министров, но и законодательной ветви власти, перед которой он несет ответственность. По сложившейся британской практике, основополагающие тексты в области обороны и безопасности принимаются не на регулярной основе, но в целом достаточно часто (особенно в моменты чередования партий у власти). В поддержку изданным стратегиям время от времени издаются документы вспомогательного и уточняющего характера. Однако все Стратегии подтверждают одну задачу – утверждение и поддержание глобального влияния Великобритании в мире.

В свою очередь, во Франции Белые книги имеют ярко выраженный «президентский» характер: именно от первого лица как гаранта национальной безопасности исходит основной импульс в определении политических приоритетов. Как показывает практика, достойными поводами для обновления доктрины главы государства обычно считают только самые крупные международные трансформации. Поэтому во Франции осно-

parlement-europeen/

<sup>54</sup> Чихачев А. Закон с прицелом на будущее / Российский совет по международным делам, 24.07.2018. Mode of access: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/la-france-du-macron/zakon-s-pritselom-na-budushchee/>

вополагающие документы имеют достаточно продолжительный средний срок службы и в меньшей степени зависят от смены власти. Главная миссия Белых книг заключается в сохранении преемственности курса и поддержке одной и той же – голлистской – традиции внешней и военной политики Франции (благо от той публично не отказался ни один президент Пятой Республики). В 2017 г. по решению президента Э. Макрона был опробован более сокращенный формат Стратегического обзора, удачно продолживший серию французских документов по обороне и безопасности.

## Литература:

*Абрамова И., Фитуми Л.* Транспортировка наркотиков через африканский континент – новый вызов европейской безопасности // Современная Европа. 2018. № 6. С. 40-50.

*Воскресенский А.Д., Лунев С.И., Стрельцов Д.В.* Восток и «новые» глобальные вызовы // Сравнительная политика. 2010. № 1(2). С. 57-71.

*Журкин В.* Европейская армия: Поражения и победы. Общая политика безопасности и обороны ЕС. М.: «Международные отношения», 2012. 192 с.

*Журкин В., Носов М.* 20-летие военного измерения ЕС // Современная Европа. 2019. № 1. С. 5-13.

*Надточей Ю.И.* Модели оборонной кооперации на северном и восточном фланге ЕС (Опыт «Нордена» и Вишеградской группы) // Сравнительная политика. 2018. № 9 (2). С. 26-40.

*Подберезкин А.И., Жуков А.В.* Стратегическое сдерживание и оборона России от средств и способов стратегического нападения вероятного противник // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 141-158.

*Подберезкин А.И., Харкевич М.В.* Долгосрочное прогнозирование международных отношений как стратегическое планирование политики национальной безопасности // Сравнительная политика. 2017. № 8(3). С. 20-37.

*Торкунов А.В.* Международные отношения в посткризисном мире: взгляд из России // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 3 (30). С. 8-10.

*Archer, C.* The Security Governance of Regional Organizations (Global Institutions) // European Security: The Role of Regional Organizations // *European Security*, October 2014, Vol. 23, No. 4, pp. 625-628.

*Baylis, J.; Macmillan, A.* The British Global Strategy Paper of 1952 // *Journal of Strategic Studies*, 1993, Vol. 16, No.2, pp. 200-226.

*Beckley, M.* The Power of Nations. Measuring What Matters // *International Security*, Fall 2018, Vol. 43, No. 2, pp. 7-44.

*Buffotot, P.* Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République. *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2015, No. 2, pp. 4-5.

*Buzan, B.; Little, R.* International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

*McKercher, B.J.C.* National Security and Imperial Defence: British Grand Strategy and Appeasement, 1930-1939 //

*Diplomacy and Statecraft*, 2008, Vol. 19, No. 3, pp. 391-442.

*Mearsheimer, J.* The Tragedy of Great Power Politics. New York: Norton, 2001.

*Waltz, K.N.* Theory of International Politics. N.Y.: McGraw Hill, 1979.

*Ward, D.M.* Can We Predict Politics? Toward What End? // *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1, Iss. 1, pp. 80-91.

## References:

*Abramova, I.; Fitumi, L.* Transportirovka narkotikov cherez afrikanskiy kontinent – novyy vyzov yevropeyskoy bezopasnosti (Drugs Delivery through Africa as a New Challenge to Security) // *Sovremennaya Yevropa*, 2018, No. 6, pp. 40-50.

*Archer, C.* The Security Governance of Regional Organizations (Global Institutions) // *European Security: The Role of Regional Organizations* // *European Security*, October 2014, Vol. 23, No. 4, pp. 625-628.

*Baylis, J.; Macmillan, A.* The British Global Strategy Paper of 1952 // *Journal of Strategic Studies*, 1993, Vol. 16, No. 2, pp. 200-226.

*Beckley, M.* The Power of Nations. Measuring What Matters // *International Security*, Fall 2018, Vol. 43, No. 2, pp. 7-44.

*Buffotot, P.* Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République. *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2015, No. 2, pp. 4-5.

*Buzan, B.; Little, R.* International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

*McKercher, B.J.C.* National Security and Imperial Defence: British Grand Strategy and Appeasement, 1930-1939 // *Diplomacy and Statecraft*, 2008, Vol. 19, No. 3, pp. 391-442.

*Mearsheimer, J.* The Tragedy of Great Power Politics. New York: Norton, 2001.

*Надточей, Ю.И.* Модели оборонной кооперации на северном и восточном фланге ЕС: Опыт «Нордена» I Vishegradskoy gruppy (Models of Defense Cooperation on the North and East Flangs of the EU) // *Comparative Politics Russia*, 2018, No. 9 (2), pp. 26-40.

*Подберезкин, А.И.; Харкевич, М.В.* Dolgosrochnoye prognozirovaniye mezhdunarodnykh otnocheniy kak strategicheskoye planirovaniye politiki natsional'noy bezopasnosti (Long-Term Forecasting of International Relations as a Strategic Planning of National Security Policy) // *Comparative Politics Russia*, 2017, No. 8(3), pp. 20-37.

*Подберезкин, А.И.; Жуков, А.В.* Strategicheskoye sderzhivaniye i oborona Rossii ot sredstv i sposobov strategicheskogo napadeniya veroyatnogo protivnik (Strategic Deterrence and Defense of Russia from the Means and Methods of Strategic Attack of a Potential Opponent) // *MGI MO Review of International Relations*, 2018, No. 6 (63), pp. 141-158.

*Торкунов, А.В.* Mezhdunarodnyye otnosheniya v postkrisisnom mire: vzglyad iz Rossii (International Relations in the Post-Crisis World: A View from Russia) // *MGI MO Review of International Relation*, 2013, No. 3 (30), pp. 8-10.

*Voskressenski, A.D.; Lunev, S.I.; Strel'tsov, D.V.* Vostok i «novyye» global'nyye vyzovy (East and New Global Challenges) // *Comparative Politics Russia*, 2010, No. 1(2), pp. 57-71.

*Waltz, K.N.* Theory of International Politics. N.Y.: McGraw Hill, 1979.

*Ward, D.M.* Can We Predict Politics? Toward What End? // *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1, Iss. 1, pp. 80-91.

Zhurkin, V. Yevropeyskaya armiya: Porazheniya i pobedy. Obshchaya politika bezopasnosti i oborony ES (European Army: Defeats and Victories. Common Politics in Security and Defense on the EU). Moscow: «Mezhdunarodnye otnosheniya», 2012. 192 p.

Zhurkin, V.; Nosov, M. 20-letiyevoye izmereniye ES (20-th Anniversary of Military Dimension of the EU) // *Sovremennaya Yevropa*, 2019, No. 1, pp. 5-13

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10002

## COMPARATIVE ANALYSIS OF BRITISH AND FRENCH STRATEGIES IN THE SPHERE OF DEFENCE AND SECURITY

Natalia V. Eremina

*Saint-Petersburg State University,  
Saint Petersburg, Russia*

Aleksey Yu. Chikhachev

*Saint-Petersburg State University,  
Saint Petersburg, Russia*

<p><b>Article history:</b> <i>Received:</i> 27.05.2019 <i>Accepted:</i> 25.10.2020</p>	<p><b>Abstract:</b> In the circumstances of growing international tensions, changes in interrelations between Russia and different European states, it is of urgent demand to study concrete strategies that are connected with defence and security of leading European states. These strategies present the following information: self-positioning of a state in the world, defining of key partners, dangers, risks, resources to develop military sphere and ideology of foreign policy activities. The European Union is still one of the most important economic partners of Russia, at the same time our partnership is limited by mutual. Besides that, we witness growth of anti-Russian declarations and actions. This situation makes us develop analysis of interstate relations considering such criteria as military and political resources, coalitions, positioning of a state. Here, of particular importance is the understanding of the national interests of the states, both in the broad context of international relations and in relation to Russia. In addition, it is the analysis of strategic documents that makes it possible to correctly solve the security dilemma by analyzing the choice made by the state between rivalry and cooperation.</p> <p>Taking into account the traditional historical experience and current events, it can be said that the positions of France and Great Britain lined up the construction of Europe. It is no coincidence that now it is France, and not Germany, which is proposing military-strategic initiatives for the European Union. And the UK is still conducting a selection of initiatives, seeking to preserve the status of a state that ensures European security. It is especially interesting to compare the strategies of these states in the context of Brexit.</p> <p>In the article, the authors compare documents in the field of security and defense of Great Britain and France, specifically: the tasks, tools and “image of the world” that are advanced in the military-political doctrines and strategies of the countries. These data are necessary for understanding the development of Europe as a whole in the field of security and defense, the directions of projecting the positions indicated in the doctrines on interaction with Russia and other key international players.</p>
<p><b>About the authors:</b> <i>Natalia V. Eremina</i>, Dr. of Political Science, Candidate of History, Professor, School of International Relations, Saint-Petersburg State University  e-mail: nerem78@mail.ru  <i>Aleksey Yu. Chikhachev</i>, Postgraduate Student, School of International Relations, Saint-Petersburg State University, Russia  e-mail: alexchikhachev@gmail.com</p>	
<p><b>Key words:</b> national security; international security; defense; military strategy; the European Union; Brexit; Russia; Great Britain; France; soft power; global influence</p>	

*Для цитирования:* Еремина Н.В., Чихачев А.Ю. Сравнительный анализ британских и французских стратегий в области обороны и безопасности // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 16-31.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10002

*For citation:* Eremina, Natalia V.; Chikhachev, Aleksey Yu. Sravnitel'nyy analiz britanskikh i frantsuzskikh strategiy v oblasti oborony i bezopasnosti (Comparative Analysis of British and French Strategies in the Sphere of Defence and Security) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 16-32.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10002

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10003

# КИТАЙСКИЙ ВЕКТОР В СОВРЕМЕННОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Вячеслав Викторович Севальнев**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Россия*

**Екатерина Викторовна Черепанова**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 17 июня 2019 <i>Принята к печати:</i> 20 октября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Статья посвящена исследованию российско-китайских отношений на современном этапе. Рассматриваемые отношения носят динамичный характер, который выражается в регулярных контактах на высшем уровне, сотрудничестве на международной арене, в том числе в рамках международных и региональных организаций, торгово-экономических, гуманитарных связях, общих проектах в сфере военного сотрудничества и др. В этой связи изучение и анализ внешних и внутренних факторов, способствовавших возникновению, развитию, охлаждению, возобновлению и, в конечном итоге, формированию отношений стратегического партнерства, имеют важное значение в целях возможного учета Российской Федерацией при выстраивании дальнейших внешнеполитических отношений с Китаем и недопущении прежних ошибок. Авторами изучены и проанализированы определяющие направления и особенности российско-китайских внешнеполитических отношений, как в историческом разрезе, так и на современном этапе развития. В частности, обозначены основные периоды в развитии двусторонних отношений; проанализированы факторы, оказывавшие влияние на изменение стратегий внешнеполитического взаимодействия Российской Федерации и Китайской Народной Республики; раскрыт характер российско-китайского сотрудничества на современном этапе, охарактеризованы его роль и значение как для региональной политики, так и в свете проходящих международных процессов, в том числе в сфере международной безопасности; определены возможные риски, которые могут негативно сказаться на характере внешнеполитического взаимодействия России и Китая. В завершении предпринята попытка сформулировать возможный прогноз развития российско-китайских внешнеполитических отношений с учетом складывающейся геополитической ситуации в мире, а также с учетом факторов, которые могут привести к возникновению противоречий между этими двумя странами.</p>
<p><b>Об авторах:</b> <i>Севальнев В.В.</i>, к.ю.н., ведущий научный сотрудник, Отдел методологии противодействия коррупции, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации e-mail: sevalnev77@gmail.com <i>Черепанова Е.В.</i>, к.ю.н., старший научный сотрудник, Отдел методологии противодействия коррупции, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации e-mail: alexandra2106@mail.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> внешнеполитическое сотрудничество; Китай; дипломатические отношения; договор; БРИКС; ШОС; стратегическое взаимодействие; Совет Безопасности ООН</p>	

В современных условиях, когда западные страны, поддерживающие агрессивную политику США, посредством введения санкций в отношении России, дипломатических

конфликтов, военных столкновений, Российская Федерация придает все большее значение развитию дипломатических отношений со странами востока. В Концепции внешней

политики Российской Федерации<sup>1</sup> отмечается, что «Россия заинтересована в активном участии в интеграционных процессах в Азиатско-Тихоокеанском регионе, использовании его возможностей при реализации программ социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, в создании в регионе всеобъемлющей, открытой, транспарентной и равноправной архитектуры безопасности и сотрудничества на коллективных началах». И в этой связи стратегически важным становится партнерство с Китайской Народной Республикой (далее – КНР, Китай).

Россию и Китай связывает не только многокилометровая граница, но и многовековая история внешнеполитических отношений, которая более чем за четыре столетия имела и взлеты и падения, прошла сложный путь по формированию дружественных, партнерских отношений. Характерной особенностью российско-китайских отношений на этом пути являлось то, что они сопровождалась большим количеством масштабных событий, большинство из которых существенным образом повлияли на судьбу многих государств.

Первые посольства, дипломатические контакты между Русским государством и Империей Цин относятся к XVII веку. Этот период сотрудничества характеризуется тем, что в процессе начала взаимодействия были выявлены глубокие различия двух культур и цивилизаций и, как отмечает академик РАН В.С. Мясников именно дипломатические миссии играли роль посредников между двумя принципиально разными социокультурными суперсистемами, становясь трансляторами коммуникационного кода социокультурного взаимодействия двух цивилизаций<sup>2</sup>. Отметим, что и сегодня особенность внешней политики Китая состоит в том, что она больше связана с китайской логикой, философией и мировоззрением, чем с

определенной идеологией<sup>3</sup>. И этот факт необходимо учитывать для выстраивания партнерских внешнеполитических отношений<sup>4</sup>.

В 1689 г. был подписан первый русско-китайский договор – Нерчинский договор, который включал в себя семь статей, первые две из которых закрепили согласие Русского государства на территориальные уступки на Амуре. Также договором был установлен порядок, позволяющий разрешать возможные столкновения на границе двух государств, закреплено согласие обеих сторон на взаимную торговлю между подданными. Тем самым, Нерчинский договор способствовал развитию мирных взаимоотношений. В последующие годы были подготовлены Буринский трактат (1727 г.) и Кяхтинский договор (1727 г.), которые содержали уточнения границ между государствами, установленными Нерчинским договором, и правил торговли<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См. подробнее: Иванюженко А.Б. Влияние традиционной китайской философии на правоприменение в КНР и развитие российско-китайских отношений // Ученые записки юридического факультета. 2009. Вып. 15, С. 108-118. [Ivanyuzhenko, A.B. Vliyaniye traditsionnoy kitayskoy filosofii na pravoprimereniye v KNR i razvitiye rossiysko-kitayskikh otnosheniy (Impact of Traditional Chinese Philosophy on Law Application in the PRC, and the Development of China-Russia Relations) // *Uchenyye zapiski yuridicheskogo fakul'teta*, 2009, Iss. 15, pp. 108-118.]

<sup>4</sup> К примеру, Постановление ЦК КПК 2011 г. «О некоторых важных вопросах углубления реформы системы культуры и продвижении большого развития и большого расцвета социалистической культуры», определившее долгосрочные ориентиры в области культуры и идеологии, призывает наследовать китайскую традиционную мораль, составной частью которой, в том числе, являются осуждение крайнего индивидуализма, необходимость создания атмосферы доверия в политике, бизнесе, обществе и юстиции. При этом нарушение доверия должно быть наказуемым.

<sup>5</sup> См. подробнее: История международных отношений и внешней политики России (1648-2017) / под ред. А.С. Протопопова. М.: Аспект Пресс, 2018. [Istoriya mezhdunarodnykh otnosheniy i vneshney politiki Rossii (1648-2017) (History of International Relations and Foreign Policy of Russia (1648-2017)) / Ed. by A.S. Protopopov. Moscow: Aspekt Press, 2018.]

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации 30.11.2016, № 640.

<sup>2</sup> Мясников В.С. Империя Цин и Русское государство в XVII веке. М. Наука, 1980. [Myasnikov, V.S. Imperiya Tsin i Russkoye gosudarstvo v XVII veke (Qing Empire and the Russian State in the XVII Century). Moscow. Nauka, 1980.]

Освоение русскими дальневосточных земель, Сибири и как следствие стремительное расширение территории Российской империи во второй половине XIX века<sup>6</sup>, привело к непосредственному соприкосновению территориальных владений России и Китая. Это подтолкнуло обе страны к развитию дипломатических контактов для определения границы между ними. Так, в 1858 г. были подписаны Айгунский<sup>7</sup> и Тяньцзиньский<sup>8</sup> договоры. В дальнейшем по пограничным вопросам стороны подписали еще целый ряд договоров и протоколов<sup>9</sup>.

Помимо договоров по пограничным вопросам в этот период были заключены важнейшие для сближения двух стран договора, в том числе: об учреждении совместного банка (1895 г.); «О союзе и постройке Китайско-Восточной железной дороги» (КВЖД), предусматривающий в случае военной агрессии Японии по отношению к России, Китаю или Кореи возможность создания оборонительного союза России и Китая, а также строительство ветки железной дороги – Чита – Харбин – Владивосток, которая имела огромное военно-политическое и экономическое зна-

чение для обеих стран (1896 г.). В 1898 году, Россией и Китаем была подписана важнейшая в стратегическом плане для Российской Империи Конвенция «О предоставлении России в аренду портов Люйшунь и Далянь» (Порт-Артур и Дальний). Порты Люйшунь и Далянь впоследствии стали опорными военно-морскими базами Российского флота на Дальнем Востоке.

Между тем в начале 1900-х годов большинство положительных результатов сотрудничества двух стран, достигнутых в предыдущий период, сошло на нет. Во многом этому, по мнению исследователей и ученых двух стран, способствовало участие Российской Империи в подавлении Ихэтуаньского народного восстания в Китае на стороне западных государств<sup>10</sup>. Наступил период охлаждения российско-китайских отношений, который продлится до середины 20-х годов XX столетия, когда в 1924 г. были установлены дипломатические отношения между новым государством – Союзом Советских Социалистических Республик и Китаем. Положения одного из первых советско-китайских Соглашений «Об общих принципах урегулирования вопросов» закрепили совместное владение СССР и Китаем стратегически важной железнодорожной ветвью – КВЖД. Однако с приходом к власти в Китае Гоминьдана (одна из трех политических сил в Китае наряду с официальным правительством Пекина и КПК) дипломатические отношения между двумя странами были разорваны в декабре 1927 г. и вплоть до 12 декабря 1932 г. Формально этому послужили провокационные нападения на советские консульские учреждения, более глубокие причины разрыва отношений были вызваны главной целью внешней

<sup>6</sup> В состав Российской Империи вошел Туркестан (в настоящее время это территории современных Центральноазиатских государств)

<sup>7</sup> Договор возвращал России территорию, отошедшую ранее по Нерчинскому договору Китаю (левый берег Амура от впадения в него реки Аргуни до устья), а Уссурийский край от впадения реки Усури в Амур и до моря оставался в общем владении «впредь до определения границ между двумя государствами»

<sup>8</sup> Договор зафиксировал решение сторон на изготовление «подробных описаний и карт, которые послужат обоим правительствам на будущее время бесспорными документами о границах»

<sup>9</sup> В частности, Договором «О русско-китайской границе» 1860 г. был зафиксирован полный переход территории Уссурийского края в состав России (в современных границах это часть Хабаровского края южнее Амура и весь Приморский край); определены такие основные географические ориентиры российско-китайской границы как горные хребты, реки (Чугучакский Протокол, 1864 г.), урегулированы вопросы передачи Китаю отдельных территорий и ряд иных пограничных споров (Договор «Об урегулировании пограничных вопросов», 1881 г.) и др.

<sup>10</sup> Начавшееся в Китае в 1898 г. восстание, вызванное во многом грабительской политикой западных компаний, занимавших в то время ключевые позиции в китайской экономике, было поддержано широкими слоями китайского общества. А в октябре 1900 г. Российская Империя в свете проводимых в Китае антихристианских погромов, ввела свои войска на территорию северного Китая и приняла участие в подавлении восстания вместе с Англией, Францией, Германией, Австро-Венгрией, Италией, США и Японией.

политики Гоминьдан – необходимостью отмены неравноправных, по их мнению, соглашений с крупными государствами.

Вместе с тем, изученные авторами документы свидетельствуют о продолжении в этот период развития отношений в сфере военного сотрудничества между двумя странами, что во многом было обусловлено необходимостью совместного противостояния агрессивной внешней политики Японии на Дальнем Востоке в свете ее заинтересованности в ряде дальневосточных территорий СССР и Китая<sup>11</sup>.

В 1949 г. к власти в Китае пришла Коммунистическая Партия Китая. И с этого периода начинается новый этап советско-китайских внешнеполитических отношений. Взаимные претензии и обиды остались в прошлом, правительство КНР было заинтересовано в опыте Советского Союза по социалистическому строительству, в помощи СССР в сооружении промышленных объектов и др. Советский Союз также был заинтересован в поддержании добрососедских отношений с Китаем по причинам политического, пограничного, торгово-экономического и ряду иных оснований.

14 февраля 1950 г. стороны подписали Договор о дружбе, союзе и взаимной помощи (сроком на 30 лет с возможностью пролонгации), были организованы четыре смешанных общества (гражданской авиации, по добыче нефти, цветных металлов, по строительству и ремонту судов), с 1956 по 1958 гг. подписаны документы о содействии СССР строительству в КНР 102 промышленных объектов.

Вместе с тем, к середине 1950-х годов постепенно начали нарастать расхождения двух стран по стратегическим вопросам, в том числе по вопросам оценки ситуации в мире, взаимоотношений в рамках коммунистического движения, подхода к конфликтным ситуациям на международной арене.

<sup>11</sup> В 1930 г. Япония напала на Китай, которому пришлось вести освободительную войну. СССР, рассматривая милитаристскую Японию в качестве главной угрозы своей безопасности на Дальнем Востоке, оказывал Китаю значительную экономическую и военную помощь в отражении японской агрессии.

Эти и ряд иных факторов<sup>12</sup>, а также несогласие Китая с усилением зависимости от СССР как центрального звена мировой социалистической системы<sup>13</sup> привели к охлаждению советско-китайских внешнеполитических отношений, которое продолжалось вплоть до начала 80-х годов XX столетия. За эти годы сократились культурные, научные, спортивные обмены, снизился экономического сотрудничества, на передний план вновь вышел и территориальный вопрос. СССР постепенно стал закрывать свои представительства на китайской территории – консульства, отделения торгпредства, коммерческие агентства.

В 1974 г. на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (далее – ГА ООН) представитель КНР озвучил «теорию трех миров», которая в окончательной интерпретации сводилась к тому, что всем странам, включая США, следует образовать «широкий международный фронт» борьбы против СССР. «Теория трех миров» была официально закреплена XI съездом КПК (1977 г.). Советский Союз был официально признан главным врагом Китая, что было зафиксировано в его конституции.

Поворот к улучшению в советско-китайских отношениях наметился в 1982 году в результате перестройки внешнеполитического курса КНР.

В рамках практических действий были возобновлены двусторонние политические консультации, несколько оживились торгово-экономические, научно-технические, культурные и спортивные связи между двумя странами.

Однако, при этом китайское руководство, как и прежде, отказывалось от под-

<sup>12</sup> По мнению ряда историков, охлаждение советско-китайских отношений было вызвано в том числе личной взаимной неприязнью Мао Цзэдуна и Н.С. Хрущева.

<sup>13</sup> См. подробнее: Подолько Е.О. Эволюция внешнеполитических концепций Китайской Народной Республики: монография / Дипломатическая академия МИД России; науч. ред. Е.П. Бажанов. М.: Изд-во РГТЭУ, 2006. [Podol'ko, Ye.O. Evolyutsiya vneshnepoliticheskikh kontseptsiy Kitayskoy Narodnoy Respubliki: monografiya / Diplomaticheskaya akad. MID Rossii; nauch. red. Ye.P. Bazhanov. Moscow: Izd-vo RGTEU, 2006.]

писания каких-либо документов с СССР, восстановления в полном объеме политических, а также межпартийных связей, от возобновления пограничных переговоров. Со стороны СССР не было никаких перемен в подходе к проблемам Афганистана и Кампучии, руководство страны отказывалось говорить на эти темы с Пекином. Не прекращалось совершенствование военного потенциала, в том числе ракетно-ядерного, на Дальнем Востоке, что естественно, не могло не тревожить руководство КНР.

Переломным здесь оказался 1985 год. Приход в марте 1985 г. в Советском союзе к власти М.С. Горбачёва, и объявление им о необходимости перестройки системы под лозунгом «ускорения социально-экономического развития страны» дали толчок кардинальным переменам на международной арене. Изменения коснулись многих аспектов мировой политики – начиная с проблем разоружения и кончая совместными усилиями человечества в области охраны окружающей среды. Нашли свое отражение эти перемены и в изменившихся внешнеполитических взглядах СССР по отношению к Китаю. Так, в целях нормализации отношений с КНР советское руководство дало согласие СССР на ликвидацию всех ракет средней и меньшей дальности в Азии, сократило вооруженные силы в пограничных с КНР районах, объявило об уважении независимой и самостоятельной политики КНР, увеличило активность в развитии торгово-экономических, научных, культурных и других контактов с КНР и др. Регулярный характер приобрели встречи министров иностранных дел СССР и Китая на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке. В 1987 году взяли старт пограничные переговоры: в ходе раундов, состоявшихся в 1987-1988 гг., делегации достигли единого понимания по большинству участков линии границы в ее восточной части (общая протяженность около 4200 км), приступили к рассмотрению прохождения западной части линии границы протяженностью свыше 3000 км.

После распада СССР в 1991 г. Китай был одной из первых стран, которая признала Правительство Российской Федерации и

независимость республик бывшего СССР. Первым совместным документом, который зафиксировал позиции Российской Федерации и Китайской Народной Республики по основам двусторонних отношений стал Протокол о двусторонних отношениях.

Необходимо отметить, что в первые годы становления Российского государства в современном мире, Россия, ориентируясь в большей степени на Запад, не придавала развитию отношений с Китаем большого значения. Однако вскоре, во многом из-за геополитического давления США и необходимости противостояния ему, Россия отказалась от прозападной политики. В феврале 1992 г. состоялась аккредитация новых послов. Встречи на высшем и высоком политическом уровнях в дальнейшем превратились в постоянный элемент двусторонних отношений.

Во время визита в Москву министра иностранных дел КНР Цянь Цичэня в ноябре 1992 года, президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подчеркнул, что Китай занимает приоритетное во внешней политике России. После визита Б.Н. Ельцина в декабре того же года в Китай и установления обновленных российско-китайских отношений на основе пяти принципов мирного сосуществования, завершился переход в политике с запада на восток, а Россия с Китаем стали рассматривать друг друга как «дружественные государства».

В ходе этого официального визита президента России Б.Н. Ельцина в декабре 1992 г., в Китае сторонами были подписаны 24 межправительственных и межведомственных соглашений в различных сферах сотрудничества. Важнейшим из них являлась Совместная декларация об основах взаимоотношений между Российской Федерацией и КНР<sup>14</sup>. Стороны взяли на себя обязательство не вступать в коалиции и союзы, направленные друг против друга, не представлять возможности использовать свою

<sup>14</sup> Распоряжение Президента РФ от 16.11.1992 № 697-рп «О Совместной Декларации об основах взаимоотношений между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 23.11.1992, № 21, Ст. 1825.

территорию третьими сторонами в целях подрыва безопасности друг друга. Кроме того, Россия и КНР отказались от совместных действий направленных против других стран.

Одним из важнейших результатов взаимодействия стало урегулирование территориальных споров. В апреле 1990 г. было подписано Соглашения о демилитаризации китайско-советской границы. В мае 1991 г. – Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Народной Республикой о советско-китайской государственной границе на ее Восточной части<sup>15</sup>. В 1994 г. было заключено Соглашение о Западной части российско-китайской границы – от Монголии до Казахстана.

В 1994 г. Россия и Китай вступают в «новые отношения конструктивного партнерства». В соответствии с принятой во время Второго российско-китайского саммита (2-6 сентября 1994 г., г. Москва) российско-китайской декларации основными принципами такого партнерства признавались: укрепление взаимного понимания и доверия; уважение выбранного каждой из сторон пути развития своей страны, содействие нормального развития отношений между двумя странами; усиление законодательной работы, осуществление нормальных и упорядоченных взаимных поездок граждан между двумя странами; превращение китайско-российской границы в полосу мира, дружбы и процветания; усиление взаимных консультаций и сотрудничества, чтобы общими силами играть активную конструктивную роль ради мира, стабильности и развития во всем мире и др.<sup>16</sup>

В начале 1996 года российской стороной была предложена, а китайской принята новая формулировка взаимоотношений между Россией и Китаем – «равноправного доверительного партнерства, направленного на стратегическое взаимодействие в XXI веке»<sup>17</sup>. Одним из важнейших событий данного периода развития российско-китайских отношений является подписание в апреле 1997 г. в ходе визита Цзян Цзэминя в Москву Российско-китайской совместной декларации о многополярном мире и формировании нового международного порядка<sup>18</sup>. Указанная декларация явилась результатом схождения позиций двух стран по вопросу строительства нового миропорядка и заключающегося в том числе во взаимном уважении суверенитета и территориальной целостности, невмешательстве во внутренние дела друг друга, взаимной выгоде и мирном сосуществовании, в развитии контактов между вчерашними противниками, а также показала, что Россия и Китай способны выработать согласованную политику по внешнеполитическим и международным проблемам, в том числе, выступать с единых позиций на международной арене.

Таким образом, к началу XXI в. Россия и Китай были полны решимости предпринимать дальнейшие шаги, направленные на развитие партнерских отношений стратегического взаимодействия, что явилось закономерным результатом нарастающих темпов двустороннего сотрудничества.

Начало современного этапа российско-китайского внешнеполитического сотрудничества связывается с подписанием 16 июля

<sup>15</sup> Ратифицировано Постановлением ВС РФ № 2348-1 от 13.02.1992 г. «О ратификации Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Народной Республикой о советско-китайской государственной границе на ее Восточной части» //Ведомости СНД и ВС РФ, 05.03.1992, № 10, Ст. 468.

<sup>16</sup> См.: Цзайци Л. Китайско-российские отношения в новой геополитической ситуации (1991-2003 гг.): политико-дипломатические аспекты. М.: Ин-т Дал. Востока РАН. С. 66-67. [Tszaytsi, L. Kitaysko-rossiyskiye otnosheniya v novoyu geopoliticheskoy situatsii (1991-2003 gg.): politiko-diplomaticheskiye aspekty (Sino-Russian

relations in the new geopolitical situation (1991-2003): political and diplomatic aspects). Moscow: In-t Dal. Vostoka RAN. Pp. 66-67.]

<sup>17</sup> Совместная российско-китайская декларация, провозгласившая решимость двух стран развивать «отношения равноправного, доверительного партнерства, направленного на стратегическое взаимодействие в XXI веке» принята в рамках мероприятий Третьего российско-китайского саммита (Пекин, 24-26 апреля 1996 года).

<sup>18</sup> Российско-китайская совместная декларация о многополярном мире и формировании нового международного порядка // Российские вести, 25.04.1997 г.

в Кремле Владимиром Путиным и Цзян Цзэмином Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой<sup>19</sup>. Настоящим Договором стороны закрепили намерение на долгосрочной основе всесторонне развивать отношения добрососедства, дружбы, сотрудничества, равноправного доверительного партнерства и стратегического взаимодействия в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, принципами взаимного уважения суверенитета и территориальной целостности, взаимного неападения, невмешательства во внутренние дела друг друга, равенства и взаимной выгоды, мирного сосуществования. При этом отношения нового типа строятся на отказе каждой из сторон от участия в каких-либо союзах или блоках, отказе от каких-либо действий, включая заключение договоров с третьими государствами, наносящих ущерб суверенитету, безопасности и территориальной целостности другой стороны.

Урегулирован Договором и пограничный вопрос.

Таким образом, с подписанием договора были решены практически все главные спорные вопросы в отношениях между странами, заложены основы долгосрочного политического и экономического сотрудничества в рамках «стратегического партнерства»<sup>20</sup>.

Активное взаимодействие России и Китая на внешнеполитическом уровне происходит в процессе сотрудничества в рамках межрегиональных организаций (ШОС, АСЕАН+, БРИКС и т.д.)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Договор ратифицирован Федеральным законом № 9-ФЗ от 25.01.2002 г. «О ратификации Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См. подробнее: Бажанов Е.П. Китай: от Средней империи до сверхдержавы XXI века. М.: Известия, 2007. [Bazhanov, Ye.P. Kitay: ot Sredinnoy imperii do sverkhderzhavy XXI veka (China: from the Middle Empire to the Superpower of the 21<sup>st</sup> Century). Moscow: Izvestiya, 2007.]

<sup>21</sup> См., например: Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В., Сухаренко А.Н. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и право-

Одной из площадок для политического диалога между Россией и КНР является БРИКС – неформальное межгосударственное объединение Федеративной Республики Бразилии, Российской Федерации, Республики Индии, Китайской Народной Республики и Южно-Африканской Республики в рамках которого осуществляется поиск новых подходов и моделей обеспечения геополитической безопасности, сбалансированного развития мировой экономики, сохранения многообразия духовных и правовых культур. Вместе с тем очевидна потребность в дальнейшей разработке вопросов гуманитарного, экономического, научно-технического сотрудничества в пространстве БРИКС, укрепления его международно-правовых позиций<sup>22</sup>.

Новые стратегические задачи сотрудничества были обозначены в рамках Восточно-экономического форума 2018 г., проходившего в г. Владивосток 11-13 сентября 2018 г. (далее – ВЭФ, Форум). Ключевым событием ВЭФ-2018 стало пленарное заседание «Дальний Восток: расширяя границы возможностей» с участием президента Российской Федерации Владимира Путина, председателя КНР Си Цзиньпина, президента Монголии Халтмагийна Баттулги, премьер-министра Японии Синдзо Абэ,

применение: монография. М.: Проспект, 2019. 176 с. [Truntsevskiy, Yu.V.; Seval'nev, V.V.; Sukharenko, A.N. Protivodeystviye korruptsii v Kitaye: zakonodatel'stvo i pravoprimereniye: monografiya (Anti-corruption in China: Legislation and Enforcement: Monograph). Moscow: Prospekt, 2019. 176 p.]; Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. 304 с. [Shankhayskaya organizatsiya sotrudnichestva: novyye priority razvitiya: monografiya (Shanghai Cooperation Organization: New Development Priorities: Monograph) / Ed. by T.Ya. Khabriyeva. Moscow: IZiSP pri Pravitel'stve RF: INFRA-M, 2015. 304 p.]

<sup>22</sup> Подробнее: БРИКС: контуры многополярного мира: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2015 г. [BRICS: kontury mnogopolyarnogo mira: monografiya (BRICS: the Contours of a Multipolar World: monograph) / Ed. T.Ya. Khabriyeva. Moscow: ID «Yurisprudentsiya», 2015.]

премьер-министра Республики Корея Ли Нак Ена<sup>23</sup>. На ВЭФ подписаны стратегические соглашения с компаниями из Китая и Кореи. Такое сотрудничество реализует евразийскую стратегию развития, цель которой – выстроить взаимовыгодные отношения между ключевыми странами<sup>24</sup>.

Взаимодействие России и Китая осуществляется также на площадке Всемирной торговой организации (далее – ВТО). Однако, на сегодняшний день многие западные государства, и прежде всего США, не стремятся к достижению главной цели ВТО, созданной в 1995 году, а именно к ликвидации экономических барьеров и обеспечения равных возможностей странам, заинтересованным в продвижении своих товаров на внешних рынках. ВТО все более становится площадкой политического противостояния государств<sup>25</sup>. Так, объявленная Соединенными штатами торговая война, многочисленные нарушения ими правил ВТО может привести к созданию внутри организации антиамериканского блока, и в этом случае значительно повышается риск отступления государств от основных целей и задач создания и функционирования организации. Россия и Китай придерживаются принципов деятельности ВТО и отстаивают их как внутри организации (путем подачи жалоб, исков) так и на международной арене (путем публичных выступлений представителей государств в рамках G20, ВЭФ и др.), и, тем самым, пытаются противостоять протекционизму в мировой торговле.

Обеспечению региональной и международной безопасности способствуют совместное участие России и Китая в соответствующих интеграционных объединениях, например, в Шанхайской организации сотрудничества. Для ШОС приоритетными

являются вопросы региональной безопасности, и ее участники предпринимают все усилия для борьбы против распространения терроризма, сепаратизма и экстремизма во всех их проявлениях, незаконного оборота наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграции. С этой целью главами государств – участников ШОС в том же году была подписана Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом<sup>26</sup>, которая заложила прочные основы для сотрудничества в деле пресечения незаконного оборота оружия и наркотиков, нелегальной миграции и других видов преступной деятельности.

В рамках заседания Совета глав государств стран – участниц ШОС летом 2018 г. было подписано 17 документов. Их содержание отражало, в частности, механизмы реагирования на существующие в мире угрозы. Это, например, утвержденный План действий на 2018–2022 годы по реализации положений Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС и Программа сотрудничества стран-участниц ШОС в противодействии терроризму, сепаратизму и экстремизму на 2019–2021 годы.

Еще один важный результат саммита – стремление участников объединить минимизировать нарастающую угрозу от возвращающихся иностранных боевиков-террористов, учитывая исламский характер ряда входящих в ШОС стран. В итоговой декларации подчеркивается, что участники будут совершенствовать механизмы обмена информацией о террористах и их перемещениях. «Государства-члены, – говорится в документе, – в связи со складывающейся ситуацией на Ближнем Востоке отмечают растущую угрозу от иностранных боевиков-террористов, которые возвращаются в страны исхода и находят пристанище в третьих странах для продолжения террористической и экстремистской деятельности на пространстве ШОС». В связи с этим предполагается

<sup>23</sup> Режим доступа: <https://forumvostok.ru/news/itogi-raboty-vostochnogo-ekonomicheskogo-foruma-2018/>

<sup>24</sup> Евразийское развитие идет из Владивостока // Российская газета, 13.09.2018; Дмитрий Песков рассказал, что значит участие Си Цзиньпина в ВЭФ // Российская газета, 16.09.2018.

<sup>25</sup> «Альтернативы не существует». Кто поможет Китаю защитить ВТО от США // РИА Новости. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20180703/1523793058.html>

<sup>26</sup> Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом ратифицирована Федеральным законом № 3-ФЗ от 10.01.2003 / СПС «КонсультантПлюс».

значительно активизировать деятельность региональной антитеррористической структуры ШОС, при необходимости привлекать и подразделения армейского спецназа.

В период 22-29 августа на российском полигоне Чебаркуль (Челябинская область) проходили антитеррористические командно-штабные учения «Мирная миссия-2018». В них приняли участие более 3 тыс. военнослужащих Китая, Индии, Казахстана, Киргизии, Пакистана, России, Таджикистана и Узбекистана и свыше 500 единиц вооружения и военной техники. В ходе учений были отработаны совместные действия вооруженных сил стран-участниц в случае захвата террористами власти или части территорий одного из государств. Подобные учения проводятся на территории государств-участников ШОС раз в два года<sup>27</sup>.

Проведенный анализ показал, что обеспечению региональной и международной безопасности способствует и выработка Россией и Китаем совместных позиций по вопросам, поставленным на голосование в Совете Безопасности ООН. Напомним, что обе страны являются постоянными членами Совета Безопасности ООН, в силу чего могут оказывать влияние на его решения. Так, Москва и Пекин выступали с единых позиций против принятия Советом Безопасности ООН резолюции в поддержку военных действий против Югославии (1998 г.), осудили применение вооруженной силы в отношении Ирака (1998 г.), не поддержали проект резолюции, предусматривающий введение санкций в отношении представителей Сирии, которые могли быть причастны к применению химического оружия (2017 г.) и др.

Представляется, что показатели голосования в Организации Объединенных наций, в частности использование право вето, является одним из механизмов, который дает возможность противостоять принятию неэффективных решений или решений, носящих деструктивный характер, не направленными на укрепление, поддержание мира, западными странами.

Одним из направлений взаимодействия России и Китая на международной арене

является сотрудничество в урегулировании северокорейского кризиса.

Как для России, так и для Китая вопрос урегулирования кризиса на северокорейском полуострове в дискурсе установления мирных отношений между двумя Корея и полной денуклеаризации этого полуострова представляют обоюдный интерес. Особенно учитывая тот факт, что Россия и Китай обладают сухопутной границей с Северной Кореей.

Ранее использовавшийся шестисторонний формат решения проблемы корейского полуострова в настоящее время уже практически исчерпал свой потенциал (шестисторонние переговоры по денуклеаризации Корейского полуострова с участием КНДР, Республики Корея, Японии, Китая, России и США были приостановлены в 2008 году по инициативе Пхеньяна<sup>28</sup>). Данный факт актуализирует необходимость участия России и Китая в рамках как СБ ООН, так и двусторонних и многосторонних механизмах.

Санкции введенные СБ ООН в отношении Северной Кореи это единственные легитимные санкции, которые существуют в настоящее время. Данный механизм был поддержан как Россией, так и КНР, однако, по мнению российской стороны, сейчас процесс корейского урегулирования проходит в одностороннем порядке. Диалог Северной Кореи с США развивается в русле Дорожной карты, принятой в 2017 году с участием китайских партнеров.

С точки зрения международного права то, что сейчас делают американские партнеры в одностороннем плане абсолютно нелегитимно. Россия и Китай придерживаются подхода, что санкции сами по себе не должны быть самоцелью международного и дипломатического сотрудничества.

Санкции – это инструмент принуждения, если страна не выполняет соответствующие общепринятые нормы международного права, например, санкции, введенные СБ ООН в отношении КНДР<sup>29</sup>. Представляется

<sup>27</sup> Жаркое лето – 2018 // Российская газета, 04.09.2018.

<sup>28</sup> Захарова посочетовала США не отвергать шестисторонний формат переговоров по КНДР // ТАСС. Режим доступа: <https://tass.ru/politika/4215281>

<sup>29</sup> См. например: Резолюция 2397 (2017) Совета Безопасности ООН, принята на 8151-м

логичным, что российская сторона придерживается скептической позиции и не поддерживает дальнейшее развитие ядерной программы Северной Кореи. Поэтому Россия естественным образом присоединилась к резолюции, которая ввела санкционный режим против КНДР, в том числе, учитывая тот факт, что это может повлиять на приостановку или обращении вспять ядерной программы КНДР, которая остается основным дестабилизирующим фактором на северо-корейском полуострове.

Отдельно отметим, что в данной резолюции содержатся не только санкционные меры. Это только одна сторона, на которую обычно указывают американские партнеры. Существует и другая сторона – а именно, политическая часть этой резолюции. Россия и Китай придерживаются единой позиции, что используя механизмы санкций и давления не представляется возможным решить северо-корейскую ядерную проблему.

Россия и Китай придерживаются единой позиции, что указанную проблему можно решить только комплексным путем, создавая элементы архитектуры безопасности в Северо-восточной Азии<sup>30</sup>. В отличие от американских партнеров, которые полагают, что могут политикой давления и усиления риторики требований к Северной Корее добиться от нее полной необратимой, неопровержимой и подтвержденной денуклеаризации, Россия и Китай исходят из позиции, что эта дорога только с двухсторонним движением. На этом пути нужны гарантии безопасности, они должны относиться ко всем странам этого региона, поэтому нужно и российское участие, и китайское участие, также сложно обойтись без участия Южной Кореи и Японии, влиятельных стран данного региона.

Подводя итоги, отметим, что Россия и Китай, пройдя различные по своей природе и содержанию периоды в своих отноше-

ях, к началу XXI в. подошли с желанием развивать партнерские отношения стратегического взаимодействия.

Оглядываясь на кризисные внешнеполитические этапы в отношениях России и КНР, можно резюмировать, что основными факторами, которые в разные времена приводили к охлаждению двусторонних отношений, выступали культурные различия, разногласия по пограничным вопросам, вмешательство одного государства во внутренние дела другого, неравноправных характер отношений, идеологические разногласия, соперничество за влияние в международном коммунистическом движении двух крупнейших партий и ряд других.

По нашему мнению, вышеперечисленные отдельные обстоятельства или их совокупность могут стать причиной охлаждения российско-китайских внешнеполитических отношений и в XXI в., в связи с этим требуется тщательное изучение уроков прошлого, проводить экспертный анализ, использовать риск-ориентированный подход и на его основе предпринимать все возможные меры по недопущению конфликтных ситуаций.

К новым рискам, которые могут способствовать ухудшению отношений между Россией и Китаем можно отнести излишне тесное сотрудничество с Китаем, которое при определенных обстоятельствах может привести к возникновению серьезных внешнеполитических проблем для России на других направлениях; наиболее остро в российско-китайских отношениях стоит такая проблема, как неконтролируемый наплыв китайских граждан в Россию, в особенности в Сибирь и Дальний Восток; территориальная проблема (несмотря на полное разрешение территориальных и пограничных споров между Россией и Китаем соглашениями 1991, 1994 и 2004 гг., нельзя полностью исключить риск их возникновения в будущем); растущие амбиции КНР, включая желание укрепить свои позиции в Арктическом регионе.

После установления стратегического партнерства китайско-российские отношения получили особо интенсивное развитие в таких ключевых сферах как политическое, экономическое, а также военно-техническое сотрудничество.

заседании, 22 декабря 2017 г. Режим доступа: [http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36809/res\\_2397.pdf](http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36809/res_2397.pdf)

<sup>30</sup> Лавров обсудил ситуацию на Корейском полуострове с главой МИД КНР / МИД России. Режим доступа: [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3312680](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3312680)

К перспективным направлениям сотрудничества между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой в новом веке можно отнести следующие отрасли:

– реформа ВТО. Как Китай, так и Россия подвергаются дискриминационному отношению в рамках разрешению споров в рамках ВТО, что вызывает справедливое возмущение и вопросы к эффективности процедур внутри данной уважаемой организации. Перспективным направлением может стать консолидированная позиция наших стран в движении по вектору реформирования данной универсальной международной организации.

– сотрудничество по решению проблемы денуклеаризации корейского полуострова. Россия и Китай придерживаются единой позиции, что этот вопрос можно решить только комплексным путем, создавая элементы архитектуры безопасности в Северо-восточной Азии. Данный вызов не является праздным ни для России, ни для Китая, так как оба государства находятся на границе с Северной Кореей. Представители Российской Федерации и Китайской Народной Республики на внешнеполитических саммитах, переговорах, форумах, встречах в рамках региональных интеграционных и международных объединений регулярно подчеркивают необходимость реализации концепции комплексной региональной и международной безопасности, заявляют о необходимости решительной защиты государственного суверенитета, территориальной целостности и морских прав, разумной и согласованной политики в обеспечении ядерной безопасности;

– сотрудничество в сфере развития Африканского континента. Китай вложил гигантские инвестиции в инфраструктурные проекты в Африке, но их экономическая эффективность еще не до конца понятна. В этой связи Россия как наследник бывшего СССР, обладая хорошими дипломатическими, политическими и гуманитарными контактами в данном регионе, может стать надежным партнером и проводником.

**Литература:**

*Бажанов Е.П.* Китай: от Срединной империи до сверхдержавы XXI века. М.: Известия, 2007.

БРИКС: контуры многополярного мира: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2015 г.

*Иванюженко А.Б.* Влияние традиционной китайской философии на правоприменение в КНР и развитие российско-китайских отношений // Ученые записки юридического факультета. 2009. Вып. 15, С. 108-118.

История международных отношений и внешней политики России (1648-2017) / под ред. А.С. Протопопова. М.: Аспект Пресс, 2018.

*Лю Цзайци.* Китайско-российские отношения в новой геополитической ситуации (1991-2003 гг.): политико-дипломатические аспекты. М.: Ин-т Дал. Востока РАН. С. 66-67.

*Мясников В.С.* Империя Цин и Русское государство в XVII веке. М. Наука, 1980.

*Подолько Е.О.* Эволюция внешнеполитических концепций Китайской Народной Республики: монография / Дипломатическая акад. МИД России; науч. ред. Е.П. Бажанов. М.: Изд-во РГТЭУ, 2006.

*Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В., Сухаренко А.Н.* Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение: монография. М.: Проспект, 2019. 176 с.

Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. 304 с.

**References:**

*Bazhanov, Ye.P.* Kitay: ot Sredinnoy imperii do sverkhderzhavy XXI veka (China: from the Middle Empire to the Superpower of the 21st Century). Moscow: Izvestiya, 2007.

BRICS: kontury mnogopolyarnogo mira: monografiya (BRICS: the Contours of a Multipolar World: monograph) / Ed. T.Ya. Khabriyeva. Moscow: ID «Yurisprudentsiya», 2015.

*Ivanuyzhenko, A.B.* Vliyaniye traditsionnoy kitayskoy filosofii na pravoprimeneniye v KNR i razvitiye rossiysko-kitayskikh otnosheniy (Impact of Traditional Chinese Philosophy on Law Application in the PRC, and the Development of China-Russia Relations) // *Uchenyye zapiski yuridicheskogo fakul'teta*, 2009, Iss. 15, pp. 108-118.

Istoriya mezhdunarodnykh otnosheniy i vneshney politiki Rossii (1648-2017) (History of International Relations and Foreign Policy of Russia (1648-2017)) / Ed. by A.S. Protopopov. Moscow: Aspekt Press, 2018.

*Liu Zaiqi.* Kitaysko-rossiyskiye otnosheniya v novoy geopoliticheskoy situatsii (1991-2003 gg.): politiko-diplomatischekiye aspekty (Sino-Russian relations in the new geopolitical situation (1991-2003): political and diplomatic aspects). Moscow: In-t Dal. Vostoka RAN. Pp. 66-67.

*Myasnikov, V.S.* Imperiya Tsin i Russkoye gosudarstvo v XVII veke (Qing Empire and the Russian state in the XVII Century). Moscow. Nauka, 1980.

*Podol'ko, Ye.O.* Evolyutsiya vneshnepoliticheskikh kontseptsiy Kitayskoy Narodnoy Respubliki: monografiya / Diplomaticeskaya akad. MID Rossii; nauch. red. Ye.P. Bazhanov. Moscow: Izd-vo RGTU, 2006.

*Truntsevskiy, Yu.V.; Seval'nev, V.V.; Sukharensko, A.N.* Protivodeystviye korruptsii v Kitaye: zakonodatel'stvo i pravoprimeneniye: monografiya (Anti-corruption in China: Legislation and Enforcement: Monograph). Moscow: Prospekt, 2019. 176 p.

Shankhayskaya organizatsiya sotrudnichestva: novyye prioritety razvitiya: monografiya (Shanghai Cooperation Organization: New Development Priorities: Monograph) / Ed. by T.Ya. Khabriyeva. Moscow: IZiSP pri Pravitel'stve RF: INFRA-M, 2015. 304 p.

THE CHINESE VECTOR IN THE MODERN FOREIGN  
POLICY OF RUSSIA: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Vyacheslav V. Sevalnev

*Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russia*

Ekaterina V. Cherepanova

*Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b> <i>Received:</i> 17.06.2019 <i>Accepted:</i> 20.10.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> The article is devoted to the study of Russian-Chinese relations at the present stage. The relations under consideration are dynamic, which is expressed in regular contacts at the highest level, cooperation in the international arena, including within the framework of international and regional organizations, trade and economic, humanitarian relations, common projects in the field of military cooperation, etc. In this regard, the study and analysis of external and internal factors that contributed to the emergence, development, cooling, resumption and, ultimately, the formation of strategic partnership relations are important for the possible consideration of the Russian Federation in building further foreign policy relations with China and preventing previous mistakes. The authors studied and analyzed the defining directions and features of Russian-Chinese foreign policy relations, both in the historical context and at the present stage of development. In particular, the main periods in the development of bilateral relations are identified; the factors that influenced the change of foreign policy strategies of the Russian Federation and the people's Republic of China are analyzed; the author reveals the nature of Russian-Chinese cooperation at the present stage, characterizes its role and importance both for regional policy and in the light of ongoing international processes, including in the field of international security; identifies possible risks that may adversely affect the nature of foreign policy cooperation between Russia and China. In conclusion, an attempt was made to formulate a possible forecast for the development of Russian-Chinese foreign policy relations, taking into account the current geopolitical situation in the world, as well as taking into account factors that can lead to contradictions between the two countries.</p>
<p><b>About the authors:</b> <i>Vyacheslav V. Sevalnev,</i> Candidate of Law, Senior Researcher, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  e-mail: sevalnev77@gmail.com  <i>Ekaterina V. Cherepanova,</i> Candidate of Law, Senior Researcher, Department of Methodology of Combating Corruption, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  e-mail: alexandra2106@mail.ru</p>	
<p><b>Key words:</b> foreign policy cooperation; China; diplomatic relations; treaty; SCO; BRICS; strategic cooperation; UN Security Council</p>	

*Для цитирования:* Севальнев В.В., Черепанова Е.В. Китайский вектор в современной внешней политике России: политико-правовой аспект // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 32-43.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10003

*For citation:* Sevalnev, Vyacheslav V.; Cherepanova, Ekaterina V. Kitayskiy vektor v sovremennoy vneshney politike Rossii: politiko-pravovoy aspekt (The Chinese Vector in the Modern Foreign Policy of Russia: Political and Legal Aspect) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 32-43.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10003

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10004

# ИРАН И ИЗРАИЛЬ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ: ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПУТИ СОТРУДНИЧЕСТВА

Хасан Реза Джаббаринасир

*Национальный институт социальных и культурных исследований  
Исламской Республики Иран,  
Тегеран, Иран*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 18 июля 2019 <i>Принята к печати:</i> 12 октября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Активное вовлечение в ближневосточные дела стало одним из ключевых трендов российской внешней политики текущего десятилетия. Учитывая высококонкурентный характер контекста ближневосточного взаимодействия, России приходится постоянно искать баланс в отношениях с соперничающими между собой странами региона. Иран и Израиль являются теми государствами, отношения которых вполне вписываются в рамки картины холодной войны. Несмотря на этот факт, России удается сохранять достаточно высокий уровень взаимоотношения с обоими государствами. Однако такое маневрирование имеет свои пределы. Цель статьи – исследовать основные детерминанты значимости Ирана и Израиля во российской внешней политике и ключевые ограничители на пути сотрудничества России с этими государствами на современном этапе. В статье используются идеи школы (нео)реализма и (нео)либерализма. Методологически исследование опирается на сравнительный метод и системный подход, который позволяет устанавливать корреляции между взаимодействующими внутри-внешнеполитическими элементами при осмыслении их влияние на внешнюю политику государства. К основным результатам исследования автор относит следующие. Первое, установлено, что место Ирана в современной внешней политике России определяют преимущественно конъюнктурные факторы, тогда как аналогичное положение Израиля определяется не только факторами ситуативного характера, но и более долгосрочными детерминантами, опирающимися на исторические, религиозно-этнические, политико-экономические основы. В случае с Израилем ситуативные геополитические и экономические детерминанты дополняются относительно долгосрочным – человеческим фактором, формирующимся ресурсами и возможностями русскоязычной еврейской диаспоры. Второе, показано, что, несмотря на высокий уровень взаимодействия России с Ираном и Израилем на современном этапе, существует целый ряд факторов, ограничивающих становление стратегического сотрудничества между ними. Ключевыми ограничителями в этом контексте в российско-иранских отношениях представлены проблемы нерешенности правового статуса Каспийского моря, внешнеполитическая стратегия России «всех азимутов» на Ближнем Востоке, опасения Москвы по поводу растущего регионального влияния Ирана и его возможностей по диверсификации путей поставок энергоносителей из государств Центральной Азии в Европу и негативное влияние сближения с Ираном на отношения с Западными государствами. К ключевым факторам, сдерживающим стратегический характер российско-израильских отношений, отнесен не только союзнический характер отношения Израиля и США, но и позиция России по ближневосточному урегулированию, расширяющиеся взаимодействия Москвы с Палестинской Национальной Администрацией и отношения с Ираном и поддерживаемых им военизированных группировок в регионе, признанные Тель-Авивом террористическими. И, третье, на основе анализа совокупности факторов, сделан вывод о том, что отношения России с Ираном и Израилем не могут носить стратегического характера, поскольку некоторые детерминанты значимости этих государств в современной российской внешней политике одновременно представляются и ограничителями более тесного сотрудничества в рамках данного треугольника.</p>
<p><b>Об авторе:</b> к.полит.н., научный сотрудник, Национальный институт социальных и культурных исследований Исламской Республики Иран  e-mail: hjabbarinasir@gmail.com</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> анализ внешней политики; баланс сил; Иран во внешней политике России; Израиль во внешней политике России; Ближний Восток</p>	

Во внешней политике современной России Иран и Израиль занимают важное место. Хотя значимость взаимоотношения с ними не нашла отражения в доктринальных документах Российской Федерации, в практической плоскости в контексте «возвращения» Москвы на Ближний Восток от позиции Тегерана и Тель-Авива зависит многое. Иран и Израиль находятся в состоянии перманентной «холодной войны», что является вызовом для российской дипломатии, заставляя ее постоянно маневрировать. Иран может быть использован Россией в качестве сдерживающего фактора Израиля, который в свою очередь представляется удобным ограничителем иранского влияния в регионе. Эти сложные моменты данного «треугольника» актуализирует изучение особенностей взаимодействия между ними и специфику ключевых факторов, определяющих основу их взаимоотношения.

*Цель* настоящей статьи заключается в анализе факторов значимости Ирана и Израиля во российской внешней политике и ключевых ограничителей на пути сотрудничества России с этими государствами на современном этапе. Такая постановка цели и ее достижение позволит ответить на *исследовательский вопрос* статьи, а именно – каковы пределы сотрудничества России с Ираном и Израилем несмотря на нынешнюю значительную позитивную динамику?

Главный *тезис* автора заключается в том, что, несмотря на текущий высокий уровень взаимопонимания и взаимодействия России с Ираном и Израилем, сотрудничества между ними определяется тактическими/конъюнктурными факторами, а не соображениями стратегического характера. Придерживаясь логики данного тезиса, автор для начала представляет теоретико-методологическую основу исследования внешней политики, определяет основные факторы, детерминирующие место упомянутых государств во внешней политике России. Далее, анализируются основные ограничители на пути сотрудничества России с Ираном и Израилем на современном этапе.

В теоретико-методологическом отношении исследование опирается в основном на идеи (нео)реалистской школы теории

международных отношений, однако используются и отдельные постулаты неолиберальной парадигмы. Логику такого теоретико-методологического эклектизма при осмыслении феномена внешней политики автор обосновывает сложностью и изменчивостью данного феномена, адекватное осмысление которого требует исследования не только внешне-, но и внутривнутриполитических факторов.

Анализ научной литературы по тематике исследования выявил наличие значительного числа исследований по российско-иранским и российско-израильским отношениям. Однако в фокусе внимания существующих работ в основном оказываются либо отдельные аспекты сотрудничества упомянутых государств, либо их взаимоотношения анализируется преимущественно исходя из сложившейся международной обстановки. Научных работ, исследующих относительно устойчивые факторы, в том числе внутривнутриполитические, в определении иранского и израильского векторов российской внешней политики, в научном дискурсе крайне мало.

Аналогичным образом представляется картина научного осмысления ключевых ограничителей на пути становления более высокого уровня сотрудничества России с Ираном и Израилем. Конечно, отдельные препятствия на пути к стратегическому партнерству России с данными государствами нашли отражения в научных публикациях, однако комплексный анализ данных факторов не проводился. Настоящая статья тоже не может претендовать на комплексность в обозначенном направлении; она является попыткой рассмотрения в одном исследовании основных, по мнению автора, детерминантов значимости и ограниченности иранского и израильского направлений во внешней политике России на современном этапе.

Анализ внешней политики является одной из центральных проблем международных отношений и мировой политики. Так сложилось, что современному государству, претворяющему в жизнь определенный внешнеполитический курс, приходится взаимодействовать с другими акторами, как на международной арене, так и внутри госу-

дарства. Такая достаточно трудноуловимая связь делает категорию «внешней политики» одной из дискуссионных в современной теории международных отношений, допуская интерпретативное разнообразие ее теоретико-прикладных аспектов.

Анализ внешней политики государства сложно проводить в рамках одной теоретической парадигмы, учитывая динамичное развитие и резкую диверсификацию политических явлений и процессов, расширение акторного пространства мировой политики на современном этапе, усиление факторов неопределенности, непредсказуемости и неожиданности<sup>1</sup> в международных отношениях. Соответственно, определённый теоретико-методологический эклектизм в исследованиях внешней политики представляется не только обоснованным, но и необходимым.

Принципиальное значение для определения внешней политики государства имеют характеристика его национальных интересов и приоритетов. Средства их реализации разнятся в понимании представителей школ ТМО. Реалисты утверждают, что национальные интересы превалируют над международными принципами и стандартами. Известный представитель школы политического реализма Г. Моргенгау писал, что «цели внешней политики должны определяться в духе национальных интересов и поддерживаться силой»<sup>2</sup>. Эти идеи модифицированы неореалистами, считающие внешнею политику детерминированной структурой международных отношений. Она опирается на положения теории баланса сил, определя-

ющая логику курса государств на недопущение усиления других государств. Структура мировой системы не только ограничивает деятельность актора на глобальной арене, но и, как отмечает К. Уолц предоставляет благоприятные возможности. Структурные особенности международной системы также определяют различия целей и результатов внешней политики государств<sup>3</sup>.

Хотя реализм, исследуя приоритет вопросов безопасности и укрепления силы государства, вносит значительный вклад в теоретическом осмыслении внешней политики, тем не менее чрезмерный акцент данной школы на конфликтах в ущерб сотрудничеству делает ее объектом критики. Конечно, военная сила является одним из важных факторов международного влияния государства, однако в современных условиях глобализации и растущей взаимозависимости на первый план все чаще выходят не-силовые средства, например, экономическая сила.

Упомянутый выше тренд подхватывается уже в рамках неолиберальной школы ТМО, представители которой исходят из предпосылки, что сотрудничество больше отвечает интересам государства, чем конфликт. По словам видных сторонников данного теоретической школы Р. Кохейна и Дж. Ная, создавая международные институты и формируя режимы, государства преодолевают анархию в международных отношениях; становятся более взаимозависимыми<sup>4</sup>. Хотя такая взаимная зависимость может порождать и конфликты интересов, кооперация в такой системе все же более выгодно. Данные постулаты развиваются и уточняются в рамках неолиберальных течений институционализма и неофункционализма.

Осмысление внешней политики не ограничивается приведенными выше тео-

<sup>1</sup> Лебедева М.М. Внешняя политика: исчезновение или перезагрузка? // Внешняя политика: вопросы теории и практики / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: МГУ, 2009. С. 32-42. [Lebedeva, M.M. Vneshniaia politika: ischeznovenie ili perezagruzka? (Foreign Policy: Disappearing or Resetting?) / in: Vneshniaia politika: voprosy teorii i praktiki, ed. by P.A. Tsygankov. Moscow: MGU, 2009. Pp 32-42.]

<sup>2</sup> Моргенгау Г. Международная политика / Антология мировой политической мысли: в 5 т. М.: Мысль, 1997. Т.2. С. 501-507. [Morgentau, G. Mezhdunarodnaia politika / Antologiiia mirovoi politicheskoi mysli (International Politics / in: Anthology of World Political Thought) in 5 Vol. Moscow: Mysl', 1997. Vol. 2. Pp. 501-507.]

<sup>3</sup> Руми Ф. Соединенные Штаты Америки и их влияние на отношения Ирана и России // Политика и общество. 2015. №11 (131). С. 1504-1510. [Rumi, F. Soedinennnye Shtaty Ameriki i ikh vliianie na otnosheniia Irana i Rossii (The United States of America and Its Influence on Relations between Iran and Russia) // *Politika i obshchestvo*, 2015, No. 11 (131), pp. 1504-1510.]

<sup>4</sup> Keohane, R.; Nye, J. Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston: Little Brown, 1977.

ретическими течениями. В последние два десятилетия популярными становятся идеи конструктивизма, исходящего из постулата о социальной конструируемости системы международной системы, ее зависимости от норм, смыслов, идентичностей и т.д. акторов. Однако в настоящей работы автор ограничивается подходами школы (нео)реализма и (нео)либерализма. Одновременно следует отметить, что в определении места той или иной страны во внешней политике другого государства, реализм объясняет преимущественно внешние факторы. Относительно комплексный анализ в данном направлении требует и рассмотрение ключевых внутренних мотивов внешней политики.

Данный подход основывается во многом на идеях транснационалистов, исследующих взаимосвязи внутренней жизни общества и международных отношений. Еще в 60-е годы Дж. Розенау писал о роли культурных, социально-экономических факторов в объяснении поведения государств на международной арене<sup>5</sup>. Однако следует отметить, что некоторыми учеными влияние внутренних факторов на внешнюю политику ставится под сомнение. К внутренним факторам в основном относят общественное мнение, идентичность, культуру, группы интересов, форму правления/политический режим и т.д. Степень влияния данных категорий на внешнюю политику конечно вариативна/ситуативна. Лидеры часто игнорируют мнение населения при выработке внешнеполитического курса, однако общественное мнение, ее идентичность – то, как она видит свое место среди других государств, и восприятие своей роли в мире являются мощными идейными ресурсами, которые формируются обществом, а их игнорирование может иметь неоднозначные последствия для под-

держки внешнеполитической элиты<sup>6</sup>. Значительными в разных страновых контекстах представляется влияние социальных групп. Группы интересов, которые формируются на основе этнической идентификации, религиозной аффилиации или экономической заинтересованности не только играют роль связующего звена между государством и обществом, но и, имея идейные, людские, финансовые ресурсы, могут оказать влияние на разные аспекты и векторы внешней политики государств.

Таким образом, нужно отметить, что анализ внешней политики государств не может быть осуществлен по конкретному «шаблону» или в рамках одной теоретической парадигмы. Необходим системный подход, позволяющий находить корреляции между взаимодействующими внутри-внешнеполитическими факторами, выявить их влияние на осуществление государством определенного курса внешней политики, а также определить место той или иной страны в текущей внешней политике конкретного государства. Последний пункт, следует отметить, не всегда детерминируется совокупностью внутри-внешнеполитических источников, часто ключевыми выступают только внешние факторы, а теоретической платформой исследования в этом случае обычно становится реалистская школа.

Осмысление роли Ирана и Израиля во внешней политике России и существующих ограничений на пути сотрудничества этих государств в рамках настоящей статьи во многом опирается на положения школы реализма, однако анализ отдельных аспектов данной проблематики требует привлечения и неолиберальных идей.

#### **Ключевые факторы, определяющие место Ирана и Израиля во внешней политике России**

В исследованиях внешней политики очень важно выявить те движущие силы, которые лежат в основе того или иного по-

<sup>5</sup> Moshkova, T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-Speaking Community of the State of Israel // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. №2. С. 387-399. [Moshkova, T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-speaking Community of the State of Israel // *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2018, Vol. 18, No. 2, pp. 387-399.]

<sup>6</sup> Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior / Eds by R. Beasley et al. Wash. (D.C.): CQ Press, 2001. P. 14.

литического курса государства. Вариация приоритетности таких детерминантов зависит от широкого перечня факторов. Некоторые из них носят ситуативный характер и зависят от сложившейся конъюнктуры, другие более долгосрочны и могут опираться на исторические, этнические, религиозные, политические и другие основы. Исходя из такого понимания, попытаемся выявить, что определяет место Ирана и Израиля во внешней политике современной России.

*Иран во внешней политике России: ключевые детерминанты*

На текущем этапе российско-иранские отношения находятся на достаточно высоком уровне, хотя еще в начале текущего десятилетия тон общения Москвы и Тегерана был более чем прохладным<sup>7</sup>. Еще раньше – в первые годы после распада СССР, как отмечают некоторые иранские исследователи, приверженцы евроатлантизма в российской внешнеполитической элите не находили для Ирана достойного места в системе российских внешних приоритетов. Более того, Иран рассматривался как угроза для интересов Москвы в Центральной Азии и на Кавказе<sup>8</sup>. Конечно, такие «взлеты» и «падения» в отношениях между государствами – явление не экстраординарное, однако возникает вопрос, какие относительно устойчивые движущие силы определяют место Ирана во внешней политике России. На взгляд автора, приоритетность Тегерана

определяется преимущественно следующими ключевыми факторами: геополитическое положение Ирана, антизападная / антиамериканская сущность иранской внешней политики и экономические интересы России.

Первый фактор связан с географическим расположением Ирана, позволяющим ему оказывать влияние на различные политические и экономические процессы от Кавказа до Ближнего Востока. В связи с этим Россия заинтересована в наличии надежных отношений с Ираном для решения широкого круга вопросов, от конфликта в Нагорном Карабахе и борьбы с международным терроризмом до вызовов стабильности на южных границах Центральной Азии и проблематики транс-каспийских трубопроводов.

В свете возобновления санкционного режима против Ирана и растущего военно-политического давления на него, страна, как отмечают исследователи, оказалась на историческом перепутье. Перед Тегераном стоят две внешнеполитические опции – активизация деструктивной деятельности, разжигая религиозные и этнические конфликты в регионе или выбор конструктивной позиции ответственного регионального игрока, решающего вместе с соседями общие проблемы безопасности<sup>9</sup>. Россия может стать ключевым посредником между Западом и Ираном, использовать нынешний высокий уровень политического взаимодействия с Тегераном для оказания влияния на выбор упомянутой выше конструктивной опции.

Одновременно место Ирана во внешней политике России определяется заинтересованностью Москвы в относительно сильном Иране, который мог бы сдерживать влияние суннитских государств и Израиля. Поддержка Ирана позволяет России сохра-

<sup>7</sup> Кирьянов О. Ирану дали новый срок. Совбез ООН вводит против Тегерана дополнительные санкции // «Российская газета». Федеральный выпуск №5204 (125) от 10 июня 2010 г. [Kir'janov, O. Iranu dali novyj srok. Sovbez OON vvodit protiv Tegerana dopolnitel'nye sankcii (Iran is given a new term. UN Security Council imposes additional sanctions on Tehran) // «Rossijskaja gazeta». Federal'nyj issue №5204 (125). June 10, 2010.]

<sup>8</sup> Усули Г., Расули Р. Отношения Ирана и России: возможности, вызовы и пути развития сотрудничества // Сиясат-е харичи. 2012. №1. С. 71-98. (на персидском языке). [Usuli, G.; Rasuli, R. Otnosheniia Irana i Rossii: vozmozhnosti, vyzovy i puti razvitiia sotrudnichestva (Relations of Iran and Russia: Opportunities, Challenges and Ways to Develop Cooperation) // Siiasat-e khariji. 2012, no.1. pp.71-98. (In Persian)]

<sup>9</sup> Divsallar, A.; Kortunov, P. Moscow's Options in The Wake of A US Military Confrontation with Iran // *American Herald Tribune*. May 27, 2019. Mode of access: <https://ahtribune.com/world/3181-russia-iran-us-military-confrontation.html>; См. также: Duclos, M.; Kortunov, A. Helping Iran to Make the Right Choice // Institut Montaigne, May 13, 2019. Mode of access: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/helping-iran-make-right-choice>

нить равновесие сил на Ближнем Востоке<sup>10</sup>. Такая политика вполне вписывается в рамки концепции баланса сил реалистской школы теории международных отношений.

Антиамериканская сущность иранской внешней политики и проблемы в российско-американских отношениях во многом стали триггером возникновения невольного союзничества между Россией и Ираном. Сближение обоих государств происходило, прежде всего, на почве противодействия росту влияния США и НАТО, а также их стремлению придать ООН второстепенную роль в решении международных проблем. О совпадении взглядов и позиций двух стран по данным вопросам было в частности заявлено на переговорах В. Путина с бывшим президентом ИРИ М. Ахмединежадом на саммите по Каспию в 2007 году в Тегеране. Главы государств высказались за сотрудничество с целью создания более справедливого и демократического мирового порядка, обеспечивающего глобальную и региональную безопасность и создающего условия для всестороннего развития<sup>11</sup>. Сирийский кризис, совпадающие позиции Москвы и Тегерана в его разрешении и диаметрально противоположная позиция США по данному вопросу значительно усилили российско-иранское сближение.

С точки зрения экономических интересов России, иранский вектор не представляется ключевым, однако он, на фоне санкционного давления на оба государства, становится более привлекательным. Именно в условиях санкции наметилась тенденция к

переориентации части иранских компаний на сотрудничество с Россией, хотя данная возможность остается использованной не в полной мере<sup>12</sup>. Иран с его относительно динамичной экономикой и большим населением нуждается в поставках импортных товаров. Это делает Иран потенциальным перспективным рынком сбыта для товаров российской тяжелой промышленности, значительно уступающих в качестве зарубежным аналогам и не выдерживающих конкуренцию на рынках развитых стран.

Хотя на сегодняшний день на долю Ирана приходится не более 1% внешней торговли России, тем не менее в этом направлении есть позитивные тенденции. Положительные сдвиги в российско-иранском экономическом партнерстве наметились после принятия сторонами в Вене «Совместного всеобъемлющего плана действий» (СВПД) 14 июля 2015 года. В первом квартале 2016 года между странами вырос товарооборот на 22,1% по сравнению с предыдущим годом, а объем российского экспорта увеличился на 25,6%<sup>13</sup>. Подписанный сторонами ряд документов в ходе визита В. Путина в Иран в ноябре 2015 г., а также поставка в 2016 году Ирану комплексов С-300 стоимостью 1 млрд долларов<sup>14</sup> способство-

<sup>10</sup> Драганов А.А., Самохина Г.В. Специфика российско-иранских отношений в контексте современной геополитической ситуации в мире // Общество: политика, экономика, право. 2016. №3. С. 43-45. [Draganov, A.A.; Samokhina, G.V. Spetsifika rossiisko-iranskikh otnoshenii v kontekste sovremennoi geopoliticheskoi situatsii v mire (The Specifics of the Russian-Iranian Relations in the Context of the Current Geopolitical Situation in the World) // *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2016, No. 3, pp. 43-45.]

<sup>11</sup> Divsallar, A.; Kortunov, P. Moscow's Options in The Wake of A US Military Confrontation with Iran // *American Herald Tribune*. May 27, 2019. Mode of access: <https://ahtribune.com/world/3181-russia-iran-us-military-confrontation.html>

<sup>12</sup> Современные российско-иранские отношения: вызовы и возможности: рабочая тетрадь. / [Белобров Ю.Я. и др.; гл. ред. И.С. Иванов]; [Российский совет по междунар. делам]. – М.: Спецкнига, 2014. С. 7. [Sovremennye rossiisko-iranskije otnosheniia: vyzovy i vozmozhnosti: rabochaia tetr. (Modern Russian-Iranian Relations: Challenges and Opportunities: working paper). Belobrov Iu.Ia. et al.; chief ed. I.S. Ivanov]. Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam – Russian International Affairs Council. Moscow: Spetskniga, 2014. P. 7.]

<sup>13</sup> Министерство экономического развития Российской Федерации. Портал внешнеэкономической информации. Распределение по странам [Ministerstvo jekonomicheskogorazvitiia Rossijskoj Federacii. Portal vneshejekonomicheskoi informacii. Raspredelenie po stranam (Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Portal of foreign economic information. Country Distribution)] Mode of access: [http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreigntrade\\_statistics/countries\\_breakdown/](http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreigntrade_statistics/countries_breakdown/)

<sup>14</sup> «Ростех» заявил о стоимости контракта на поставку С-300 Ирану в \$1 млрд [«Rosteh»

вали активизации российского бизнеса в Иране и сотрудничества сторон в военно-технической сфере.

*Факторы израильского вектора российской внешней политики*

В отличие от Ирана, факторы, определяющие место Израиля во внешней политике России, имеют более глубокие исторические корни и иную геополитическую природу. Ключевыми из них, на наш взгляд, являются фактор русскоязычной еврейской диаспоры, «геополитическое взаимопонимание», несмотря на союзнический характер отношения между Тель-Авивом и Вашингтоном, актуальность военно-технического сотрудничества, особенно в сфере высоких технологий и возможность сдерживания влияния Ирана в регионе.

«Человеческий» фактор в отношениях между Россией и Израилем занимает важное место. На данный момент русскоязычные граждане Израиля составляют примерно одну четвертую часть всего населения страны (примерно 1,5 млн человек) – соотношение, не имеющее прецедентов среди других развитых государств<sup>15</sup>. Логично, что оно определяет политико-экономическое влияние русскоязычной еврейской диаспоры. Так, в Кнессете 18-го созыва (2009-2012 гг.) заседали 15 русскоязычных депутатов, трое из них занимали министерские посты, включая и пост министра иностранных дел<sup>16</sup>.

zajavil o stoimosti kontrakta na postavku S-300 Iranu v \$1 mlrd («Rostech» Announced the Value of the Contract for the Supply of S-300 to Iran at \$ 1 billion)] // РБК, 20.02.2017. Mode of access: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58aad1959a794750f7870597>

<sup>15</sup> Паламаренко Е.В. Настоящее и будущее российско-израильского сотрудничества // Научные записки молодых исследователей. 2017. №6. С. 46-55. [Palamarenko, E.V. Nastoiashchee i budushchee rossiisko-izrail'skogo sotrudnichestva (The Present and Future of Russian-Israeli Cooperation) // *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei*, 2017, No. 6, pp. 46-55.]

<sup>16</sup> Бочаров Ю.Б. Концептуальный анализ современной фазы развития взаимоотношений между Россией и Израилем // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2013. №1. С. 26-31. [Bocharov Ju.B. Kontseptual'nyi analiz sovremennoi fazy razvitiia vzaimootnoshenii

В Кнессете 20-го созыва заседают 9 русскоязычных депутатов из 120 парламентариев<sup>17</sup>. В Израиле существует несколько «русских» общественных организаций, действует 21 организация русскоязычных соотечественников, выходит множество газет на русском языке, существует более 150 русскоязычных телеканалов и радиостанций. Между парламентами двух стран установлены тесные взаимоотношения, основу которых в значительной степени закладывают русскоязычные депутаты Кнессета, заинтересованные в решении проблем своего электората. В результате такого лоббирования в свое время был принят закон об отмене визового режима между Израилем и Россией, что, в свою очередь, способствовало продвижению экономических связей<sup>18</sup>.

В целом, русскоязычные граждане Израиля выступают связующим звеном между государствами. Они принимают активное участие в экономической жизни, что оказывает положительное воздействие на позиции России в Израиле и способствует усилению политического, культурного и экономического влияния России как в данной стране, так и на Ближнем Востоке. Влияние русскоязычной общины на политику Израиля не так значительно, как на экономику. Однако существует потенциал такого влияния, ко-

mezhdou Rossiei i Izrail'em (Conceptual Analysis of the Current Phase Development of Relations between Russia and Israel) // *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO*, 2013, No. 1, pp. 26-31.]

<sup>17</sup> Чернин В. «Русские» депутаты Кнессета 20-го созыва // Институт Ближнего Востока, 23.08.2015. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/?p=25686> [Chernin, V. «Russkie» deputaty Knesseta 20-go sozyva («Russian» MPs of the 20th Knesset)] // *The Institute of Middle East*, August 23, 2015. Mode of access: <http://www.iimes.ru/?p=25686>

<sup>18</sup> Бочаров Ю.Б. Концептуальный анализ современной фазы развития взаимоотношений между Россией и Израилем // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2013. №1. С. 26-31. [Bocharov Ju.B. Kontseptual'nyi analiz sovremennoi fazy razvitiia vzaimootnoshenii mezhdou Rossiei i Izrail'em (Conceptual Analysis of the Current Phase Development of Relations between Russia and Israel) // *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO*, 2013, No. 1, pp. 26-31.]

торый можно развить путем поддержания в русскоязычной общине русской культурной идентичности, укрепления русского языка и его внедрения в систему образования, поддержания связей и коммуникации между русскоговорящими евреями Израиля и России через различные культурные инициативы и т.д.<sup>19</sup>

Следует отметить и финансово-экономические ресурсы представителей еврейской диаспоры в России и возможности созданных ею крупных организаций. К примеру, в 1996 году группой крупных еврейских банкиров и предпринимателей во главе с В. Гусинским был учрежден Российский еврейский конгресс (РЕК), объединявший разрозненные еврейские организации на территории всей России. Было создано около 40 региональных центров, в руководство которых вошли крупные местные еврейские предприниматели. Только за первые 5 лет (1996-2001 гг.) существования РЕК в различные культурно-образовательные и благотворительные программы было вложено около 25 миллионов долларов<sup>20</sup>. Сегодня в президиум и совет директоров РЕК входят крупные и известные российские бизнесмены, общественные деятели и чиновники еврейского происхождения.

Из других созданных еврейской диаспорой институтов нужно отметить функционирующий с февраля 1993 г. Конгресс еврейских религиозных организаций и объединений в России (КЕРООР) и Федерацию еврейских общин России (ФЕОР), учрежденный в 1999 году. КЕРООР включает в себя как ортодоксальные, так и светские общины (100 еврейских организаций в 68 горо-

дах России)<sup>21</sup>. ФЕОР является инициатором создания по всей России «Ор Авнер» – сети еврейских средних школ с этнокультурным еврейским компонентом образования. Она, по мнению ряда обозревателей, пользуется большим влиянием в России, основываясь на поддержке со стороны администрации президента В. Путина. Согласно данным СМИ, известный российский бизнесмен и близкий к президенту Путину олигарх Роман Абрамович за годы существования ФЕОР пожертвовал в фонд организации около \$500 млн<sup>22</sup>.

При помощи вышеназванных организаций-гигантов в России издаются множество еврейских газет и журналов. Наиболее популярными среди них являются ежемесячные журналы «Алеф», «Лехаим», «Родник». С 2000 г. издается еженедельник «Еврейское слово», с 2002 г. – еженедельник «Еврейские новости» и др. Существуют и еврейские научные издания: с 1999 г. – журнал «Новая еврейская школа»; с 1993 г. издается «Вестник Еврейского университета Москвы» (с 1998 г. совместно с Еврейским университетом в Иерусалиме под названием «Вестник Еврейского университета. История. Культура. Цивилизация») <sup>23</sup>.

Таким образом, русскоязычные граждане Израиля и россияне еврейского происхождения выступают главным связующим звеном между двумя государствами. Они принимают активное участие в социально-политической и экономической жизни двух стран и имеют в этих сферах серьезное влияние. Многие из влиятельных людей в двух странах имеют двойное гражданство – обстоятельство,

<sup>19</sup> Moshkova T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-speaking Community of the State of Israel // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. №2. С. 387-399. [Moshkova, T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-speaking Community of the State of Israel // *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2018, Vol. 18, No. 2, pp. 387-399.]

<sup>20</sup> Россия. Евреи России после 1991 г. «Электронная еврейская энциклопедия», 25.10.2006. Режим доступа: <http://eleven.co.il/jews-of-russia/general-information/15445/>

<sup>21</sup> Васецова Е.С. Россия и Израиль в сирийском кризисе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. №2. С. 7-14. [Vasetsova, E.S. Rossiia i Izrail' v siriiskom krizise (Russia and Israel in the Syrian Crisis) // *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Politologija*, 2016, No. 2, pp. 7-14.]

<sup>22</sup> В Федерации еврейских общин РФ рассказали о пожертвованных Абрамовичем \$500 млн / Информационное агентство «ТАСС», 01.09.2018. Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/5171206>

<sup>23</sup> Каталог-база данных «Все еврейское образование». Режим доступа: <http://www.look-catalog.org/catalog.php?categoryid=63>

оказывающее непосредственное влияние на отношения между Россией и Израилем. Данный детерминант во многом подтверждает постулаты транснационалистов о взаимосвязи внутренней и внешней политики и роли в ее осуществлении социально-культурных, экономических и иных факторов.

С точки зрения геополитических интересов Москве и Тель-Авиву всегда удавалось находить сбалансированные из возникающих турбулентностей во взаимоотношениях. Между странами наблюдается достаточно динамичное и взаимовыгодное сотрудничество. Россия осознает, что ужесточение позиции в отношении Израиля приведет к все большему вовлечению в ближневосточный регион США и к ухудшению положения арабов<sup>24</sup>. Так как одной из ключевых угроз интересам России на Ближнем Востоке является активное присутствие в регионе США, Москва заинтересована в налаживании предсказуемых и надежных отношений с Израилем<sup>25</sup>, чтобы нивелировать триггеры для вовлечения США в региональные дела.

Со своей стороны, Израиль всегда демонстрировал уважение и понимание к геополитическим интересам России, стараясь не переходить за их «красные линии». Например, после российско-грузинского конфликта 2008 года Израиль обязался свернуть военно-техническое сотрудничество с Тби-

лиси, несмотря на изначально запланированного долгосрочного и взаимовыгодного характера этой кооперации<sup>26</sup>. Почувствовав чувствительность России к данному вопросу, правительство Израиля сразу после военных действий в августе 2008 года приняло решение свернуть военное сотрудничество с Грузией<sup>27</sup>. Можно упомянуть и решение израильских властей в 2014 году об отказе продавать оружие Украине и участия в анти-российских санкциях<sup>28</sup>. Это же утверждение кажется адекватным в контексте сирийского кризиса и участия в нем России. Израиль хотя и выступал открыто за смену режима в Дамаске, однако данная позиция Тель-Авива не эволюционировала в кампанию по поддержке сирийской оппозиции<sup>29</sup>.

Сотрудничество с Израилем в военно-технической сфере представляется актуальным для России, несмотря на достигнутые российской ВПК значительного прогресса. Соглашение о военном сотрудничестве между сторонами было подписано 6 сентября 2010 г. в ходе визита израильского министра обо-

<sup>24</sup> Бенилюш Ж. Чем объяснить согласие между Россией и Израилем? // ИноСМИ. 17.05.2018. Режим доступа: <https://inosmi.ru/politic/20180517/242254402.html>

<sup>25</sup> См.: Барнашов О.В., Мироу Ж., Халаф С.С. Факторы конкуренции между США и Россией на Ближнем Востоке // Современная конкуренция. 2014. №1 (43). С. 87-100. [Barnashov, O.V.; Mirou, Zh.; Khalaf S.S. Faktory konkurentsiia mezhdru SSHa i Rossiei na Blizhnem Vostoke (The Factors of Competition between the USA and Russia in the Middle East) // *Sovremennaiia konkurentsiia*, 2014, No. 1 (43), pp. 87-100.]; Семенова Т.А. Столкновение интересов России и США Ближнем Востоке // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2013. №1. С. 84-88. [Semenova, T.A. Stolknovenie interesov Rossii i SSHa Blizhnem Vostoke (The Clash of Interests of Russia and the US Middle East) // *Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otноshenii*, 2013, No. 1, pp. 84-88.]

<sup>26</sup> «Following Russian Pressure, Israel Freezes Defense Sales to Georgia» // «Haaretz», August 8, 2008. Mode of access: <https://www.haaretz.com/1.5011055>

<sup>27</sup> Кожеуров С., Эпштейн А.Д. Россия и Израиль: Изменяющиеся векторы двусторонних отношений // Институт Ближнего Востока, 10.10.2010. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/?p=11660>. [Kozheurov, S., Epshtein, A.D. Rossiia i Izrail': Izmeniaiushchiesia vektory dvustoronnikh otноshenii (Russia and Israel: Changing Vectors of Bilateral Relations). Institut Blizhnego Vostoka, 10.10.2010. Mode of access: <http://www.iimes.ru/?p=11660>]

<sup>28</sup> Blank, S. Russia and Israel: Friends with benefits // The Hill, 17.05.18. Mode of access: <http://thehill.com/opinion/international/388217-russia-and-israel-friends-with-benefits>

<sup>29</sup> Бармин Ю.Н. Россия и Израиль: ближневосточное измерение отношений: рабочая тетрадь №42/2018 / [Ю.Н. Бармин]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам. М.: НП РСМД, 2018. 24 с. [Barmin, Yu. N. Rossiia i Izrail': blizhnnevostochnoe izmerenie otноshenii: rabochaia tetrad' (Russia and Israel: the Middle East Dimension of Relations: Working Paper). №42/2018 / [Yu.N. Barmin]; [chief ed. I.S. Ivanov]; Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam – Russian International Affairs Council. Moscow: RSMD, 2018. 24 p.]

роны Эхуда Барака в Москву<sup>30</sup>. Израиль поставляет России высокотехнологические разработки, беспилотные летательные аппараты (БПЛА), в производстве которых Тель-Авив является мировым лидером. Израильские беспилотники привлекли внимание российских военных во время грузинской войны 2008 г., в ходе которой грузинские разведывательные БПЛА израильского производства продемонстрировали высокую эффективность. Руководство России приняло решение о закупке израильских БПЛА, российские военные заключили два крупных контракта на 53 млн долларов США, по которым уже в 2010 г. Израилем было поставлено в Россию: БПЛА «*Bird-Eye 400*» – 2 шт.; БПЛА «*I-view MK150*» – 8 шт., БПЛА «*Searcher Mk II*» – 2 штук<sup>31</sup>. На основе израильской технологии созданы частично российские аналоги БПЛА, такие как «Форпост». Это позволяет прогнозировать снижение зависимости России от Израиля в сфере высоких военных технологий и ослабление данного фактора в определении приоритетности израильского вектора внешней политики Москвы.

И, наконец, следует отметить, что Россия на Ближнем Востоке продвигает прагматичную политику, она заинтересована в сохранении сильного Израиля в противовес Ирану для создания баланса сил в регионе<sup>32</sup>. Иран-

цы укрепили свое влияние в Ираке, а также в Ливане, где «Хезболла» одержала убедительную победу на парламентских выборах, став одним из ключевых игроков в регионе. Кроме того, в отличие от России, которая должна покинуть Сирию после выполнения данных сирийскому народу обещаний, Иран рассматривает Сирию как важнейший геостратегический элемент в борьбе против Израиля и США, и не собирается покидать ее. Данная позиция повышает приоритетность отношения с Израилем во внешней политике Москвы, поскольку Тель-Авив представляется удобным противовесом растущему влиянию Ирана на Ближнем Востоке<sup>33</sup>.

### Препятствия на пути к стратегическому партнерству России и Ирана

Несмотря на высокий уровень нынешнего взаимодействия между Россией и Ираном, существует целый ряд факторов, ограничивающих становление подлинно стратегического сотрудничества между ними.

*Во-первых*, между двумя странами остаются ряд нерешенных вопросов, среди которых нужно выделить проблему нерешенности международно-правового статуса Каспийского моря. Сложность ситуации обусловлена наличием в недрах Каспийского моря значительных запасов углеводородов, а также уникальностью его географического положения, в связи с чем на него не распространяются нормы и стандарты Конвенции ООН по морскому праву<sup>34</sup>. Хотя «пятерка»

<sup>30</sup> Российско-израильские отношения. Досье ТАСС, 21.04.2016. Режим доступа: <https://tass.ru/info/3228338>

<sup>31</sup> Карелин М. Россия и Израиль. Военно-техническое сотрудничество // Журнал «ПАРТНЕР». 2011 г. №1 (160). Режим доступа: <https://www.partner-inform.de/partner/detail/2011/1/173/4690/rossija-i-izrail-voennotekhnicheskoe-sotrudnichestvo> [Karelin, M. Rossija i Izrail'. Voенno-tehnicheskoe sotrudnichestvo (Russia and Israel. Military Technical Cooperation)] // Magazine «Partner», 2011, No 1 (160). Mode of access: <https://www.partner-inform.de/partner/detail/2011/1/173/4690/rossija-i-izrail-voennotekhnicheskoe-sotrudnichestvo>]

<sup>32</sup> Неронова А.В. Россия на Ближнем Востоке: современность и перспективы // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2014. Т. 14. №12. С. 22-25. [Neronova, A.V. Rossiia na Blizhnem Vostoke: sovremennost' i perspektivy (Russia in the Middle East: Current State and Prospects)] // *Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo slavianskogo universiteta*, 2014, Vol. 14, No. 12, pp. 22-25.]

<sup>33</sup> Coughlin, C. Israel Puts the Complex Russia-Iran Relationship to the Test in Syria // *The Nation*. May 31, 2018. Mode of access: <https://www.thenational.ae/international>

<sup>34</sup> Притчин С.А. Позиция России по международно-правовому статусу Каспийского моря и IV каспийский саммит в Астрахани // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. Т. 7. №1. С. 44-65. [Pritchkin, S.A. Pozitsiia Rossii po mezhdunarodno-pravovomu statusu Kaspiiskogo moria i IV kaspiiskii sammit v Astrakhani (Position of Russia on the international legal status of the Caspian Sea and the IV Caspian Summit in Astrakhan)] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika*, 2015, Vol.7, No. 1, pp. 44-65.]

государств Каспия в августе 2018 года на саммите в казахстанском Актау подписала Конвенцию о правовом статусе Каспийского моря, позиции Ирана и России по данному вопросу все еще не полностью совпадают<sup>35</sup>.

Согласно конвенции 2018 года, площадь водной поверхности Каспия остается в общем пользовании сторон, тогда как дно и недра делятся соседними государствами на участки по договоренности между ними<sup>36</sup>. Таким образом, хотя странам удалось разрешить вопрос водной поверхности, границы недр и дна моря все еще остаются неопределенными. А. Дубнов, эксперт по Центральной Азии и странам СНГ, считает, что Иран уступил свое требование раздела Каспия на пять равных частей, на чем более 20 лет Тегеран настаивал категорически. На это Тегеран пошел в обмен на неприсутствия американцев в этом регионе. Однако Ирану достался еще один бонус. Согласно конвенции, все еще не разделено дно Каспия, и Иран застолбил за собой право иметь решающее влияние на определение принципа раздела дна. Он будет торговаться за гораздо большую территорию, чем нынешние 13%, которые ему исторически отведены, что может вызвать новые проблемы в окончательном разрешении каспийского вопроса<sup>37</sup>.

*Во-вторых*, формирование любой формы стратегического союза с Тегераном может оказать серьезное негативное влияние на отношения России с другими странами Ближневосточного региона, включая Саудовскую Аравию и Израиль.

Приоритетной внешнеполитической задачей Москвы на Ближнем Востоке, как от-

мечают российские специалисты, является укрепление своих позиций в регионе и уменьшение американского присутствия<sup>38</sup>. Очевидно, что в интересах Москвы всегда оставаться в центре ближневосточных дел, принимать участие в решении региональных проблем. Для этого в своей ближневосточной стратегии Россия придерживается политики «всех азимут», благодаря чему ей удалось построить стабильные отношения с большинством государств региона<sup>39</sup>. Арабские государства видят в России альтернативу США, занявшим в регионе доминирующую позицию, что повышает потенциал их отношений с Россией.

Будучи одним из ключевых государств мусульманского мира и центром шиитского ислама, Иран считает превращение в регионального лидера на Ближнем Востоке своей исторической миссией. Это вызывает раздражение со стороны суннитских государств региона, в частности Саудовской Аравии и других государств ССАГПЗ, с которыми у России имеются достаточно хорошие отношения<sup>40</sup>. Москва не желает быть втянутой в

<sup>38</sup> Сапронова М.А. Российско-арабское сотрудничество до и после «арабской весны» // Вестник МГИМО-Университета. 2014. №3 (36). С. 27-36. [Sapronova, M.A. Rossiisko-arabskoe sotrudnichestvo do i posle «arabskoi vesny» (Russian-Arab Cooperation Before and After the «Arab Spring») // *MGIMO Review of International Relations*, 2014, No. 3 (36), pp. 27-36.]

<sup>39</sup> Аветисян Ж.Г. Взаимоотношения России и арабского мира: история становления и современное состояние // Общество: философия, история, культура. 2016. №5. С. 79-81. [Avetisian, Zh. G. Vzaimootnosheniia Rossii i arabskogomira: istoriia stanovleniia i sovremennoe sostoianie (Relations between Russia and the Arab World: History of Development and Current State) // *Obshchestvo: filosofii, istoriia, kul'tura*, 2016, No. 5, pp. 79-81.]

<sup>40</sup> Мелкумян Е.С. Ирано-арабская конкуренция в регионе ближнего востока и персидского залива // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2015. №11 (154). С. 60-69. [Melkumian, E.S. Irano-arabskaia konkurentsiia v regione blizhnego vostoka i persidskogo zaliva (Irano-Arab Concurrence in the Middle East and Persian Gulf) // *Vestnik RGGU. Serii: Politologiya. Istoriia. Mezhdunarodnye otnosheniia. Zarubezhnoe regionovedenie. Vostokovedenie*, 2015, No. 11 (154), pp. 60-69.]

<sup>35</sup> Клепиков С.С. Перспективы развития российско-иранских отношений в контексте современной международной ситуации // ИСОМ. 2017. №1-1. С. 54-58. [Klepikov, S.S. Perspektivy razvitiia rossiisko-iranskikh otnoshenii v kontekste sovremennoi mezhdunarodnoi situatsii (Prospects for the Development of Russian-Iranian Relations in the Context of the Current International Situation) // *ISOM*, 2017, no. 1-1, pp. 54-58.]

<sup>36</sup> Лидеры пяти прикаспийских государств подписали конвенцию о правовом статусе Каспия. РИА Новости. 12.08.2018. Режим доступа: <http://www.ntv.ru/novosti/2059200/>

<sup>37</sup> Кара-Мурза В. Как поделили Каспий? Радио Свобода, 13.08.2018. Режим доступа: <https://www.svoboda.org/a/29430797.html>

противостояние иранского шиитского лагеря и коалиции суннитских государств персидского залива. Также, участие России в субконфессиональных интригах чревато внутренними недовольствами для России, где проживают более 18 млн мусульман, подавляющее большинство из которых являются приверженцами суннитского направления<sup>41</sup>.

Кроме того, стратегический союз Москвы с Тегераном могут негативно отразиться на отношениях России с Израилем, у которых наблюдаются тесные экономические и политические связи. Российско-израильские отношения значительно улучшились по сравнению с 1980 годами, когда советское руководство проводило антисемитскую политику. На современном этапе Москва и Тель-Авив сотрудничают во многих сферах – от сферы технологий, и торговли до военно-технической и борьбы с международным терроризмом. Значительное влияние на российско-израильские отношения оказывают русскоязычные диаспоры в обеих странах. В. Путин с Израилем связывают его личные хорошие отношения с израильским премьером Б. Нетаньяху. Последний 9 мая 2018 года вместе с Путиным встречал парад в честь празднования дня победы в Москве, в то время как за день до этого израильские ВВС нанесли более 100 авиаударов по иранским позициям в Сирии<sup>42</sup>. Тогда российское руководство заявило, что Москва не будет вмешиваться в израильские воздушные удары, хотя технически они наносились по району, который Россия должна была защищать от имени режима Асада, и где ею развернута система ПВО<sup>43</sup>. Ряд исследователей придерживаются мнения, что такое поведение России связано с растущим влиянием Ирана на Ближнем Востоке и, в

частности, в Сирии, где Россия имеет военную базу, сохранение которого для Москвы является предметом первостепенной важности. В Москве обеспокоены растущим влиянием Ирана в Сирии, что создает препятствие для закрепления России на Ближнем Востоке<sup>44</sup>. Примечательно, что такого мнения придерживаются и некоторые иранские исследователи, утверждающие, что Россия видит в Иране потенциального соперника за влияние в регионе<sup>45</sup>.

Иран является врагом номер один для Израиля – обстоятельство, ставящее Россию в крайне неудобное положение. Именно тесные связи России с Израилем всегда внушали недоверие иранцам по поводу надёжности России. Есть основание предполагать, что срыв контрактов, связанных с поставкой в Иран российских военных комплексов С-300 в период президентства Д. Медведева было также связано с нежеланием ставить под угрозу безопасность Израиля.

*В-третьих*, у Москвы есть опасения по поводу иранского влияния в Центральной Азии, которую Россия считает важнейшим для своих стратегических интересов регионом. Ряд иранских специалистов пишет, что противоречия Москвы и Тегерана в кавказском регионе и в Центральной Азии хотя и находятся в латентной форме, однако имеют свойства мины замедленного действия<sup>46</sup>. Цен-

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Хадиян Н., Заргари М. Россия и ядерная проблема Ирана: подходы к переговорам и роль в достижении соглашения // *Муталеот-е Уросиё-е Маркази*. 2018. №1. С.247-263. (на персидском языке). [Khadiian, N.; Zargari, M. Rossiia i iadernaia problema Irana: podkhody k peregovoram i rol' v dostizhenie soglasheniia (Russia and the Iranian nuclear issue: approaches to negotiations and a role in reaching agreement) // *Mutoleot-e Urosie-e Markazi*, 2018, No. 1, pp.247-263. (In Persian)]

<sup>46</sup> Пурахмади Х., Аббасихушкар А. Основы внешнеполитического поведения России в отношении ядерного вопроса Ирана // *Пажухешнама-е улум-е сияси*. 2012. №1. С. 39-77. (на персидском языке). [Purakhmadi, Kh.; Abbasikhushkar, A. Osnovy vneshnepoliticheskogo povedeniia Rossii v otnoshenii iadernogo voprosa Irana (Russia's Foreign Policy Conduct Regarding Iran's Nuclear Issue) // *Pazhukheshnama-e ulum-e siiasi*, 2012, No. 1, pp. 39-77. (In Persian)]

<sup>41</sup> Levaggi, A.G. After the U.S. Hegemonic Retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East // *Brazilian Journal of International Relations*, 2018, Vol. 7, No.3, pp. 646-666.

<sup>42</sup> Blank, S. Russia and Israel: Friends with benefits // *The Hill*, 17.05.18. Mode of access: <http://thehill.com/opinion/international/388217-russia-and-israel-friends-with-benefits>

<sup>43</sup> Coughlin, C. Israel Puts the Complex Russia-Iran Relationship to the Test in Syria // *The Nation*, 31.05.18. Mode of access: <https://www.thenational.ae/international>

тральная Азия в силу своего ресурсного потенциала и специфического географического расположения продолжает представлять интерес для ряда ведущих и региональных государств, заинтересованных в получении альтернативных источников сырья, новых рынков сбыта и ограничении геополитических возможностей России<sup>47</sup>. Москва рассматривает этот регион, с которым имеет протяженные общие границы, и где проживает значительное число русскоязычного населения, как зону своих исключительных интересов. В связи с этим, Россия чувствительно реагирует на любые контакты государств региона с внешним миром, включая Иран.

После распада Советского Союза и образования независимых государств в Центральной Азии впервые за долгое время у Ирана появилась возможность налаживания непосредственного диалога с государствами региона и проецирования на них своего «мягкосилового» влияния. В истории взаимоотношений Ирана с государствами Центральной Азии не было серьезных противоречий на основе суб-религиозных различий. Несмотря на их принадлежность к суннитскому толку ислама, народы Центральной Азии на протяжении столетий мирно сосуществовали с Ираном. Кроме того, народов данного региона (прежде всего, таджиков) с Ираном объединяет этнокультурная общность и принадлежность к исламскому миру. Кроме цивилизационной привлекательности, для народов Центральной Азии Иран представляет интерес как пример просвещенного исламского государства с элементами современной демократии<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Грозин А.В. Центральная Азия и перспективы конфликта США с Ираном // *Постсоветский материк*. 2018. №1 (1). С. 102-111. [Grozin, A.V. Tsentral'naia Aziia i perspektivy konflikta SShA s Iranom (Central Asia and the Outlook for the US Conflict with Iran) // *Postsovetskii materik*, 2018, No. 1 (1), pp. 102-111.]

<sup>48</sup> Бахриев Б.Х., Джаббари Насир Х. Публичная дипломатия во внешней политике Исламской Республики Иран // *Публичная дипломатия: Теория и практика: Научное издание / под ред. М.М. Лебедевой. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2017. С. 194-216. [Bakhriev, B.Kh.; Dzhabbari Nasir, Kh. Publichnaia diplomatia vo vneshnei politike Islamskoi Respubliki Iran / Publichnaia diplomatia: Teoriia i praktika (Public Diplomacy in*

Наконец, Иран представляет собой альтернативный транзитный путь поставки энергетического сырья из государств Центральной Азии в Европу и другие нефтяные рынки. По мнению ряда исследователей, выстраиванием новых транспортных путей вывоза энергетических ресурсов Центральной Азии изначально представлял большой интерес и для самого Ирана<sup>49</sup>. Именно данный фактор может стать предметом серьезного беспокойства Москвы. На сегодняшний день все государства региона в основном пользуются советской инфраструктурой, проложенной через территорию России. Данное обстоятельство делает государства региона сильно зависимыми от Москвы.

Для России вопрос новых газопроводов очень чувствительный. В случае прокладки новых транзитных маршрутов поставки энергоресурсов из стран Центральной Азии (прежде всего прикаспийских стран) в обход России через Иран может значительно измениться геополитическая расстановка сил. Москва потеряет один из ключевых рычагов давления как на страны региона, так и на ЕС. Существенны и экономические потери для России от появления новых трубо-

the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran / in: *Public Diplomacy: Theory and Practice* / ed. by M.M. Lebedeva. Moscow: Aspekt Press, 2017. pp. 194-216.]; *См. также:* Джаббари Насир Х. Особенности формирования центральноазиатского направления публичной дипломатии Ирана // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология*. 2019. №1. С. 106-112. [Dzhabbari Nasir, Kh. Osobennosti formirovaniia tsentral'noaziatskogo napravleniia publichnoi diplomatii Irana (The Features of the Evolution of Iran's Public Diplomacy in Central Asia) // *Izvestiia Saratovskogo universiteta. Novaia seriia. Serii. Sotsiologiia. Politologiia*, 2019, No. 1, pp. 106-112.]

<sup>49</sup> Сулейманов А.В. Геополитическая борьба России, Турции и Ирана в Центральной Азии и Закавказье // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2013. №4. С. 5-12. [Suleimanov, A.V. Geopoliticheskaia bor'ba Rossii, Turtsii i Irana v Tsentral'noi Azii i Zakavkaz'e (The Geopolitical Struggle of Russia, Turkey and Iran in Central Asia and the South Caucasus) // *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Serii: Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2013, No. 4, pp. 5-12.]

проводов. Европейский Союз долгое время стремился осуществить проект газопровода «Набукко», который, минуя Россию, должен был задействовать новые источники газа в Азербайджане, Казахстане, Туркмении, Ираке, Иране или Египте<sup>50</sup>. Наткнувшись на сильное сопротивление со стороны России, проект остался нереализованным.

Иран, в свою очередь явно демонстрирует желание укрепить отношения со странами Центральной Азии, распространить свое влияние в регионе. Туркменистан глубоко заинтересован в открытии дополнительных возможностей транспортировки добываемого сырья на богатый и перспективный рынок Персидского залива. Не остается в стороне от данной перспективы и Казахстан. Оба государства на сегодняшний день объединяет стремление к созданию взаимных благоприятных условий для осуществления макропроектов в нефтегазовой отрасли, среди которых проект строительства трубопровода Казахстан – Туркменистан – Иран. К ним может подключиться и Узбекистан, который, в последние годы все больше «открывается» внешнему миру, сохраняя во внешней политике принцип многовекторности.

*В-четвертых*, сближение России с Ираном оказывает негативное влияние на отношения России со странами евроатлантического альянса, прежде всего с США. Российско-иранский альянс мешает стремлениям Запад сделать Иран более сговорчивым. Ядерная проблематика вокруг Ирана серьезно заботит государства ЕС и США, однако выход США из «ядерной сделки» ставит под угрозу режим Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), и Россия в данной ситуации выступает силой, препятствующей «окончательному решению» вопроса иранской ядерной программы. Несмотря на поддержку анти-иранских резолюций СБ ООН, Россия старается «не допустить появления в текстах формулировок, которые бы вели к применению против Ирана «удушающих» или «парализующих» мер воздействия»<sup>51</sup>. Ряд исследователей, в том

числе иранских, убеждены, что российско-американские отношения во многом зависят от российско-иранских отношений и наоборот<sup>52</sup>. По крайней мере, у Москвы есть возможность играть на растущей озабоченности США из-за Тегерана, чтобы выбить из американцев уступки в других областях – таких, как санкции, украинский кризис и контроль над вооружениями.

Во многом приведенное выше утверждение справедливо и для российско-европейских отношений. С Ираном Россию тесно связывают лишь общие интересы в Сирии, а экономические связи по масштабам значительно уступают российско-европейским. Если Москва стремится смягчить накал страстей в отношениях с Западом, то тесное отношение с Тегераном не всегда играет в пользу России. Российско-иранские отношения могут развиваться динамично до тех пор, пока это не будет препятствовать налаживанию отношений России с Западом. Исходя из этого, становление стратегического партнёрства между Москвой и Тегераном маловероятно<sup>53</sup>.

На основе анализа совокупности всех приведенных факторов можно сделать вывод, что сближение в отношениях между Москвой и Тегераном во многом носит конъюнктурный / ситуативный характер. По мере продвижения урегулирования сирийского кризиса между сторонами могут возникать новые узлы противоречия.

---

чати МИД России в связи с принятием 9 июня Советом Безопасности ООН резолюции по Ирану. Сайт Министерства иностранных дел РФ. Режим доступа: [http://www.mid.ru/kommentarii/-/asset\\_publisher/2MrVt3CzL5sw/content/id/246542](http://www.mid.ru/kommentarii/-/asset_publisher/2MrVt3CzL5sw/content/id/246542)

<sup>52</sup> Руми Ф. Соединенные Штаты Америки и их влияние на отношения Ирана и России // Политика и общество. 2015. №11 (131). С. 1504-1510. См. также: Усули Г., Расули Р. Отношения Ирана и России: возможности, вызовы и пути развития сотрудничества // Сиясат-е харичи. 2012. №1. С.71-98. (на персидском языке). [Rumi, F. Soedinennye Shtaty Ameriki i ikh vliianie na otnosheniia Irana i Rossii (The United States of America and its Influence on Relations between Iran and Russia) // *Politika i obshchestvo*, 2015, No. 11 (131), pp. 1504-1510.]

<sup>53</sup> Asisian, N. Russia & Iran: Strategic Alliance or Marriage of Convenience // *Small War Journal*, 2013. Pp. 5-32.

<sup>50</sup> Геральд Хосп. «Набукко» потерпел крах // Иносми. 28.06.2013. Режим доступа: <https://inosmi.ru/world/20130628/210481118.html>

<sup>51</sup> Комментарий Департамента информации и пе-

**Сложности в отношениях между Россией и Израилем**

Как было отмечено, Россия и Израиль активно сотрудничают по целому ряду вопросов, как экономических, так и культурных и политических. Однако между сторонами есть ряд вопросов, препятствующих возникновению между ними стратегического союза.

*Во-первых*, Израиль является стратегическим союзником США, плацдармом американского присутствия и влияния в регионе. Между Тель-Авивом и Вашингтоном существует колоссальный объем взаимных интересов и сотрудничества в экономической, политической, военно-стратегической сферах, а также в решении международных и региональных проблем. Исторически США играли ключевую роль в обеспечении безопасности Израиля, а затем его военно-политического превосходства на Ближнем Востоке<sup>54</sup>. Хотя между Россией и Израилем существуют достаточно тесные взаимоотношения, Израиль всегда будет каналом укрепления американского присутствия на Ближнем Востоке.

Следующим препятствием на пути российско-израильского стратегического партнерства является отношение России с Ираном и такими организациями, как Хезболла и ХАМАС. Между Москвой и Тегераном существует динамичное сотрудничество в военно-технической сфере и в сфере безопасности. Иран является одним из основных импортеров российских вооружений (ЗРК С-300,

МиГ 29)<sup>55</sup>. Израиль сильно беспокоит продажа Ирану российских военных и ядерных технологий. Тель-Авив не раз выражал протест по поводу поставки в Иран российских ЗРК С-300. Израиль опасается достижений Ирана в сфере разработки ядерных вооружений.

Что касается группировок Хезболла и ХАМАС, Израиль считает их террористическими организациями, представляющими ключевую угрозу своей национальной безопасности, тогда как Россия не считает их таковыми<sup>56</sup>. Более того, Россия официально поддерживает деловые связи с организацией ХАМАС. Москву не раз посещал глава Политбюро ХАМАС Халед Машаль, что вызывает крайне негативную реакцию у Израиля. Кроме того, Израиль крайне обеспокоен попаданием российского вооружения в руки бойцов Хезболла, которые принимают активное участие в сирийском кризисе на стороне Асада<sup>57</sup>. В израильском руководстве убеждены, что в ходе сирийского кризиса Хезболла значительно усилили свои позиции и наступательные возможности за счет совместных действий с российскими военными<sup>58</sup>.

*В-третьих*, Израиль не устраивает тесные отношения России с Палестинской

<sup>54</sup> Дегтерев Д.А., Стёпкин Е.А. Американская помощь Израилю: истоки, структура, динамика // Вестник МГИМО Университета. 2013. №3 (30). С. 92-99. [Degterev, D.A.; Stepkin, E.A. Amerikanskaia pomoshch' Izrailiu: istoki, struktura, dinamika (American Assistance to Israel: Origins, Structure, Dynamics) // Vestnik MGIMO Universiteta, 2013, No. 3 (30), pp. 92-99.]; См. также: Дегтерев Д.А., Стёпкин Е.А. Динамическое равновесие (роль США в обеспечении военного превосходства Израиля на Ближнем Востоке) // Азия и Африка сегодня. 2013. №10 (675). С. 19-25. [Degterev, D.A.; Stepkin, E.A. Dinamicheskoe равновесие (rol' SSHA v obespechenii voennogo prevoskhodstva Izrailia na Blizhnem Vostoke) (Dynamic Balance. The U.S. Role in Ensuring Israel's Military Superiority In The Middle East) // Aziia i Afrika segodnia, 2013, No. 10 (675), pp. 19-25.]

<sup>55</sup> Коидзуми Ю. Завоевывая иранский рынок: Россия активизировала экспорт вооружений // «ИноСМИ», 16.03.2016. Режим доступа: <https://inosmi.ru/military/20160302/235600847.html> [Koidzumi, Ju. Zavoeyvaja iranskij rynek: Rossiya aktivizirovala jeksport vooruzhenij (Conquering the Iranian Market: Russia Has Stepped up Arms Exports)] // InoSMI, March 16, 2016. Mode of access: <https://inosmi.ru/military/20160302/235600847.html>

<sup>56</sup> РФ не причисляет «Хезболлу» и ХАМАС к террористическим организациям. «Интерфакс», 15.11.15. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/479405>

<sup>57</sup> Васецова Е.С. Россия и Израиль в сирийском кризисе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. №2. С. 7-14. [Vasetsova, E.S. Rossiia i Izrail' v siriiskom krizise (Russia and Israel in the Syrian Crisis) // Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Serii: Politologija, 2016, No. 2, pp. 7-14.]

<sup>58</sup> Хезболла учится у российской армии, как воевать с Израилем. «Иносми». 18.01.2016. Режим доступа: <https://inosmi.ru/military/20160118/235089745.html>

Национальной Администрации. Между Россией и ПНА заключен целый ряд двусторонних межправительственных и межведомственных соглашений, включающие сотрудничество в сферах культуры, туризма, торговли, экономики, безопасности и др. Москва на постоянной основе оказывает ПНА финансово-экономическую и гуманитарную помощь. С 2006 по 2013 г. Россией было выделено около 40 млн. долл. США на покрытие бюджетных расходов ПНА<sup>59</sup>. Также, для обучения палестинских студентов в российских вузах ежегодно выделяется 150 бюджетных мест<sup>60</sup>. С августа 1995 г. на территории Палестинской национальной администрации (ПНА) (сначала в Газе, потом в Рамале) функционирует Представительство Российской Федерации.

Кроме того, интересам Израиля противоречит позиция России по ближневосточному урегулированию, которая основывается на резолюции СБ ООН 242, 338, 1397, 1515, Арабскую мирную инициативу от 2002 года и дорожную карту от 2003 года (предложена Ближневосточным квартетом). Россия выступает за предусмотренное этими документами «создание независимого палестинского государства со столицей в Восточном Иерусалиме, сосуществующего в мире и безопасности с Израилем в границах 1967 года»<sup>61</sup>. Москва поддержала резолюцию Генассамблеи ООН от 29 ноября 2012 г., согласно которой Пале-

стине был предоставлен статус «государствонаблюдателя при ООН, не являющегося ее членом». Это вызывает недовольство со стороны израильского руководства. Оно считает, что образование палестинского государства возможно в случае обеспечения полной безопасности Израиля, а возвращение к границам 1967 года и вовсе не возможно<sup>62</sup>.

*В-четвертых*, в отношениях между Москвой и Тель-Авивом могут возникнуть сложности в связи со интенсивным взаимодействием между Израилем и Организацией Североатлантического Договора. На сегодня Израиль обладает одной из самых широких контактов и связей с НАТО. С альянсом подписана Индивидуальная программа партнерства, предусматривающая стратегический диалог в таких сферах, как борьба с терроризмом, обмен разведывательными данными, нераспространение ядерного оружия и кризисное регулирование<sup>63</sup>. Среди аналитиков в США не раз поднимался вопрос о присоединении Израиля к НАТО. Учитывая угрозы национальной безопасности Израиля, исходящие от Ирана и его союзников (Хезболла, ХАМАС) и от региона в целом, особый интерес Тель-Авива к НАТО является очевидным. Например, в случае вступления Израиля в НАТО потенциальная угроза со стороны Ирана равнялась бы нулю. Израиль остается ключевым партнером НАТО на Ближнем Востоке. Близкие отношения Израиля с НАТО вызывают недоверие со стороны Москвы, которая заинтересована в максимальном устранении влияния НАТО как в близи своих границ, так и на Ближнем Востоке<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> Медведев: Россия с 2006 по 2013 год направила Палестине \$40 миллионов // Рамблер, 11.11.16. Режим доступа: [https://finance.rambler.ru/economics/35242916/?utm\\_content=rfinance&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://finance.rambler.ru/economics/35242916/?utm_content=rfinance&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

<sup>60</sup> Воронцова Е.А., Матевосян А.В., Курныкин О.Ю. Проблема провозглашения палестинского государства и позиция России // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. 2017. №14. С. 69-71. [Vorontsova, E.A.; Matevosian, A.V.; Kurnykin, O.Yu. Problema proвозглашeniia palestinskogo gosudarstva i pozitsiia Rossii (The Problem of the Proclamation of a Palestinian State and the Position of Russia) // *Trudy molodykh uchenykh Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, No. 14, pp. 69-71.]

<sup>61</sup> Российско-израильские отношения. Досье. «ТАСС». 29 января 2018 г. Режим доступа: <https://tass.ru/info/4911115>

<sup>62</sup> История прямых переговоров между Израилем и Палестиной. Досье «РИА Новости», 30.07.2013. Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20130730/953115533.html>

<sup>63</sup> Усули Г., Расули Р. Отношения Ирана и России: возможности, вызовы и пути развития сотрудничества // *Сиясат-е харичи*. 2012. №1. С. 71-98. (на персидском языке). [Usuli, G.; Rasuli, R. Otnosheniia Irana i Rossii: vozmozhnosti, vyzovy i puti razvitiia sotrudnichestva (Relations of Iran and Russia: Opportunities, Challenges and Ways to Develop Cooperation) // *Siasat-e khariji*, 2012, No.1, pp. 71-98. (In Persian)]

<sup>64</sup> Ибрагимов В.Г. Противостояние России и НАТО в регионе Ближнего Востока // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. №10. С. 147-159.

Таким образом, отношения между Россией и Израилем на сегодняшний день достигли уровня ключевых партнеров. Между странами существует высокий уровень доверия и тесные связи на уровне политических фигур. Хотя вышеприведенные проблемы в двусторонних отношениях не носят острого характера, они создают сложности и препятствия на пути к возникновению между ними полноценного стратегического партнерства.

\* \* \*

Возвращение России на Ближний Восток актуализирует вопрос о взаимоотношениях Москвы с Ираном и Израилем. Проблема не только в том, что позиции названных государств влияет на достижение внешнеполитических целей Москвы в регионе, но и в сложности отношения между Тегераном и Тель-Авивом. Учитывая их значимость для внешней политики РФ на текущем этапе, Москве приходится не просто в выстраивании рабочих конструктивных связей с ними.

Теоретические школы международных отношений представляют значительный набор концептуальных подходов к осмыслению внешней политики. Однако, универсальной теории, объясняющей феномен внешней политики, во всем его многообразии, не существует. В фокусе внимания приверженцев разных теоретических направлений, как правило, оказываются отдельные аспекты внешнеполитической деятельности, что не позволяет учитывать все факторы, влияющие на формирование внешней политики того или иного государства.

В рамках настоящей статьи автор опирается на системный подход к анализу внешней политики. Такой подход позволил найти взаимосвязь между эндо – экзогенными факторами, выявить их влияние на осуществление государством конкретного внешнеполитического курса и определить место в нем того или иного государства на конкретном этапе международных отношений.

[Ibragimov, V.G. Protivostoianie Rossii i NATO v regione Blizhnego Vostoka (The Confrontation of Russia and NATO in the Middle East Region) // *Sotsial'no-ekonomicheskie nauki i gumanitarnye issledovaniia*, 2016, No. 10, pp. 147-159.]

Определяя относительно устойчивые детерминанты, влияющие на формирование иранского вектора внешней политики России на текущем этапе, автор выдвигает на первый план геополитическое положение Ирана, выраженный антиамериканизм иранской внешней политики и экономические интересы России. Первый фактор, позволяющий Ирану оказывать влияние на различные политико-экономические процессы от Кавказа до Ближнего Востока, делает Тегеран одним из ключевых игроков в данных регионах, повышая его значимость для внешней политики России. Антиамериканизм внешней политики Ирана не ставит его в один идеологический тренд с Россией, однако такая сущность иранской политики во многом совпадает с российским интересом относительно снижения влияния США как в регионе, так и в мире. Третий, экономический фактор, хотя и не является ключевым детерминантом значимости иранского направления внешней политики РФ, тем не менее санкционированные войны против обоих государств может поспособствовать их сближению. Россия рассматривает Иран потенциальным перспективным рынком сбыта своих товаров тяжелой промышленности.

Факторы, определяющие место Израиля во внешней политике России относительно вариативны с историко-геополитической точки зрения. Именно здесь автором выявлены некоторая корреляция внутри-внешнеполитических элементов. Проведенный анализ показал, что наиболее значительными определителями места Израиля в российской внешней политике являются возможности и влияния на политику Тель-Авива и Москвы русскоязычной еврейской диаспоры, «геополитическое взаимопонимание» между сторонами, несмотря на союзнический характер отношения между Израилем и США. Также, для России сохраняется актуальность военно-технического сотрудничества с Израилем, особенно в сфере высоких технологий, хотя значимость данного фактора в последние годы снижается. Еще одним детерминантом значимости израильского вектора внешней политики Москвы является потенциал Тель-Авива как сдерживающего фактора в отношении растущего иранского влияния в регионе.

Анализ места Ирана и Израиля во внешней политике России показал, что многие факторы, повышающие значимость данных стран для России, в определенной степени являются еще и ограничителями этой значимости, являясь препятствием на пути становления стратегического партнерства между ними. Например, сдерживающие возможности Ирана и Израиля в отношении друг друга одновременно повышают их значимость во внешней политике России и ограничивают становления между отдельными частями данного треугольника характера взаимодействия, который мог бы называться стратегическим.

В отношениях России с Ираном, несмотря на нынешний небывало высокий уровень, существует целый пласт противоречий, одним из которых является проблема нерешенности международно-правового статуса Каспийского моря. Данный вопрос, конечно, не представляется ключевым вызовом для российско-иранских отношений, поскольку он является общей проблемой сразу 5 прикаспийских государств. Более фундаментальным препятствием для становления долгосрочных отношений между Ираном и Россией представляется геополитическая специфика Ближневосточного региона. Москва стремится к выстраиванию хороших отношений со всеми странами данного пространства, многие из которых находятся в перманентной геополитической борьбе друг с другом. Такой внешнеполитический подход России априори ограничивает возможности становления стратегического характера российско-иранских отношений. И, конечно, следует признать, что чрезмерное усиление иранского влияния на Ближнем Востоке и других сопредельных регионах не может считаться приемлемым для России. Такой сценарий для Москвы имеет не только непредсказуемые политические последствия, но риски в геэкономической (прежде всего – энергетической) сфере.

Значительные сложности были выявлены и в отношениях между Россией и Израилем, что не позволяют им, несмотря на упомянутое выше «геополитическое взаимопонимание», достичь уровня стратегических партнеров. Самым очевидным негативным

фактором в данном контексте выступают стратегические отношения Израиля с США и высокий уровень кооперации с НАТО. Значительным образом лимитируют сотрудничество между сторонами отношения Россия с Ираном и позиция Москвы в отношении поддерживаемых Тегераном военно-политических группировок в регионе, а также активное взаимодействие с Палестинской Национальной Администрацией.

Таким образом, опираясь на проведенный анализ комплекса факторов, детерминирующих внешнеполитические приоритеты России в отношении Ирана и Израиля, можно заключить, что между этими государствами и Россией в среднесрочной перспективе формирование стратегического характера взаимоотношений не представляется возможным. Конечно, стороны могут сотрудничать, исходя из сложившейся международной конъюнктуры, по отдельным вопросам региональной или глобальной повестки, однако такие «взлеты» скорее будут иметь тактический характер, а не исходят из необходимости налаживания отношений стратегического характера.

#### Литература:

- Аветисян Ж.Г.* Взаимоотношения России и арабского мира: история становления и современное состояние // Общество: философия, история, культура. 2016. №5. С. 79-81.
- Бармин Ю.Н.* Россия и Израиль: ближневосточное измерение отношений: рабочая тетрадь №42/2018 / [Ю.Н. Бармин]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам. М.: НП РСМД, 2018. 24 с.
- Барнашов О.В., Мироу Ж., Халаф С.С.* Факторы конкуренции между США и Россией на Ближнем Востоке // Современная конкуренция. 2014. №1 (43). С. 87-100.
- Бахриев Б.Х., Джаббари Насир Х.* Публичная дипломатия во внешней политике Исламской Республики Иран // Публичная дипломатия: Теория и практика: Научное издание / под ред. М.М. Лебедевой. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2017. С. 194-216.
- Бочаров Ю.Б.* Концептуальный анализ современной фазы развития взаимоотношений между Россией и Израилем // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2013. №1. С. 26-31.
- Васецова Е.С.* Россия и Израиль в сирийском кризисе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. №2. С. 7-14.
- Воронцова Е.А., Матвеев А.В., Курныкин О.Ю.* Проблема провозглашения палестинского государства и позиция России // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. 2017. №14. С. 69-71.
- Грозин А.В.* Центральная Азия и перспективы конфликта США с Ираном // Постсоветский материк. 2018. №1 (1). С. 102-111.

Дегтерев Д.А., Стёпкин Е.А. Американская помощь Израилю: истоки, структура, динамика // Вестник МГИМО Университета. 2013. №3 (30). С. 92-99.

Дегтерев Д.А., Стёпкин Е.А. Динамическое равновесие (роль США в обеспечении военного превосходства Израиля на Ближнем Востоке) // Азия и Африка сегодня. 2013. №10 (675). С. 19-25.

Джаббару Насир Х. Особенности формирования центральноазиатского направления публичной дипломатии Ирана // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология. 2019. №1. С. 106-112.

Драганов А.А., Самохина Г.В. Специфика российско-иранских отношений в контексте современной геополитической ситуации в мире // Общество: политика, экономика, право. 2016. №3. С. 43-45.

Ибрагимов В.Г. Противостояние России и НАТО в регионе Ближнего Востока // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. №10. С. 147-159.

Клетиков С.С. Перспективы развития российско-иранских отношений в контексте современной международной ситуации // ИСОМ. 2017. №1-1. С. 54-58.

Кожеуров С., Эшттейн А.Д. Россия и Израиль: Изменяющиеся векторы двусторонних отношений // Институт Ближнего Востока, 10.10.2010. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/?p=11660>.

Лебедева М.М. Внешняя политика: исчезновение или перезагрузка? // Внешняя политика: вопросы теории и практики / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: МГУ, 2009. С. 32-42.

Мелкумян Е.С. Ирано-арабская конкуренция в регионе ближнего востока и персидского залива // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2015. №11 (154). С. 60-69.

Моргентау Г. Международная политика / Антология мировой политической мысли: в 5 т. М.: Мысль, 1997. Т.2. С. 501-507.

Геронова А.В. Россия на Ближнем Востоке: современность и перспективы // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2014. Т. 14. №12. С. 22-25.

Паламаренко Е.В. Настоящее и будущее российско-израильского сотрудничества // Научные записки молодых исследователей. 2017. №6. С. 46-55.

Притчин С.А. Позиция России по международно-правовому статусу Каспийского моря и IV каспийский саммит в Астрахани // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. Т. 7. №1. С. 44-65.

Пурахмади Х., Аббасихушкар А. Основы внешнеполитического поведения России в отношении ядерного вопроса Ирана // Пахуехшанама-е улум-е сияси. 2012. №1. С. 39-77. (на персидском языке).

Руми Ф. Соединенные Штаты Америки и их влияние на отношения Ирана и России // Политика и общество. 2015. №11 (131). С. 1504-1510.

Сапронова М.А. Российско-арабское сотрудничество до и после «арабской весны» // Вестник МГИМО-Университета. 2014. №3 (36). С. 27-36.

Семенова Т.А. Столкновение интересов России и США Ближнем Востоке // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2013. №1. С. 84-88.

Современные российско-иранские отношения: вызовы и возможности: рабочая тетр. / [Белобров Ю.Я. и др.; гл. ред. И.С. Иванов]; [Российский совет по междунар. делам]. М.: Спецкнига, 2014.

Сулейманов А.В. Геополитическая борьба России, Турции и Ирана в Центральной Азии и Закавказье // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2013. №4. С. 5-12.

Усули Г., Расули Р. Отношения Ирана и России: возможности, вызовы и пути развития сотрудничества // Сиясат-е харичи. 2012. №1. С.71-98. (на персидском языке).

Хадиян Н., Заргари М. Россия и ядерная проблема Ирана: подходы к переговорам и роль в достижение соглашения // Мутолеот-е Уросиё-е Маркази. 2018. №1. С.247-263. (на персидском языке).

Чернин В. «Русские» депутаты Кнессета 20-го созыва // Институт Ближнего Востока, 23.08.2015. Режим доступа: <http://www.iimes.ru/?p=25686>

Asisian, N. Russia & Iran: Strategic Alliance or Marriage of Convenience // *Small War Journal*, 2013. Pp. 5-32.

Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior / Eds by R. Beasley et al. Wash. (D.C.): CQ Press, 2001.

Keohane, R.; Nye, J. Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston: Little Brown, 1977.

Levaggi, A.G. After the U.S. Hegemonic Retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East // *Brazilian Journal of International Relations*, 2018, Vol. 7, No.3, pp. 646-666.

Moshkova, T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-speaking Community of the State of Israel // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. №2. С. 387-399.

**References:**

Asisian, N. Russia & Iran: Strategic Alliance or Marriage of Convenience // *Small War Journal*, 2013. Pp. 5-32.

Avetisian, Zh. G. Vzaimootnosheniia Rossii i arabskogo mira: istoriia stanovleniia i sovremennoe sostoianie (Relations between Russia and the Arab World: History of Development and Current State) // *Obshchestvo: filosofii, istoriia, kul'tura*, 2016, No. 5, pp. 79-81.

Bakhriev, B.Kh.; Dzhabbari Nasir, Kh. Publicnaia diplomatiia vo vneshnei politike Islamskoi Respubliki Iran / Publicnaia diplomatiia: Teoriia i praktika (Public Diplomacy in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran / in: Public Diplomacy: Theory and Practice) / ed. by M.M. Lebedeva. Moscow: Aspekt Press, 2017. pp. 194-216.

Barmin, Iu. N. Rossiia i Izrail': blizhnievostochnoe izmerenie otноshenii: rabochaia tetrad' (Russia and Israel: the Middle East Dimension of Relations: Working Paper). №42/2018 / [Iu.N. Barmin]; [chief ed. I.S. Ivanov]; Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam – Russian International Affairs Council. Moscow: RSMD, 2018. 24 p.

Barnashov, O.V.; Mirou, Zh.; Khalaf S.S. Faktory konkurentsii mezhdu SShA i Rossiei na Blizhnem Vostoke (The Factors of Competition between the USA and Russia in the Middle East) // *Sovremennaia konkurentsiia*, 2014, No. 1 (43), pp. 87-100.

Bocharov, Iu.B. Kontseptual'nyi analiz sovremennoi fazy razvitiia vzaimootnoshenii mezhdu Rossiei i Izrailem (Conceptual Analysis of the Current Phase Development of Relations between Russia and Israel) // *Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO*, 2013, No. 1, pp. 26-31.

Chernin, V. «Russkie» deputaty Knesseta 20-go sozyva («Russian» MPs of the 20th Knesset) // The Institute of Middle East, August 23, 2015. Mode of access: <http://www.iimes.ru/?p=25686>

Degterev, D.A.; Stepkin, E.A. Amerikanskaia pomoshch' Izrailiu: istoki, struktura, dinamika (American Assistance to Israel: Origins, Structure, Dynamics) // *Vestnik MGIMO Universiteta*, 2013, No. 3 (30), pp. 92-99.

Degterev, D.A.; Stepkin, E.A. Dinamicheskoe ravnovesie (rol' SShA v obespechenii voennogo prevoskhodstva Izrailia na Blizhnem Vostoke) (Dynamic Balance. The U.S. Role in Ensuring Israel's Military Superiority In The Middle East) // *Aziia i Afrika segodnia*, 2013, No. 10 (675), pp. 19-25.

Draganov, A.A.; Samokhina, G.V. Spetsifika rossiisko-iranskikh otnoshenii v kontekste sovremennoi geopoliticheskoi situatsii v mire (The Specifics of the Russian-Iranian Relations in the Context of the Current Geopolitical Situation in the World) // *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2016, No. 3, pp. 43-45.

Dzhabbari Nasir, Kh. Osobennosti formirovaniia tsentral'noaziatskogo napravleniia publichnoi diplomatii Irana (The Features of the Evolution of Iran's Public Diplomacy in Central Asia) // *Izvestiia Saratovskogo universiteta. Novaya seriia. Seriia. Sotsiologiya. Politologiya*, 2019, No. 1, pp. 106-112.

Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior / Eds by R. Beasley et al. Wash. (D.C.): CQ Press, 2001.

Grozin, A.V. Tsentral'naia Aziia i perspektivy konflikta SShA s Iranom (Central Asia and the Outlook for the US Conflict with Iran) // *Postsovetskii materik*, 2018, No. 1 (1), pp. 102-111.

Ibragimov, V.G. Protivostoianie Rossii i NATO v regione Blizhnego Vostoka (The Confrontation of Russia and NATO in the Middle East Region) // *Sotsial'no-ekonomicheskie nauki i gumanitarnye issledovaniia*, 2016, No. 10, pp. 147-159.

Keohane, R.; Nye, J. Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston: Little Brown, 1977.

Khadiian, N.; Zargari, M. Rossiia i iadernaia problema Irana: podkhody k peregovorom i rol' v dostizhenie soglasheniia (Russia and the Iranian nuclear issue: approaches to negotiations and a role in reaching agreement) // *Mutoleot-e Urosie-e Markazi*, 2018, No. 1, pp.247-263. (In Persian)

Kir'janov, O. Iranu dali novyj srok. Sovbez OON vvodit protiv Tegerana dopolnitel'nye sankcii (Iran is given a new term. UN Security Council imposes additional sanctions on Tehran) // «Rossijskaja gazeta». Federal'nyj issue №5204 (125). June 10, 2010.

Klepikov, S.S. Perspektivy razvitiia rossiisko-iranskikh otnoshenii v kontekste sovremennoi mezhdunarodnoi situatsii (Prospects for the Development of Russian-Iranian Relations in the Context of the Current International Situation) // *ISOM*, 2017, no. 1-1, pp. 54-58.

Kozheurov, S., Epshtein, A.D. Rossiia i Izrail': Izmeniaushchiesia vektory dvustoronnikh otnoshenii (Russia and Israel: Changing Vectors of Bilateral Relations). Institut Blizhnego Vostoka, 10.10.2010. Mode of access: <http://www.iimes.ru/?p=11660>

Lebedeva, M.M. Vneshniaia politika: ischeznoenie ili perezagruzka? (Foreign Policy: Disappearing or Resetting?) / in: Vneshniaia politika: voprosy teorii i praktiki, ed. by P.A. Tsygankov. Moscow: MGU, 2009. Pp. 32-42.

Levaggi, A.G. After the U.S. Hegemonic Retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East // *Brazilian Journal of International Relations*, 2018, Vol. 7, No.3, pp. 646-666.

Melkumian, E.S. Irano-arabskaia konkurentsia v regione blizhnego vostoka i persidskogo zaliva (Irano-Arab Concurrence in the Middle East and Persian Gulf) // *Vestnik RGGU. Serii: Politologiya. Istorii. Mezhdunarodnye otnosheniia. Zarubezhnoe regionovedenie. Vostokovedenie*, 2015, No. 11 (154)m pp. 60-69.

Moshkova, T.D. Russian-Israeli Relations: the Role of the Russian-speaking Community of the State of Israel // *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Serii: Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2018, Vol. 18, No. 2, pp. 387-399.

Neronova, A.V. Rossiia na Blizhnem Vostoke: sovremennost' i perspektivy (Russia in the Middle East: Current State and Prospects) // *Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo slavianskogo universiteta*, 2014, Vol. 14, No. 12, pp. 22-25.

Palamarenko, E.V. Nastoiashchee i budushchee rossiisko-izrail'skogo sotrudnichestva (The Present and Future of Russian-Israeli Cooperation) // *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei*, 2017, No. 6, pp. 46-55.

Pritchkin, S.A. Pozitsiia Rossii po mezhdunarodno-pravovomu statusu Kaspiiskogo moria i IV kaspiiskii sammit v Astrakhani (Position of Russia on the international legal status of the Caspian Sea and the IV Caspian Summit in Astrakhan) // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 25: Mezhdunarodnye otnosheniia i mirovaia politika*, 2015, Vol.7, No. 1, pp. 44-65.

Purakhmadi, Kh.; Abbasikhushkar, A. Osnovy vneshnepoliticheskogo povedeniia Rossii v otnoshenii iadernogo voprosa Irana (Russia's Foreign Policy Conduct Regarding Iran's Nuclear Issue) // *Pazukheshnama-e ulum-e siyasi*, 2012, No. 1, pp. 39-77. (In Persian)

Rumi, F. Soedinennye Shtaty Ameriki i ikh vliianie na otnosheniia Irana i Rossii (The United States of America and Its Influence on Relations between Iran and Russia) // *Politika i obshchestvo*, 2015, No. 11 (131), pp. 1504-1510.

Sapronova, M.A. Rossiisko-arabskoe sotrudnichestvo do i posle «arabskoi vesny» (Russian-Arab Cooperation Before and After the «Arab Spring») // *MGIMO Review of International Relations*, 2014, No. 3 (36), pp. 27-36.

Semenova, T.A. Stolknovenie interesov Rossii i SShA Blizhnem Vostoke (The Clash of Interests of Russia and the US Middle East) // *Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii*, 2013, No. 1, pp. 84-88.

Sovremennye rossiisko-iranskije otnosheniia: vyzovy i vozmozhnosti: rabochaia tetr. (Modern Russian-Iranian Relations: Challenges and Opportunities: working paper). Belobrov Iu.Ia. et al.; chief ed. I.S. Ivanov]. Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam – Russian International Affairs Council. Moscow: Spetskniga, 2014. P. 7.

Suleimanov, A.V. Geopoliticheskaia bor'ba Rossii, Turtsii i Irana v Tsentral'noi Azii i Zakavkaz'e (The Geopolitical Struggle of Russia, Turkey and Iran in Central Asia and the South Caucasus) // *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Serii: Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2013, No. 4, pp. 5-12.

Usuli, G.; Rasuli, R. Otnosheniia Irana i Rossii: vozmozhnosti, vyzovy i puti razvitiia sotrudnichestva (Relations of Iran and Russia: Opportunities, Challenges and Ways to Develop Cooperation) // *Siiasat-e khariji*. 2012, no.1. pp.71-98. (In Persian)

Vasetsova, E.S. Rossiia i Izrail' v siriiskom krizise (Russia and Israel in the Syrian Crisis) // *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriia: Politologiya*, 2016, No. 2, pp. 7-14.

Vorontsova, E.A.; Matevosian, A.V.; Kurnykin, O. Iu. Problema provozglasheniia palestinskogo gosudarstva

i pozitsiia Rossii (The Problem of the Proclamation of a Palestinian State and the Position of Russia) // *Trudy molodykh uchenykh Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, No. 14, pp. 69-71.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10004

## IRAN AND ISRAEL IN THE FOREIGN POLICY OF RUSSIA: RESTRICTIONS ON THE WAY OF COOPERATION

Hasan Jabbarinasir

*IRI's National Institute for Cultural and Social Studies, Tehran, Iran*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 18.07.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 12.10.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> Active involvement in Middle East affairs has become one of the key trends of the Russian foreign policy in the current decade. Given the highly competitive nature of engagement context of the Middle East, Russia has to constantly look for a balance in relations with the rivaling countries of the region. Iran and Israel are those states with relations fit well into the Cold War picture. Despite this fact, Russia manages to maintain a fairly high level of relations with both states. However, such maneuvering has its limits. The purpose of the article is to explore the main determinants of the importance of Iran and Israel in Russian foreign policy and key constraints of cooperation of Russia with those states at the present stage. The article uses the ideas of (neo) realism and (neo) liberalism. Methodologically, the study relies on a comparative method and the systems approach that makes it easier to establish correlations between external and internal foreign policy elements when reflecting on their impact on a state's foreign policy. <i>The main results</i> of the study include the following. <i>Firstly</i>, it has been established that Iran's place in contemporary Russian foreign policy is determined primarily by situational factors, while Israel's similar position is determined also by longer-term determinants based on historical, religious, ethnic, political and economic foundations. In the case of Israel, situational geopolitical and economic determinants are complemented by a relatively long-term human factor – resources and capabilities of the Russian-speaking Jewish diaspora. <i>Secondly</i>, it is shown that, despite the high level of Russia's cooperation with Iran and Israel at the present stage, there are a number of factors that limit the formation of strategic cooperation between them. The key constraints in this context in Russian-Iranian relations are epy problem of unresolved legal status of the Caspian Sea, Russia's "all-azimuth" strategy in the Middle East, Moscow's concerns about Iran's growing regional influence and its ability to diversify energy supply routes from Central Asia to Europe and the last but not least is the negative impact of rapprochement with Iran on relations with Western states. The key factors hindering the strategic nature of Russian-Israeli relations include not only the allied nature of Israel's relations with the United States, but also Russia's position on a Middle East settlement, Moscow's expanding engagement with the Palestinian National Administration and relations with Iranian backed – labeled terrorist by Tel-Aviv – military groups in the region. And <i>thirdly</i>, based on an analysis of a combination of factors, it is concluded that Russia's relations with Iran and Israel cannot be strategic, since some determinants of the significance of these states in modern Russian foreign policy at the same time appear to be constraints towards a closer cooperation within this triangle.</p>
<p><b>About the author:</b> Candidate of Political Sciences, Researcher, IRI's National Institute for Cultural and Social Studies</p> <p>e-mail: hjabbarinasir@gmail.com</p>	
<p><b>Key words:</b> foreign policy analysis; balance of power; Iran in Russian foreign policy; Israel in Russian foreign policy; Middle East</p>	

*Для цитирования:* Джаббаринасир Хасан Реза. Иран и Израиль во внешней политике России: ограничения на пути сотрудничества // *Сравнительная политика*. – 2020. № 1 – С. 44-64.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10004

*For citation:* Jabbarinasir, Hasan. Iran i Izrail' vo vnesheiny otvetstvennosti Rossii: ogranicheniye na puti sotrudnichestva (Iran and Israel in the Foreign Policy of Russia: Restrictions on the Way of Cooperation) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 44-64.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10004

# США-ТАЛИБАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭТАПОВ ПЕРЕГОВОРОВ

Георгий Григорьевич Мачитидзе

*Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России,  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> Поступила в редакцию: 27 ноября 2019 Принята к печати: 10 января 2020</p>	<p><b>Аннотация:</b> В статье представлен сравнительный анализ этапов переговорного процесса между США и движением Талибан. Сравниваются также разные позиции администраций Б. Обамы и Д. Трампа по отношению к афганскому мирному процессу. Актуальность данного исследования определяется необходимостью в дальнейшем адекватно оценить возможности участия России в урегулировании афганского конфликта с учетом активизации ее роли в афганских делах. Демонстрируя эволюцию подхода США к контактам с талибами, автор обращает внимание на нежелание движения Талибан идти на компромиссы. На первом этапе переговорного процесса талибы, в ожидании дорожной карты США вывода своих войск из Афганистана, сами были готовы обсуждать лишь вопросы обмена пленными и исключения имен талибов из санкционного перечня ООН. На втором этапе дискуссии завершились иллюзорными обещаниями талибов прекратить огонь, начать межафганский диалог и предоставить гарантии, что территория Афганистана не будет использована против США. Вместе с тем требование талибов относительно скорейшего вывода всех иностранных войск из Афганистана осталось неизменным. Несмотря на увещания США, официальные афганские власти имели все основания считать себя исключенными из переговорного процесса. В конечном итоге американцы заявили о том, что готов проект соглашения. Однако президент США отказался продолжать переговоры с движением Талибан, так как данный документ свидетельствовал о том, что талибы пока не готовы отказаться от контактов с «Аль-Каидой» и предоставить гарантии неиспользования иностранными боевиками афганской территории в террористических целях. Автор указывает на ошибки, допущенные администрацией Д. Трампа, при планировании и проведении переговоров с движением Талибан. Результаты исследования могут быть использованы профильным департаментом МИД России при практической реализации внешнеполитического курса России на афганском направлении</p>
<p><b>Об авторе:</b> к.и.н., аналитик Института международных исследований МГИМО МИД России; эксперт Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями против ИГИЛ, «Аль-Каиды» и Талибан СБ ООН (2014-2019) e-mail: mggkabal@gmail.com</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> США; движение Талибан; прямые переговоры; вывод войск; обмен пленными; прекращение огня; терроризм; «Аль-Каида»</p>	

В июле 2018 года администрация Д. Трампа, отчаявшись исправить ситуацию в Афганистане посредством интенсивных военных операций, дала указание Госдепартаменту начать подготовку прямых переговоров с талибами без представителей афганского правительства<sup>1</sup>, что, несмотря на риторику, означало отход Вашингтона от прежней позиции, ориентированной исключительно на межафганские мирные переговоры, имеется

<sup>1</sup> Clayton, T., Afghanistan: Background and U.S. Policy / Congressional Research Service. Washington, 2019. Mode of access: <https://crsreports.congress.gov/R45818/>

в виду между афганским правительством и талибами. Осуществляя сравнительный анализ деятельности Вашингтона на афганском треке при президентах Б. Обаме и Б. Трампе, следует отметить следующее. Попытки американцев наладить контакты с отдельными деятелями движения Талибан были и ранее. Однако они носили исключительно закрытый характер и проводились совместно с представителями афганского правительства. Никаких официальных переговоров между дипломатами США и талибами без участия афганской стороны, как это происходит в настоящее время, не наблюдалось. Хотя и у

администрации Д. Трампа первые шаги по налаживанию контактов с талибами также носили конфиденциальный характер, о чем свидетельствует закрытая встреча в июле 2018 года в Дохе (Катар) между представителями политического офиса Движения Талибан и заместителем помощника Госсекретаря США Элис Уэльс. Бескомпромиссная позиция талибов относительно дальнейшей судьбы иностранных войск в Афганистане сразу же «охладила пыл» американцев. Стало очевидно, что осуществлявшиеся до сих пор неофициальные контакты между американскими дипломатами и талибами не в состоянии активизировать мирный процесс. К тому же силовое давление талибов на афганское правительство усилилось, а президент Д. Трамп продолжал испытывать глубокое чувство разочарования по поводу того, что после 17-тилетней войны в Афганистане американские войска все еще не могут покинуть эту страну. Еще в марте 2018 года Кандолиза Райс, бывшая помощница экс-президента США Б. Обамы, утверждала, что «в рамках движения Талибан имеются разногласия относительно целесообразности переговоров с официальным Кабулом»<sup>2</sup>, полагая, что с какой-то частью руководства движения Талибан можно договориться о мире. На самом деле, данное утверждение носило весьма сомнительный характер, выдавая желаемое за действительное. Разобщенность во взглядах наблюдалась скорее в рядах правительства национального единства Афганистана. Талибы же, наоборот, продемонстрировали завидное единство взглядов вокруг четко очерченной руководством движения позиции на переговорах с делегацией США.

На этом фоне в конце августа 2018 года распространились слухи о том, что американский дипломат и политик, выходец из Афганистана, Залмай Халилзад может быть вовлечен в сложный процесс афганского урегулирования. Акцент делался на том, что З. Халилзад – этнический пуштун, хорошо знает Афганистан и якобы близок к президенту Афганистана Ашрафу Гани. Хотя, как

представляется, можно с большой долей уверенности утверждать, что служебные интересы каждого из этих государственных деятелей, представляющих разные государства, превалируют над их личными симпатиями или антипатиями. В сентябре 2018 года З. Халилзад действительно был назначен Спецпредставителем США по вопросам афганского примирения<sup>3</sup>.

В сентябре и октябре 2018 года после своего назначения на новый пост Залмай Халилзад провел две встречи с талибами в Дохе, на которых талибы твердили только о необходимости определения сроков вывода иностранных войск из Афганистана. Некоторые эксперты даже охарактеризовали прошедшие встречи как «переговоры ради переговоров»<sup>4</sup>. Из доклада Исследовательской службы Конгресса США следует, что упомянутые контакты американцев с талибами носили конфиденциальный характер и не были официально подтверждены американской стороной<sup>5</sup>. Сравнивая афганскую политику двух последних администраций США, очевидно, что Д. Трамп, рассчитывая набрать в ходе начавшейся в США предвыборной кампании очки, не взирая на критику своих действий в американском истеблишменте и не просчитав все риски, пошел дальше Б. Обамы в афганском урегулировании, перейдя от конфиденциальных контактов к официальным переговорам.

В октябре 2018 года З. Халилзад во главе межведомственной делегации посетил Пакистан, Объединенные Арабские Эмираты, Катар и Саудовскую Аравию, то есть те государства, которые могли оказать какое-то

<sup>2</sup> Rice, S.E. Tell the Truth About Our Longest War // *The New York Times*, 2018.14.03. Mode of access: <https://www.nytimes.com/2018/03/14/opinion/afghanistan-longest-war/>

<sup>3</sup> U.S. Khalilzad in Kabul to Push Peace, Reconciliation Efforts / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2018.08.10. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2117126696/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/55?accountid=178643/>

<sup>4</sup> Gul, A. US, Taliban to Meet Monday in UAE/ VOA. Washington, 2018. Mode of access: <https://www.voanews.com/south-central-asia/us-taliban-meet-monday-uae/>

<sup>5</sup> Clayton, T. Momentum Toward Peace Talks in Afghanistan? / Congressional Research Service. Washington, 2018. Mode of access: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN10935/>

влияние на позицию талибов, а также Афганистан<sup>6</sup>. В результате подобной дипломатической активности стало очевидно, что Белый дом фактически приступил к официальным переговорам с представителями движения Талибан.

18 ноября 2018 года З. Халилзад встретился в Дохе (Катар) с бывшим узниками американской тюрьмы в Гуантанамо, представителями политического офиса движения Талибан в Катаре Хайруллой Хаирхвой и Мохаммедом Фазлом<sup>7</sup> для того, чтобы прозондировать отношение движения Талибан к «Аль-Каиде» и другим террористическим организациям, находящимся на территории Афганистана. Талибов же больше интересовал прежде всего вопрос вывода иностранных войск из ИРА. Заодно поднимались проблемы обмена заключенными и ликвидации санкционного перечня СБ ООН, в котором фигурируют талибы и который ограничивает их возможности свободно передвигаться из одной страны в другую. Талибы были недовольны тем, что после ноябрьских 2018 года переговоров Вашингтон в одностороннем порядке добавил в повестку дня такие вопросы для обсуждения, как необходимость проведения межафганских переговоров и прекращение огня<sup>8</sup>. Причем американцы настаивали на том, чтобы вывод войск из Афганистана был обусловлен прекращением огня, однако талибам удалось нейтрализовать попытку американцев увязать эти два вопроса.

В декабре 2018 года интенсивные дипломатические усилия З. Халилзада продол-

жились в Абу-Даби (ОАЭ), где 17 декабря 2018 года с подачи Исламабада состоялась очередная встреча с талибами, на которой присутствовали представители США, ОАЭ, КСА, Пакистана и политического офиса движения Талибан: Шер Мухаммад Аббас Станакзай, Абдул Салам Ханафи, Дин Мухаммад Ханиф, Мохаммад Захид Ахмадзай, Сухейль Шахин, Фазль Мохаммад Мазлум и Хайрулла Хаирхва. Встреча даже вызвала определенные оптимистические ожидания со стороны политических наблюдателей разных стран. Однако надежды на ощутимые результаты не оправдались и мероприятие вместо трех дней было прервано после первого дня переговоров. Позже талибы заявили, что в ходе переговоров они были нацелены на обсуждение, прежде всего, вопросов вывода всех американских войск и войск других стран НАТО с территории Афганистана, освобождения талибов из афганских тюрем и не предполагали рассматривать более широкую повестку дня<sup>9</sup>. З. Халилзад, в свою очередь, пытался убедить талибов освободить американского профессора Кевина Кинга и его австралийского коллегу Тимоти Вика, которые были похищены в августе 2016 года, однако на тот период стороны так и не смогли договориться<sup>10</sup>.

Как представляется, осенним 2018 года переговорным марафоном завершился первый этап официальных контактов между делегациями США и движения Талибан. Можно сказать, что талибам в этот начальный период удалось отстоять как содержание повестки дня, так и в целом свою позицию на переговорах. В частности, талибы фактически не захотели обсуждать такие вопросы, как признание талибами современной конституции ИРА, проведение межафганских

<sup>6</sup> U.S. Khalilzad in Kabul to Push Peace, Reconciliation Efforts / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2018.08.10. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2117126696/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/55?accountid=178643/>

<sup>7</sup> Afghan Taliban Reportedly Hold Talks With U.S. Envoy In Qatar/ Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2018. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2134986013/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/33?accountid=178643/>

<sup>8</sup> Amiri, S.S. Kabul Defies Taliban's Red Lines As Push To Score Points / TOLONews. Kabul, 2019. Mode of access: <https://tolonews.com/afghanistan/kabul-defies-taliban%E2%80%99s-red-lines-push-score-points/>

<sup>9</sup> U.S. Afghan Peace Envoy Held "Productive" Three-Day Talks in U.A.E. / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2018.19.12. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2158354804/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/59?accountid=178643/>

<sup>10</sup> Iqbal, K. Afghan Peace Process on Fast Track! // *Defence Journal*, 2019, Vol. 22, Iss. 6, pp. 8-12; Iqbal, K. Did Trump Really Want to withdraw from Afghanistan? // *Defence Journal*, 2019, Vol. 23, No. 2.

переговоров и прекращение огня. Забегая вперед, нельзя не заметить, что первый этап, имеет как некоторое сходство, так и серьезные различия со вторым этапом переговорного процесса, который начался в январе 2019 года.

В начале 2019 года во время продолжительного 6-ти дневного январского раунда переговоров в Дохе делегации США и Талибан определили основные рамки потенциального мирного соглашения, в котором повстанцы обязались прекратить огонь, не позволяя международным террористическим группировкам базироваться на территории Афганистана и начать переговоры непосредственно с афганским правительством в обмен на вывод американских войск из страны. Причем заявление З. Халилзада и талибов о достигнутом «прогессе» на переговорах было воспринято Д. Трампом с более осторожным оптимизмом<sup>11</sup>. Основные разногласия были связаны с четырьмя взаимозависимыми вопросами: прекращение сотрудничества талибов с террористическими группировками, сроки вывода американских войск, прекращение огня на всей территории Афганистана и начало переговоров между афганским правительством и талибами. Позиция США относительно вывода войск заключалась в том, что можно сократить количество американских вооруженных сил в Афганистане, однако полный вывод может быть осуществлен тогда, когда для этого созреют условия. Нельзя сказать, что США не старались усадить талибов за стол переговоров с представителями официального Кабула. Однако каждый раз, когда этот вопрос поднимался, американцы натывались на негативную реакцию со стороны талибов, которые считали и считают афганское правительство нелегитимным.

На Западе положительно восприняли назначение одного из создателей движения Талибан Муллы Абдул Гани Барадара, который после восьмилетнего заточения в октябре 2018 года был отпущен на сво-

боду из пакистанской тюрьмы, в качестве главного переговорщика с талибской стороны. Возникло ощущение, что Мулла Барадар может способствовать ускорению мирного процесса. В действительности, решение о подключении его к переговорам принималось руководством движения Талибан в расчете на дальнейшую политико-дипломатическую легитимизацию группировки<sup>12</sup>. Дальнейшие события подтвердили предположение о том, что Мулла Барадар скорее был призван не ускорять, а контролировать ход событий с позиций заместителя лидера движения Талибан.

Отсутствие афганских официальных лиц на переговорах США с талибами вызывало в Кабуле нескрываемые раздражение и разочарование. Весьма болезненно афганское правительство реагировало и на контакты талибов с официальными представителями других государств, особенно Пакистана. Так, планировавшаяся в Исламабаде встреча делегаций США и движения Талибан 18 февраля 2019 года по приглашению пакистанской стороны под мощным давлением Кабула была отменена. Особое негодование у афганского правительства вызвало то обстоятельство, что делегация Талибана планировала даже встретиться с премьер-министром Пакистана Имраном Ханом.

В 2019 году наиболее продолжительным оказался февральско-мартовский шестнадцатидневный раунд переговоров, во время которого делегация США предложила вывести половину американского 14-тысячного военного контингента из ИРА. Другая половина должна была сосредоточиться в течение трех-пяти лет на проведении контртеррористических мероприятий. Восемь тысяч военнослужащих коалиционных сил должны были оказывать содействие в подготовке афганских новобранцев и осуществлять общий контроль за деятельностью афганской армии. Причем не известно,

<sup>11</sup> Trump Says Afghanistan Peace Talks 'Proceeding Well' / Radio Free Europe / Radio Liberty, 2019.30.01. Mode of access: <https://www.rferl.org/a/trump-says-afghanistan-peace-talks-proceeding-well-/29741935.html/>

<sup>12</sup> U.S. Envoy, Taliban Co-Founder Meet In Qatar For Peace Talks / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2019.25.02. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2185667175/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/44?accountid=178643/>

был ли этот план согласован с союзниками США или нет, но талибы полностью отвергли этот план и потребовали окончательного вывода всех войск в течение шести-восьми месяцев. Несмотря на то, что З. Халилзад вновь говорил о прогрессе на переговорах, раунд завершился без каких-либо договоренностей<sup>13</sup>. В связи с тем, что талибы упорно отказывались от прямых контактов с представителями афганского правительства, З. Халилзад стал прорабатывать вопрос об участии талибов в переговорах с афганским правительством в рамках многосторонней конструкции. В частности, он призвал Кабул сформировать объединенную, национальную команду переговорщиков, которая бы включала как официальных лиц, так и представителей широких общественно-политических кругов страны.

В марте 2019 года накапливавшееся в афганских правящих кругах раздражение в связи с тем, что США не смогли выполнить свое обещание заставить талибов сесть за стол переговоров с афганским правительством, вылилось в недипломатичные нападки советника президента Афганистана по национальной безопасности Хамдуллаха Мохиба на З. Халилзада. На пресс-конференции в Вашингтоне Х. Мохиб заявил, что «З. Халилзад, исключив Кабул из переговоров с талибами, делегитимизировал афганское правительство и, возможно, все эти переговоры преследуют цель создать переходное правительство, а сам З. Халилзад хотел бы занять должность «вице-короля»»<sup>14</sup>. Афганская сторона не раз заявляла, что талибы используют переговоры с американцами в пропагандистских

целях<sup>15</sup>. Кроме того, афганское правительство весьма обеспокоено возможным намерением Вашингтона сократить ежегодную помощь Афганистану, которая в настоящее время составляет 5,2 млрд долларов США. Поэтому Кабул просил администрацию президента США не выводить войска из Афганистана, давая недвусмысленно понять, что без военной, материальной и финансовой американской поддержки правительство вряд ли удержится у власти.

Анализ субстантивной части второго этапа переговорного процесса свидетельствует о том, что талибы с готовностью давали обещание американцам не допускать использование афганской территории террористическими организациями против других государств. Представители движения Талибан не сомневаются, что после прихода к власти они смогут нейтрализовать как афганские, так и иностранные экстремистские группировки, которые откажутся подчиниться, и в первую очередь талибы готовы расправиться с ИГИЛ. Правда, и в этом вопросе есть некоторые неопределенности, кого талибы считают террористами, а кого – нет. Разорвать достаточно прочные связи с «Аль-Каидой» талибам будет крайне сложно, учитывая, что лидер «Аль-Каиды» Айман аз-Звахири принес в свое время присягу на верность руководителю движения Талибан Мавлави Хайбатулле Ахундзада. Поэтому талибы пытаются доказать, что «Аль-Каида» не имеет каких-либо агрессивных намерений на территории Афганистана, так как в течение последних 18 лет эта группировка не угрожала интересам США с афганской земли. На самом деле, запросная позиция талибов достаточно жесткая: сначала вывод иностранных войск, а затем переговоры с правительством Афганистана о прекращении огня и относительно легитимности существующего режима.

В начале мая 2019 года состоялся ше-

<sup>13</sup> Mujahid, Z. Remarks by Spokesman of Islamic Emirate Regarding Conclusion of Latest Round of Talks / Voice of Jihad, Islamic Emirate of Afghanistan, 2019. Mode of access: <https://alemarahenglish.com/?p=42686/>

<sup>14</sup> Намёк на систему британских колониальных властей. – Прим. автора. Afghan Official, U.S. Publicly Clash Over Khalilzad's Conduct In Taliban Peace Talks / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2019. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2191305089/fulltext/1B483C8CD76041F8PQ/1?accountid=178643/>

<sup>15</sup> Afghanistan's Abdullah Says Taliban Using Peace Talks For 'Propaganda,' Urges U.S. To Keep Troops/ Radio Free Europe/Radio Liberty. Prague, 2019. Mode of access: <http://www.rferl.org/a/afghanistan-s-abdullah-says-taliban-using-peace-talks-for-propaganda-urges-u-s-to-keep-troops/29817400.html/>

стой раунд американо-талибских переговоров в Дохе. Рассматривались все те же четыре пункта: вывод войск; гарантии против терроризма; установление диалога между талибами и правительством; прекращение огня. З. Халилзад назвал достигнутый результат как «устойчивый, но медленный прогресс», а представитель талибов Забиул-ла Муджахид охарактеризовал переговоры как «позитивные»<sup>16</sup>. Причем З. Халилзад настойчиво продвигал идею прекращения огня, однако встретил довольно решительный отпор со стороны талибов, которые, наоборот, потребовали от США прекратить использовать военную силу и забыть о своем предложении относительно прекращения огня со стороны талибов<sup>17</sup>. В целом, следует констатировать, что обеим сторонам так и не удалось продвинуться вперед во время шестого раунда переговоров.

Накануне седьмого раунда переговоров, который состоялся в начале июля 2019 года, талибы заявили, что прекращение огня и межафганские переговоры не будут обсуждаться в ходе этого раунда. В этой связи представитель движения Талибан Сохейль Шахин предложил: «Как только график вывода иностранных сил будет объявлен, переговоры с правительством сразу же вступят в стадию и нам не нужно будет ждать завершения вывода войск, вывод и переговоры будут происходить параллельно»<sup>18</sup>. Официальные представители США дали понять талибам, что вооруженной оппозиции

стоит идти на компромисс ради получения западной финансовой поддержки. В частности, Э. Уэллс, выступая 13 июня 2019 года перед подкомитетом Конгресса США заявила, что США, другие доноры и Мировой банк работают над тем, чтобы подготовить план экономических мероприятий для Афганистана на период после урегулирования конфликта, что поможет стране двигаться в нужном направлении, чтобы пережить трудные времена»<sup>19</sup>. Подобное заявление накануне седьмого раунда американо-талибских переговоров выглядит как попытка использовать материальные стимулы для оказания воздействия на несговорчивых талибов.

Обращает также на себя внимание тот факт, что именно во время начавшегося очередного раунда переговоров Д. Трамп назвал Афганистан «лабораторией для террористов», объявив, что если США выведет войска из Афганистана, то там в любом случае останется «мощное разведывательное подразделение»<sup>20</sup>. Несмотря на негативную реакцию талибов на заявление президента США и их предыдущие высказывания относительно необходимости ограничения круга обсуждаемых на переговорах тем, в повестке дня были все те же четыре злободневных вопроса: вывод иностранных войск; прекращение огня; предоставление талибами гарантий, что Афганистан не будет использован как плацдарм для нападения на другие страны; межафганский диалог. З. Халилзад назвал переговоры «наиболее продуктивными», талибы также выразили «удовлетворение достигнутым прогрессом», так как переговорщики, по мнению обеих сторон, были близки к достижению соглашения по всем четырем вопросам<sup>21</sup>. Однако талибы не

<sup>16</sup> U.S. Afghan Envoy Says “Faster Progress” Needed in Talks with Taliban / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2019.10.05. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2222612910/fulltext/320AB7408DFE4AF5PQ/54?accountid=178643/>

<sup>17</sup> Sediqi, A.Q.; Hakimi, O. Don’t Tell Us to Halt the Violence, Tell the Americans, Afghan Taliban Say // Reuters, 2019.03.05. Mode of access: <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-afghanistan-talks/dont-tell-us-to-lay-down-arms-tell-the-americans-afghan-taliban-say-idUKKCN1S90GD/>

<sup>18</sup> Sediqi, A.Q. U.S., Taliban Aim to Firm up Date for Foreign Force Exit from Afghanistan // Reuters, 2019.24.06. Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-talks/u-s-taliban-aim-to-firm-up-date-for-foreign-force-exit-from-afghanistan-idUSKCN1TP186/>

<sup>19</sup> Wells, A.G. “U.S. Interests in South Asia and the FY 2020 Budget” / House Foreign Affairs Subcommittee for Asia, the Pacific, and Nonproliferation. Washington, 2019.13.06. Mode of access: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20190613/109647/HHRG-116-FA05-Wstate-WellsA-20190613.pdf/>

<sup>20</sup> Trump Would Leave “Strong Intelligence” In Afghanistan/TOLOnews, Kabul, 2019.02.07. Mode of access: <https://tolonews.com/afghanistan/trump-would-leave-strong-intelligence-afghanistan/>

<sup>21</sup> Nazar, Z. U.S. Envoy Declares “A Lot Of Progress” In Taliban Peace Talks / Radio Free

забывали периодически напоминать о своем главном требовании – выводе всех иностранных войск из Афганистана. В конце июля 2019 года официальный представитель талибов Забиулла Муджахид заявил, что «пока международные силы не будут выведены из Афганистана, прогресс в решении других вопросов невозможен»<sup>22</sup>.

Состоявшийся в Дохе в начале августа 2019 года восьмой раунд переговоров между делегацией США и талибами был сфокусирован на рассмотрении остающихся аспектов, дополняющих потенциальное соглашение с талибами, которое могло бы позволить осуществить вывод войск при соблюдении определенных условий. З. Халилзад назвал результат, достигнутый на последней встрече с талибами, «превосходным прогрессом»<sup>23</sup>. Подобные чрезвычайно оптимистические заявления имели под собой весьма зыбкую почву. Ведь, еще предстояло обсудить с талибами технические детали и механизмы реализации соглашения, состоящего из четырех пунктов. К тому же талибы дали понять, что они начнут диалог с афганским правительством только тогда, когда Вашингтон примет окончательное решение о выводе войск. Белый дом предполагал сократить количество американских военнослужащих приблизительно с 14000 до 8000, а в целом количество военнослужащих НАТО должно было сократиться с 20000 до 12000. Вашингтон рассчитывал, что остающиеся военнослужащие смогут пользоваться одной или двумя крупными военными базами. Нерешенными оставались такие вопросы, как прекращение огня всеми сторонами и под-

держка потенциальных договоренностей Пакистаном. Вывод из Афганистана оставшихся иностранных войск должен, по мнению Белого дома, произойти после того, как раздел власти между правительством и талибами приобретет устойчивые очертания. Подобные намерения свидетельствовали о существенных различиях в подходах сторон к афганскому урегулированию.

Подготовленный проект соглашения в результате девятого раунда переговоров, которые проходили в Дохе на протяжении последней декады августа 2019 года, фактически охватывал две темы: вывод американских и других иностранных войск и антитеррористические гарантии со стороны Талибан. В частности, США сначала обязались вывести в течение 135 дней из пяти военных баз 5400 военнослужащих, если талибы будут четко придерживаться условий, обозначенных в соглашении. Талибы не хотели упоминать «Аль-Каиду», а прибегли к формулировке, что афганская земля не будет использована иностранными джихадистскими силами для организации нападений. Рассмотрение же вопросов подключения афганского правительства к переговорам и введение режима длительного прекращения огня отложено на следующий этап. Кроме того, талибы настаивали на том, чтобы именоваться в соглашении не иначе, как Исламским Эмиратом Афганистана.

Афганское руководство, ознакомленное З. Халилзадом с текстом проекта соглашения, полагало и полагает, что оно не гарантирует присутствие в Афганистане контртеррористических сил США для борьбы с «Аль-Каидой», выживание проамериканского правительства в Кабуле и завершения конфликта в стране<sup>24</sup>. Подготовленный проект соглашения предлагал лишь снижение уровня насилия, степень которого весьма трудно определить, а не полное прекращение огня. Создание условий для диалога между афганским правительством и талибами также выглядит как гипотетическая возможность,

Europe / Radio Liberty. Prague, 2019.08.07. Mode of access: <https://www.rferl.org/a/u-s-envoy-declares-a-lot-of-progress-in-taliban-peace-talks-/30043345.html/>

<sup>22</sup> Taliban Says “No Agreement” On Direct Talks With Afghan Government / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2019. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2171701065/fulltext/1B483C8CD76041F8PQ/9?accountid=178643>

<sup>23</sup> Khalilzad Hails “Excellent Progress” in Peace Talks With Taliban / Radio Free Europe Documents and Publications. Washington, 2019. Mode of access: <https://search.proquest.com/socialsciencepremium/docview/2268381957/fulltext/1B483C8CD76041F8PQ/16?accountid=178643/>

<sup>24</sup> Kimberly, D. Exclusive: Secretary of State Pompeo Declines to Sign Risky Afghan Peace Deal // Time, New York, 2019.05.09. Mode of access: <https://time.com/5668034/pompeo-afghanistan-peace-deal/>

что в реальности может произойти только после четкого согласования графика вывода иностранных войск из Афганистана. На последней стадии переговоров практически был согласован лишь растянутый по времени вывод войск, что не является препятствием для продолжения насилия в стране.

Негативным фоном для американо-талибских переговоров послужили раздающиеся голоса из экспертного сообщества США, полагающие, что подобное соглашение подписывать нельзя. Так, эксперты из Атлантического Совета считали, что не очевидно на каких условиях талибы пойдут на мирное соглашение и готовы ли они сотрудничать с другими политическими силами. Американские эксперты также уверены, что гораздо хуже, чем статус-кво, сохраняющееся в настоящее время в Афганистане, может быть гражданская война, которая начнется, если американская помощь будет прекращена. Поэтому ради защиты интересов США полностью уходить из Афганистана нельзя, пока не достигнут мир<sup>25</sup>. Представляется, что утверждение американских экспертов насчет развязывания гражданской войны в ИРА – неубедительно. Дело в том, что продолжающийся уже много лет афганский конфликт имеет все признаки гражданской войны: насильственный конфликт внутри страны, борьба организованного движения за власть в центре и в регионах, одной из сторон является государство, конфликт сопровождается большим количеством жертв с обеих сторон. Иными словами, гражданская война в стране идет давно, вопрос только в том, что ее масштабы могут расширяться, в случае включения в борьбу представителей других этнических групп.

Отказ США от подписания соглашения с талибами можно было предвидеть. Террористические акты, осуществленные талибами в Кабуле 5 сентября 2019 года стали лишь поводом для Д. Трампа. В отличие от президента США, который заявил, что

переговоры «мертвы», талибы выступили за продолжение диалога, позиционируя себя в качестве миротворцев. Нельзя также не отметить, что повод американцев для отказа от достигнутых договоренностей оказался несостоятельным. Во-первых, в течение всего переговорного процесса между делегацией США и талибами нападения со стороны вооруженной оппозиции, которые сопровождалась человеческими жертвами, никогда не прекращались. Подобные обстоятельства никак не мешали американцам продолжать диалог с талибами. Во-вторых, основные пункты и формулировки проекта соглашения неоднократно согласовывались и у делегации США были многочисленные возможности на более ранней стадии приостановить переговоры или вообще отказаться от них.

В то же время, социологические опросы в США свидетельствуют о том, что большинство респондентов поддерживают идею вывода американских войск из Афганистана. В частности, 55% выступают за вывод войск и только 23% – против. Причем большинство сторонников как Республиканской партии (67%), так и Демократической партии (57%) поддерживают стремление Д. Трампа вывести войска из ИРА<sup>26</sup>.

\*\*\*

Сравнительный анализ двух этапов сложного переговорного процесса свидетельствует о том, что, если первый этап носил зондирующий характер, то второй этап был более продуктивным по своему содержанию. Американской стороне удалось включить в повестку дня вопросы, связанные с прекращением огня и межафганским диалогом (правительство-талибы). Однако тактически талибы переиграли делегацию США, сформулировав положения проекта соглашения нечетко, что позволило как угодно их интерпретировать.

С политико-прагматической точки зрения можно считать, что в выигрыше остался лишь президент ИРА Ашраф Гани, который приветствовал прекращение переговорного

<sup>25</sup> US-Taliban Negotiations: How to Avoid Rushing to Failure / Atlantic Council. Washington, 2019.03.09. Mode of access: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/us-taliban-negotiations-how-to-avoid-rushing-to-failure/>

<sup>26</sup> Iqbal, K. Did Trump Really Want to withdraw from Afghanistan? // Defence Journal, 2019, Vol. 23, No. 2.

процесса. Заключение соглашения между США и движением Талибан могло негативно сказаться на его политической карьере. В проигрыше остались талибы, которые планировали преподнести официальное подписание соглашения как свою победу над США, а также стоящий за ними «в тени» Пакистан, который также ратует за скорейший вывод иностранных войск из Афганистана. Президент Д. Трамп не смог использовать соглашение с талибами в ходе начавшейся президентской гонки как свою победу на внешнеполитическом фронте. В подвешенном состоянии оказалась и его стратегия в Афганистане. Однако в целом США выиграли от того, что удалось предотвратить скорый вывод своих войск из ИРА. Наиболее проигравшей стороной является афганский народ, который продолжает страдать от насилия.

Существующая неразрывная взаимосвязь между такими проблемами, как вывод иностранных войск, получение гарантий антитеррористических усилий талибов, прекращение огня и межафганский диалог, требуют проведения переговоров, вероятнее всего, в трехстороннем формате Вашингтон-талибы-Кабул или даже в четырехстороннем формате Вашингтон-Исламабад-талибы-Кабул для достижения пакетного решения по вопросам афганского урегулирования. Однако фрагментация афганской политической элиты является препятствием для достижения единства взглядов официального Кабула касательно мирного процесса. Необходимо консолидировать афганскую элиту, преодолев политические, этнические и конфессиональные разногласия, а также отложив в сторону личные амбиции.

На афганский мирный процесс в определенной степени влияет и позиция региональных и некоторых вне-региональных государств. Саудовская Аравия, Иран и Турция, несомненно, хотели бы играть более важную роль в афганском мирном урегулировании, однако они больше конкурируют друг с другом и не в состоянии выступить единым фронтом. Россия стала активным участником афганского мирного процесса в связи с организацией диалога между талибами и афганской политической оппозицией. Китай продолжает играть важную роль в

регионе, оказывая дозированное влияние на позицию Пакистана и выступая за упорядоченный вывод иностранных войск из Афганистана в целях установления устойчивого переходного периода в стране<sup>27</sup>.

Стратегическая важность Афганистана, который находится в самом сердце Азии, несколько для США не уменьшилась. Главными рычагами США в Афганистане остаются военное присутствие и финансовая помощь. Вашингтон намерен продолжить переговоры с Талибаном, выдвинув конкретные требования к условиям мира. Удастся ли американцам поколебать твердую позицию талибов, касающуюся вывода в сжатые сроки иностранных войск из Афганистана, покажет ближайшее будущее.

#### Литература / References:

- Amiri, S.S.* Kabul Defies Taliban's Red Lines As Push To Score Points / TOLONews. Kabul, 2019. Mode of access: <https://tolonews.com/afghanistan/kabul-defies-taliban%E2%80%99s-red-lines-push-score-points/>
- Clayton, T.* Afghanistan: Background and U.S. Policy / Congressional Research Service. Washington, 2019. Mode of access: <https://crsreports.congress.gov/R45818/>
- Clayton, T.* Momentum Toward Peace Talks in Afghanistan? / Congressional Research Service. Washington, 2018. Mode of access: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN10935/>
- Gul, A.* US, Taliban to Meet Monday in UAE / VOA. Washington, 2018. Mode of access: <https://www.voanews.com/south-central-asia/us-taliban-meet-monday-uae/>
- Iqbal, K.* Afghan Peace Process on Fast Track! // Defence Journal, 2019, Vol. 22, Iss. 6, pp. 8-12.
- Iqbal, K.* Did Trump Really Want to withdraw from Afghanistan? // Defence Journal, 2019, Vol. 23, No. 2.
- Kimberly, D.* Exclusive: Secretary of State Pompeo Declines to Sign Risky Afghan Peace Deal // Time, New York, 2019.05.09. Mode of access: <https://time.com/5668034/pompeo-afghanistan-peace-deal/>
- Mujahid, Z.* Remarks by Spokesman of Islamic Emirate Regarding Conclusion of Latest Round of Talks / Voice of Jihad, Islamic Emirate of Afghanistan, 2019. Mode of access: <https://alemarahenglish.com/?p=42686/>
- Nazar, Z.* U.S. Envoy Declares "A Lot Of Progress" In Taliban Peace Talks / Radio Free Europe / Radio Liberty. Prague, 2019.08.07. Mode of access: <https://www.rferl.org/a/u-s-envoy-declares-a-lot-of-progress-in-taliban-peace-talks-/30043345.html/>
- Rice, S.E.* Tell the Truth About Our Longest War // The New York Times, 2018.14.03. Mode of access: <https://www.nytimes.com/2018/03/14/opinion/afghanistan-longest-war/>
- Sedqi, A.Q.* U.S., Taliban Aim to Firm up Date for Foreign Force Exit from Afghanistan // Reuters, 2019.24.06.

<sup>27</sup> Afghanistan, Pakistan and China Discuss Peace Process and Counter-Terrorism / Afghanistan.ru. Moscow, 2019. Mode of access: <http://afghanistan.ru/doc/132457.html/>

Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-talks/u-s-taliban-aim-to-firm-up-date-for-foreign-force-exit-from-afghanistan-idUSKCN1TP186/>

*Sediqi, A.Q.; Hakimi, O.* Don't Tell Us to Halt the Violence, Tell the Americans, Afghan Taliban Say // Reuters, 2019.03.05. Mode of access: <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-afghanistan-talks/dont-tell-us-to-lay-down-arms-tell-the-americans-afghan-taliban-say-idUKKCN1S90GD/>

*Wells, A.G.* "U.S. Interests in South Asia and the FY 2020 Budget" / House Foreign Affairs Subcommittee for Asia, the Pacific, and Nonproliferation. Washington, 2019.13.06. Mode of access: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20190613/109647/HHRG-116-FA05-Wstate-WellsA-20190613.pdf/>

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10005

## U.S. – TALIBAN: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STAGES OF NEGOTIATIONS

Georgy G. Machitidze

*MGIMO University,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 27.11.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 10.01.2020</p>	<p><b>Abstract:</b> The article presents a comparative analysis of the stages of the negotiation process between the United States and the Taliban. The different positions of the B. Obama and D. Trump administrations towards the Afghan peace process are also compared. The relevance of this study is determined by necessity to adequately assess the possibilities of Russia's participation in the settlement of the Afghan conflict, taking into account the increase of its role in Afghan affairs. Demonstrating the evolution of the US approach to contacts with the Taliban, the author draws attention to the unwillingness of the Taliban to seek compromises. At the first stage of the negotiation process, the Taliban, waiting for the US plan for the full withdrawal of its troops from Afghanistan, were ready to discuss only exchange of prisoners and the delisting of the Taliban from the UN sanctions list. At the second stage, discussions ended with illusory promises of the ceasefire, the intra-afghan dialogue and the provision of guarantees that terrorists would not use Afghanistan against the United States, but the Taliban's demand for the speedy withdrawal of all foreign troops from Afghanistan remained unchanged. Despite exhortations of the United States, official Afghan authorities had every reason to consider themselves excluded from the negotiation process. Ultimately, Americans declared that the draft of the agreement was ready. However, the US president refused to continue negotiations with the Taliban, as the final version of the agreement indicated that the Taliban were not yet ready to abandon contacts with al-Qaeda and provide all the necessary guarantees regarding the non-use of Afghan territory by foreign terrorists. The author points out errors made by the Trump administration in planning and conducting negotiations with the Taliban. The results of the study can be used by the profile department of the Russian Ministry of Foreign Affairs in the practical implementation of the foreign policy course of the Russian Federation in the Afghan direction.</p>
<p><b>About the author:</b> Candidate of History, analyst, Institute for International Studies MGIMO University, expert (2014-2019) of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and Taliban pursuant to SC UN resolutions 1267/1989 and 1988</p> <p>e-mail: <a href="mailto:mggkabal@gmail.com">mggkabal@gmail.com</a></p>	
<p><b>Key words:</b> USA; Taliban movement; direct negotiations; troop withdrawal; exchange of prisoners; ceasefire; terrorism; al-Qaeda</p>	

*Для цитирования:* Мачитидзе Г.Г. США-Талибан: сравнительный анализ этапов переговоров // *Сравнительная политика*. – 2020. № 1 – С. 65-74.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10005

*For citation:* Machitidze, Georgy G. SSHA-Taliban: sravnitel'nyy analiz etapov peregovorov (U.S. – Taliban: Comparative Analysis of the Stages of Negotiations) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 65-74.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10005

# ЯПОНИЯ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОВЫХ ПОДХОДОВ К ДВУСТОРОННИМ ОТНОШЕНИЯМ

**Виталий Григорьевич Швыдко**

*Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,  
Российский экономический университет имени г. В. Плеханова,  
Москва, Россия*

**Евгения Александровна Ключева**

*Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,  
Российский экономический университет имени г. В. Плеханова,  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b></p> <p><i>Поступила в редакцию:</i> 2 августа 2019</p> <p><i>Принята к печати:</i> 25 ноября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Отношения между Японией и США, имеющие немаловажное значение как для двух этих стран, так и для международных отношений в Северо-Восточной Азии и на Индо-Тихоокеанском пространстве, в последние годы демонстрируют существенные изменения. Сохраняя в неизменном качестве тесный военно-политический союз с США и признавая безусловное лидерство последних при определении стратегического курса и приоритетных задач, Япония все активней продвигает собственную повестку региональной политики и видение национальных интересов. Главной задачей ее правительства, возглавляемого Синдзо Абэ, является своего рода политический ребрендинг Японии как более не отягощенной отрицательным историческим наследием «нормальной» страны с обширным внешнеполитическим инструментарием и ясно выраженными региональными интересами. Эта задача определяет и новые акценты в практике двусторонних японо-американских отношений в сфере безопасности, при решении региональных политических проблем и в регулировании торгово-инвестиционных связей. При этом двусторонние отношения рассматриваются Японией в качестве комплексного явления, в котором одни его элементы могут использоваться в качестве инструмента или средства размена для поиска решений по другим.</p> <p>США, со своей стороны, сосредоточены на задаче сохранения своей прежней роли безусловного лидера, пытаясь нейтрализовать попытки Японии выйти за рамки прежней иерархии и перевести отношения в режим обмена уступками и оптимизации сложного сетевого баланса.</p> <p>Особенностью периода после смены президентской администрации США в 2017 г. стало обнуление прежнего инерционного консенсуса относительно желательности дальнейшей либерализации международной торговли и инвестиций на основе многосторонних соглашений и структур глобального и регионального масштаба. Как и другие страны, Япония столкнулась с настойчивым желанием администрации Д. Трампа уйти от них в пользу двусторонних договоренностей об управляемой и сбалансированной торговле. Её правительство было вынуждено уступить давлению США и начать переговоры о заключении двустороннего торгового соглашения, призванного уменьшить неравновесие товарных потоков политико-административными мерами, главным образом с японской стороны. Однако и в этой сфере японское правительство пытается противопоставить американскому подходу асимметричную тактику связанных «разменов» и широкого использования многосторонних схем.</p>
<p><b>Об авторах:</b></p> <p><i>Швыдко В.Г.</i>, к.э.н., руководитель группы экономики и политики Японии, Центр азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН; ведущий научный сотрудник, Научная лаборатория «Механизмы взаимодействия со странами АТР», РЭУ им. Г.В. Плеханова</p> <p>e-mail: shvydko@imemo.ru</p> <p><i>Ключева Е.А.</i>, зав. отделом ИМЭМО РАН; старший научный сотрудник, Научная лаборатория «Механизмы взаимодействия со странами АТР», РЭУ им. Г.В. Плеханова</p> <p>e-mail: e.klyueva@imemo.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b></p> <p>Япония; США; японо-американские отношения; договор безопасности; индо-тихоокеанское пространство; торгово-инвестиционный режим; торговые соглашения; многосторонние структуры</p>	

Отношения между Японией и США, во многом определяющие структуру разнообразных международных связей в Северо-Восточной Азии и, шире, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, сложны и неоднозначны. На сегодняшний день они представляют собой непростой сплав зависимостей и амбиций, взаимодействия и противодействия, совместных целей и различных интересов. Будучи важными экономическими партнерами и, по крайней мере официально, военно-политическими союзниками с общими задачами и ценностями, две страны имеют разные представления о приоритетах и целях внешней политики – частично совпадающие, но частично и расходящиеся. Соответственно, во взаимных отношениях каждая из них решает свои специфические задачи в сфере безопасности и добивается от партнера тех или иных действий и мер регулирования трансграничной хозяйственной деятельности в зависимости от видения своего собственного интереса.

Эти отношения никогда не были простой материей, особенно если судить о них не по обтекаемым заявлениям официальных лиц, а по тем достаточно жестким дискуссиям, намёкам и выбивающимся в публичное пространство претензиям, которые сопровождают взаимодействие правительственных ведомств и близких к ним структур двух стран. Тем не менее объем и интенсивность многообразных взаимных связей, которыми две страны сегодня не могут пренебречь в контексте своего международного политического и экономического положения, заставляют их относиться к этим отношениям с внимательностью и осторожностью, заботясь об их поддержании и развитии.

Сказанное прежде всего относится к Японии. Серьезное уступая Соединенным Штатам по масштабам своей экономики и политической роли в современном мире, не говоря уже о несравнимом военном потенциале, Япония вынуждена серьезно считаться с позицией и политикой США в своих отношениях – как двусторонних, так и на региональном уровне – и подстраиваться под иницилируемые Соединенными Штатами изменения в их общем векторе и частных деталях, преследуя при этом, одна-

ко, собственные интересы в экономической и политической сферах. Последние два года, отмеченные целой волной таких изменений, стали для японских политиков новым вызовом, ответ на который послужил поводом для переосмысления отношений с США в ряде областей и выдвинул на первый план некоторые новые задачи и подходы при сохранении общей приоритетности этих отношений для современной Японии.

Вместе с тем и для США Япония сегодня является одним из важнейших партнеров в рамках американской глобальной стратегии – партнером, отношения с которым заслуживают большого внимания, тщательного анализа и продуманной оптимизации. При всей специфике внешнеполитической практики Дональда Трампа, отличающейся скорее прагматическим, чем идеологическим подходом к выстраиванию отношений с контрагентами, а также периодически недружественными высказываниями и выпадами в адрес традиционных военно-политических союзников, линия США в отношениях с Японией в целом сохраняет преемственность и нацелена на поддержание их статуса привилегированного партнерства.

Контекст и содержание японо-американских отношений на современном этапе, равно как и их «болевы точки», могут рассматриваться отдельно по трем основным сферам. А именно, это 1) союзнические отношения в сфере военной безопасности, 2) координация внешнеполитической активности правительств США и Японии и 3) межгосударственные отношения по поводу экономических связей, прежде всего регулирование торгово-инвестиционного режима для бизнеса страны-партнера. Именно эти три элемента образуют логический и институциональный каркас современных японо-американских отношений, а наблюдаемые в них в последние годы изменения и подвижки заслуживают внимательного рассмотрения. Поскольку реакция двух правительств на изменения в предмете и контексте этих отношений заметно различается, сопоставление направления и образа действий каждой из сторон представляет интерес как в исследовательском, так и в практическом отношении.

### Отношения в сфере безопасности: альянс и трения

Связи между Японией и США в сфере безопасности – это тесные, но весьма непростые отношения, установившиеся между двумя странами в результате капитуляции Японии на завершающем этапе Второй мировой войны и перехода контроля за ее военной сферой в руки США.

Официально в этой области сегодняшняя Япония связана с США отношениями союзничества и сотрудничества, при этом ведущая роль в этом альянсе принадлежит Соединенным Штатам. Согласно двустороннему договору безопасности, США берут на себя ответственность за оборону Японии от внешней агрессии, для чего содержат на ее территории большое количество своих военных объектов, а также проводят по своему усмотрению размещение и перемещение военной техники, вооружений и персонала. Часть сопутствующих расходов на эти цели несет японское государство через так называемый добровольный взнос (*омоияри ёсан*) в форме финансирования аренды земельных участков для военных баз, строительства жилья для военнослужащих, предоставления коммунальных услуг, оплаты труда местного персонала и др. Несмотря на то, что формально Япония несет эти расходы добровольно и в собственных интересах, фактически их условия являются предметом взаимной договоренности и сложного торга двух правительств.

Хотя нынешний механизм взаимодействия военного министерства обороны США с японскими ведомствами включает в себя многоуровневые регулярные консультации (в том числе в формате консультативного комитета в составе глав оборонных и дипломатических ведомств) и разнообразные механизмы взаимодействия, участие японских политиков и военных в выработке политики США в этом регионе имеет ограниченный и субординированный характер. США традиционно считают свою военную политику исключительно национальной прерогативой, не приемля чьего бы то ни было вмешательства в процесс принятия решений, связанных с ее выработкой. Со-

ответственно, предметом формально равноправных консультаций между сторонами японо-американского альянса является не само военное присутствие США в Японии и в регионе Северо-Восточной Азии, а роль, которая в этом процессе отводится Японии и ее вооруженным силам, а также механизмы взаимодействия американских и японских ведомств. Это значительно снижает интерес Токио к содержательной стороне таких консультаций, переводя основное внимание на формальные и статусные аспекты. В частности, японская сторона ищет любую возможность добиться упоминания в совместных документах признания важности ее усилий на различных международных направлениях, выражения поддержки ее инициатив и пропагандируемых ею концепций.

Вместе с тем динамика отношений такова, что собственный военный потенциал Японии последовательно увеличивается, но при этом ее возможности влиять на приоритеты и характер действий США в сфере безопасности в Северо-Восточной Азии заметно не возросли. Кроме того, военный союз с США проецируется и на отношения Японии с любыми третьими странами в этом регионе: она позиционирует себя как член двустороннего альянса безопасности при выстраивании своих отношений со странами ЮВА, Китаем, Кореей, Австралией и Новой Зеландией. Это, с одной стороны, придает Японии дополнительный вес в этих отношениях, а с другой – ограничивает свободу действий соответствующих японских ведомств, сковывает их инициативу. Хотя формально США поощряют горизонтальные связи между своими союзниками (на принятом в официальных и экспертных кругах жаргоне это именуется конфигурацией «спица-спица» в противоположность конфигурации «спица-ось»), эти связи определяются рамками, заданными отношениями каждого из союзников с «осью» в лице США, лидерство которых считается аксиоматичным.

Учитывая реалии и баланс сил в Азиатско-Тихоокеанском регионе, ни правительство, ни основные политические партии в Японии не ставят под сомнение необходимость сохранения статуса союзника США и определяющего этот статус

японо-американского договора безопасности. Не только в официальных документах<sup>1</sup>, но и в многочисленных экспертных и рабочих докладах, отражающих точку зрения японского политического мэйнстрима, неизменно подчеркивается, что японо-американский «альянс безопасности» является основой и главной гарантией военной безопасности Японии перед лицом потенциальных внешних угроз, прежде всего перед ростом военной мощи КНР и вероятности вооруженного конфликта на Корейском полуострове. Даже те силы в Японии, которые не скрывают своей ностальгии по временам, когда страна была одной из ведущих мировых военных держав, воздерживаются от призывов разорвать военный союз с США или хотя бы качественно трансформировать его с учетом долгосрочных амбиций Японии.

Вместе с тем это не означает отсутствия у японских политиков сомнений или претензий к качеству этого союза и его содержанию. Сомнения по его поводу сводятся, по большому счёту, к двум моментам. Во-первых, нет полной ясности в вопросе о том, какие конкретно события и действия будут интерпретироваться Соединенными Штатами как вызов безопасности Японии, требующий вмешательства США в соответствии с их обязательствами в рамках договора безопасности. Угрозы полномасштабной вооруженной внешней агрессии против Японии, которая бы автоматически активировала эти обязательства, сегодня не просматривается. В то же время вероятные сценарии развития событий в регионе, вызывающие опасения

японской стороны, могут трактоваться Соединенными Штатами по-разному.

Так, Токио долго добивался от США подтверждения того, что действие «договора безопасности» распространяется и на о-ва Сэнкаку, которые КНР считает своей территорией, и полученное в итоге подтверждение нынешний премьер-министр Японии считает своим важнейшим достижением. Однако ему так и не удалось вынудить США конкретизировать их обязательства по задействованию американских сил в случае опасного обострения японо-китайского территориального спора вокруг этих островов. Осуждая односторонние шаги Китая, игнорирующие японскую точку зрения на предмет спора, США тем не менее постоянно подчеркивают, что конфликт должен быть решен самими конфликтующими сторонами, и обязательно в мирной форме. То же относится и к одностороннему введению Китаем зоны воздушного пространства, на которую распространяется режим контроля китайскими национальными средствами ПВО. США, как и Япония, официально не признают правомерность статуса произвольно провозглашенной зоны, однако нет никакой уверенности в том, что они решатся применить против Китая вооруженную силу в случае возникновения на этой почве инцидентов с японскими воздушными судами.

Во-вторых, японские политики вообще не уверены в том, что США решатся на вооруженный конфликт, в частности с Китаем, в ситуации, когда непосредственной угрозы собственно американским интересам нет. И хотя недавнее усиление антикитайской риторики американской администрации воспринимается в Токио с большим удовлетворением, он не питает иллюзий по поводу готовности США видеть проблемы и вызовы безопасности в Северо-Восточной Азии глазами своих союзников.

Основания для таких сомнений вполне реальны: американские президентские администрации неоднократно показывали своими действиями, что в своей военной политике они руководствуются исключительно интересами безопасности США в их собственном понимании, а договоренности с иностранными правительствами принимаются ими в

<sup>1</sup> К ним относятся не только совместные заявления глав двух государств, но и такие основополагающие правительственные документы, как утверждаемая Советом безопасности Японии пятилетний «план действий в области национальной обороны», излагающий философию и базовые положения правительства в сфере оборонного строительства и обеспечения безопасности от внешних угроз. Ныне действующий план, в очередной раз подтвердивший ключевую роль договора безопасности с США, был принят в декабре 2018 г. См.: National Defense Program Guidelines for FY 2019 and beyond / Cabinet Secretariat Website. Mode of access: [http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/2019boueikeikaku\\_e.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/2019boueikeikaku_e.pdf)

учёт лишь в той степени, в которой они не противоречат данному пониманию.

При этом администрация Д. Трампа придерживается этого подхода еще более откровенно, чем предыдущие, демонстрируя готовность с легкостью отказываться от любых соглашений и договоренностей, которые она считает невыгодными для США. В частности, именно нынешняя администрация неоднократно меняла свою позицию по поводу необходимости и содержания контактов с руководством Северной Кореи не только без предварительных консультаций со своими официальными союзниками в Северо-Восточной Азии – Японией и Южной Кореей, но и, в значительной степени, неожиданно для них. Специфические проблемы японо-северокорейских отношений, в частности вопрос о прояснении судьбы японских граждан, похищенных в свое время спецслужбами КНДР, вообще не были всерьез приняты во внимание при определении повестки американо-северокорейских контактов.

Это же в значительной степени относится и к КНР, линия поведения Д. Трампа в отношении которой формировалась без учета пожеланий и мнений союзников и партнеров США. И если военная и инфраструктурная активность КНР в Южно-Китайском море рассматривалась США как прямая угроза своим позициям в этом регионе, то урегулирование противоречий между Японией и КНР по территориальному и историческим вопросам фактически рассматривалось ими как вопрос японо-китайских двусторонних отношений, не требующий активного вмешательства США.

Наконец, японские мейнстримные политики, стремящиеся к восстановлению Японией статуса «нормальной» страны, имеющей неотъемлемое право на собственные вооруженные силы и планирование своего военного строительства, на самостоятельное определение внешних угроз и реагирование на них с задействованием своих вооруженных сил, не находят у США желаемой поддержки. Рассуждения американских официальных лиц о необходимости повышения роли Японии в рамках двустороннего «оборонного альянса», как прави-

ло, подразумевают не вовлечение Японии в процесс принятия важных решений, а лишь увеличение финансового и организационного участия Японии в обеспечении эффективного американского военного присутствия в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>2</sup>. В лучшем (для Японии) случае, речь идет о более активном использовании ее потенциала ведения патрульной и разведывательной деятельности, мониторинга ситуации и т.п. Что же касается более амбициозных планов правящей партии в области оборонной активности, включая ее намерение инициировать изменение конституции страны с закреплением в новой редакции её 9-ой статьи официального статуса «Сил самообороны» как легитимного инструмента обеспечения военной безопасности Японии, то США избегают их публичной поддержки. Отчасти, видимо, это нежелание связано с отрицательной реакцией, которую перспектива активизации военной активности Японии вызывает у соседей по региону, в том числе в Южной Корее, но в своей основе проистекает из ревностного отношения США к любым действиям иностранных правительств, включая и официальных союзников, которые могли бы ослабить «американское лидерство» в обеспечении желаемой военно-политической ситуации в регионе.

Впрочем, сомнения японских политиков по поводу действенности японо-американского договора безопасности пока не выливаются в попытки даже неофициально дистанцироваться от США как ведущего партнёра в рамках стратегического союза при безусловном признании американского лидерства в этой сфере. Наоборот, на официальном уровне подчеркивается чрезвычайная важность поддержания доверительных отношений с США и их руководством

<sup>2</sup> Характерно, что уже в самом начале своего президентства Трамп выдвинул требование ко всем странам, в которых размещены американские войска, компенсировать США соответствующие расходы по их фактическому уровню плюс еще 50% в качестве «премиальной надбавки». Это относится, в том числе, к Южной Корее и Японии (Режим доступа: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/03/08/world/trump-seeks-big-premium-allies-hosting-troops-full-cost-plus-50/>)

для обеспечения безопасности Японии и расширения ее участия в решении международных проблем как регионального, так и глобального масштаба.

### **Координация внешней политики: что изменилось с приходом Д. Трампа**

Вторым важнейшим элементом японо-американских отношений в Японии считают, как уже было сказано, координацию внешней политики двух стран. Последние два года подтвердили готовность японского правительства идти по этому пути, несмотря на возросшие сложности, связанные с особенностями стиля внешней политики нынешнего главы Белого Дома, с одной стороны, и растущей самооценкой японского политического класса – с другой.

Диалог с президентом Д. Трампом является для премьер-министра С. Абэ одной из наиболее приоритетных задач его внешнеполитической активности, а тезис об особой доверительности этих личных контактов – важным элементом его имиджа как успешного и эффективного политического лидера. Несмотря на отсутствие эффективных зримых результатов якобы чрезвычайно доверительных личных отношений двух политических лидеров, С. Абэ не упускает ни одной возможности сообщить СМИ о своих разъяснениях американскому президенту японской позиции по широкому спектру вопросов во время таких контактов, а также отметить внешние признаки дружеского расположения, часто выказываемые Д. Трампом в отношении своего японского визави. Несмотря на возросший скептицизм общественного мнения по поводу пользы таких личных отношений с Д. Трампом, японский премьер продолжает делать на них особый упор.

Что же касается содержательной стороны контактов по линии внешнеполитических ведомств, то они, как правило, призваны продемонстрировать единство подходов двух стран к наиболее принципиальным вопросам региональной ситуации. Среди тем, которые фигурируют в повестке политических консультаций между Японией и США, выделяются, в частности, следующие.

Прежде всего, это возможность воздействия на опасную ситуацию на Корейском полуострове, которую японское правительство считает прямой и непосредственной угрозой своим интересам как с точки зрения военной безопасности, так и с точки зрения противодействия международной криминальной активности. В последнее время, следуя практике администрации Д. Трампа, японские официальные лица описывают желаемое решение «северокорейской проблемы» в категориях «денуклеаризации», под которой они понимают ликвидацию ракетно-ядерного потенциала КНДР. Вместе с тем это не означает, что другие аспекты комплекса отношений по поводу Северной Кореи выводятся за пределы повестки для обсуждения или из области внимания японского правительства.

Так, вышеупомянутый вопрос о прояснении судьбы похищенных много десятилетий назад японских граждан благодаря прошлой пропагандистской активности и сегодня остается в фокусе японского общественного мнения, что вынуждает правительство всякий раз при обсуждении этой темы указывать американским официальным лицам на необходимость для США проявить солидарность с Японией в этом вопросе.

Кроме того, Япония старается представить себя в качестве наиболее последовательного инициатора сохранения и даже ужесточения международных санкций против КНДР, призывая США не соглашаться на вариант поэтапного снятия санкций до достижения конечных целей давления на КНДР. Идея частичного снятия или ослабления действующих санкций в обмен на позитивные встречные шаги со стороны руководства КНДР, не означающие полного отказа КНДР от военных ядерных программ, вызывает со стороны С. Абэ резкие возражения. Он также давал понять, что Япония настаивает на том, чтобы Япония была поставлена в известность об условиях «ядерной сделки» между США и КНДР до ее заключения, а не пост фактум. Правда, существенно влиять на эти условия Япония не может, так как не является участником соглашения о перемирии, заменить которое

должно будущее всеобъемлющее соглашение о прекращении войны на полуострове и полной нормализации отношений между ее сторонами. Да и эффективность жестких высказываний в адрес КНДР со стороны японского правительства вызывает большие сомнения в силу отсутствия у него сколь-нибудь существенных рычагов влияния на северокорейское руководство.

Вместе с тем Токио отстаивает право иметь собственные, не контролируемые США каналы связей и переговоров с руководством КНДР, выдвигая ему собственные условия нормализации отношений и предоставления Северной Корее тех или иных видов помощи. К чисто двусторонним тем, помимо уже упомянутого вопроса о судьбе похищенных японских граждан, относится вопрос о деятельности в Японии организаций корейской диаспоры и ведения в Японии разведывательной деятельности, в наличии которой убеждены японские власти.

Вторая тема, которую Япония в последние годы с готовностью выдвигает в центр повестки политических консультаций с США – это тема «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона». В своей основе эта концепция отражает активно продвигаемую США идею коллективного противодействия расширению присутствия и влияния КНР на этом обширном пространстве. Это не может не находить позитивного отклика у японских политиков, у которых рост мощи и влияния Китая, а главное – его действия по расширению сферы своего контроля как экономическими, так и силовыми методами (сооружение военных объектов и/или установление режима контроля в местах, которые другие страны отказываются признавать территориями или акваториями, принадлежащими КНР) вызывают протест и желание противодействовать. Поскольку же реальные возможности такого противодействия у Японии если и не отсутствуют вовсе, то крайне ограничены, Токио с готовностью откликается на риторику США, де факто направленную против «экспансионистской» и «ревизионистской», по мнению Вашингтона, линии руководства КНР. Более того, японские власти не публично убеждают США в необходимости «сдерживания»

Китая методами военно-политической активности в Индо-Тихоокеанском регионе.

Более того, в рамках этой концепции коллективного противодействия Китаю Токио пытается расширить собственные отношения в сфере безопасности и обороны с потенциальными участниками большой «индо-тихоокеанской» коалиции – Индией, Австралией и Новой Зеландией. Для Токио это также является еще одним способом подчеркнуть, что Япония более не является пораженной в правах страной, проигравшей главную войну XX века, и что она отныне будет строить широкую сеть отношений и нести растущую долю ответственности за поддержание международного порядка на обширном индо-тихоокеанском пространстве, в том числе и с помощью собственных вооруженных сил.

Вместе с тем в планы Токио не входит прямая и острая конфронтация с КНР. Скорее наоборот: косвенно призывая США и их союзников к сдерживанию Китая, он в то же время предпринимает активные шаги, прежде всего в формате двустороннего диалога с Пекином, направленные на снижение градуса напряженности и выстраивание конструктивных отношений в деловой сфере. Во многом именно благодаря настойчивому желанию японской стороны в 2018 г. возобновились полноценные японо-китайские контакты на высшем уровне; вновь возникла тема совместного освоения месторождений углеводородов в Восточно-Китайском море. Контакты между двумя правительствами на рабочем уровне продолжают, хотя и с переменным успехом, что сохраняет шансы на достижение в ближайшие годы важных политических договоренностей.

Наконец, третья тема, вокруг которой строится в последние годы политическое сотрудничество Японии и США на двусторонней основе – это совместное противодействие так называемым нетрадиционным угрозам национальной безопасности – борьба с терроризмом, хакерством и кибератаками, с деятельностью организованных преступных сообществ. В последние несколько лет японское правительство значительно расширило институциональную базу для двусторонних контактов между правоохра-

нительными органами и спецслужбами двух стран, одновременно усилив уголовную ответственность за разглашение секретной и иной «чувствительной» информации. При этом фокус взаимодействия спецслужб был сдвинут от преобладавших ранее сфер (обмен информацией и оказание иного содействия в борьбе с организованной преступностью) в пользу противодействия враждебным и незаконным действиям в киберпространстве.

Тема возможных кибератак была выдвинута в число приоритетных в ходе двусторонних консультаций в формате консультативного комитета по вопросам безопасности (главы министерств обороны и иностранных дел), возобновившихся в 2019 году после двухлетнего перерыва. В то же время в самой Японии тема возможных атак и диверсий в киберпространстве практически не обсуждается, и её активное внесение в повестку всевозможных двусторонних консультаций выглядит, скорее, стремлением подыграть чрезмерной озабоченности американской стороны в расчете на ее встречные шаги.

### Экономические связи и торговые переговоры

Однако главной по приоритетности и затрачиваемым силам областью взаимных отношений являются межгосударственные и межправительственные контакты по поводу экономических связей между двумя странами. В первую очередь это относится к диалогу по вопросам регулирования условий взаимной торговли и инвестиций, который в последние годы давал японской стороне немало поводов для беспокойства и для интенсификации усилий.

Действительно, максимально беспрепятственная работа японского бизнеса на американском рынке (включая рынки Канады и Мексики, образующих общее с США таможенное пространство) является для Японии ключевым условием продолжения экономического роста. Работа на американский рынок имеет жизненно важное значение для японских компаний, работающих на рынке продукции транспортного маши-

ностроения, электронной продукции, промышленных материалов, инжиниринговых и строительных услуг. С этой точки зрения, линия нынешней администрации США на осложнение условий работы иностранных компаний на рынках США как инструмент давления на правительства стран, имеющих активное сальдо в торговле с США, с целью его сокращения ухудшает позиции японского бизнеса и ведет к экономическим потерям. В 2018 году японские компании пострадали от введения повышенных пошлин на импорт в США алюминия и стали и продолжают находиться под угрозой увеличения пошлин на ввоз автомобильной продукции «по соображениям национальной безопасности». Рекомендации на этот счет вынесены министерством торговли США, и соответствующее решение может быть принято президентом и реализовано в кратчайшие сроки<sup>3</sup>. Учитывая, что в 2018 г. отрицательное сальдо торговли США с Японией (67,6 млрд долл.) составило почти 8% совокупного их торгового дефицита<sup>4</sup>, очевидно, что давление американской администрации на Японию с целью существенного сокращения неравновесия торговых потоков будет продолжаться, в том числе с использованием угрозы применения мер таможенного регулирования и защиты.

В качестве мер, которые, по мнению американских официальных лиц, в этих целях должна принять Япония, называются снижение пошлин на американскую сельскохозяйственную продукцию; устранение нетарифных барьеров, препятствующих расширению присутствия американских компаний на японских рынках, включая

<sup>3</sup> Министерство торговли установило, что импорт автомобилей и запчастей представляет собой угрозу для национальной безопасности США и подготовило проект президентского решения с предоставлением странам происхождения соответствующего импорта, в том числе ЕС и Японии, 180-дневного срока для принятия мер для административного ограничения их автоэкспорта в США (См. по ссылке: <http://worldview.stratfor.com/situation-report/us-white-house-threatens-deadline-european-union-and-japan-restrict-auto-imports>)

<sup>4</sup> Режим доступа: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>

рынки информационно-коммуникационных, финансовых и интеллектуальных услуг, а также отказ от так называемых «несправедливых торговых практик», ущемляющих, по мнению американских представителей», интересы иностранного бизнеса в Японии.

Весь этот набор требований был предъявлен Д. Трампом еще в ходе его предвыборной кампании 2016 г. и практически не претерпел изменений после его вступления в должность, несмотря на активные попытки премьера С. Абэ нейтрализовать их традиционным японским инструментом – «разъяснением» вклада, который японские компании вносят в обеспечение занятости, производственных инвестиций и налоговых поступлений в самих США.

Понимая необходимость защиты интересов собственного бизнеса, японское правительство в идеале хотело бы перевести японо-американские споры и разногласия в русло многостороннего регулирования на основе тех или иных региональных форматов. Учитывая, что администрация Трампа твердо намеревается добиться уступок со стороны практически всех своих главных торговых партнеров, Токио справедливо полагает, что противостоять этому давлению в коллективном формате легче и продуктивней, чем на двусторонних переговорах. Именно поэтому премьер-министр С. Абэ приложил столько усилий для заключения и ратификации в 2018 г. «Всеобъемлющего прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве» (СРТРП в англоязычной аббревиатуре) после отказа Д. Трампа от ратификации согласованного предыдущей администрацией более широкого соглашения о таком партнерстве, предусматривавшего участие в нем Соединенных Штатов.

Японский премьер неоднократно публично подчеркивал, что надеется на присоединение США к подписанному пакту в не слишком отдаленном будущем, и что он готов всячески убеждать в этом президента Трампа, настойчиво ведя с ним столь угодно сложный диалог. Тем не менее пока ему пришлось уступить требованию начать двусторонние переговоры о новом японо-американском торговом соглашении, на которых американская администрация, судя

по доступной широкой публике информации, требует от Японии решительных мер по улучшению условий для доступа товаров и услуг из США на японский рынок.

При этом речь идет не только о таможенной защите, но и о нетарифных барьерах, включая сертификацию безопасности, соответствия экологическим нормам, регулирование в сфере трудовых и административных отношений, правила и процедуры государственных закупок и др. Помимо вышеперечисленного, в сферу охвата будущих договоренностей должны попасть нормы защиты прав интеллектуальной собственности, прав инвесторов, стандарты прозрачности регулирующих актов и процедур их принятия, стандарты антимонопольного регулирования, государственное субсидирование и другие меры и инструменты, искажающие действие конкуренции, а также антикоррупционные нормы и практики.

Все эти моменты были перечислены в официальном релизе Торгового представительства США – правительственного агентства, уполномоченного вести торговые переговоры с иностранными правительствами – от 21 декабря 2018 г., в котором были обозначены официальные позиции для начала переговоров с Японией о заключении межправительственного торгового соглашения<sup>5</sup>. Несмотря на то, что заявленные позиции не определяют конечный результат, они в определенной степени ставят рамки для американских переговорщиков, игнорировать которые практически невозможно.

Кроме того, вновь возник вопрос о якобы недобросовестной практике искусственного занижения курса иены как формы протекционизма. Несмотря на то, что Банк Японии не только не управляет курсом национальной валюты, но и не таргетирует его, в вышеупомянутом релизе отдельным пунктом выделена цель «гарантировать, что Япония будет воздер-

<sup>5</sup> United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations. Summary of Specific Negotiating Objectives / Office of the United States Trade Representative. December 2018. Mode of access: [http://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21\\_Summary\\_of\\_U.S.-Japan\\_Negotiating\\_Objectives.pdf](http://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf)

живаться от манипулирования обменными курсами для предотвращения эффективной коррекции платежного баланса и для получения искусственного конкурентного преимущества». Желание американской администрации включить этот пункт в повестку переговоров, на чем также публично настаивает министерство финансов США, де-факто означает, что проводимая японским центральным банком национальная версия политики «количественного смягчения» может рассматриваться командой Д. Трампа как недобросовестная практика валютного манипулирования и, соответственно, может быть введена в переговорное поле<sup>6</sup>.

Решение о том, что переговоры должны начаться в январе 2019 г., было обнародовано после встречи С. Абэ с Д. Трампом в конце сентября 2018 г. Однако проблемы Д. Трампа с принятием бюджета и усугубление торгового конфликта с Китаем привели к тому, что первые контакты между высшими должностными лицами, уполномоченными вести торговые переговоры – государственным министром Тосимицу Мотеги и торговым представителем США Робертом Лайтхазером – состоялись лишь в середине апреля. При этом обе стороны согласились в том, что переговоры требуют основательной проработки повестки и выделения приоритетных вопросов и не нуждаются в установлении жестких предельных сроков для их окончания<sup>7</sup>,

Тактика японской стороны в этой ситуации понятна и в определенной степени очевидна – во-первых, избежать расширения области договоренностей, сведя ее к вопросу о таможенных пошлинах<sup>8</sup>. А во-вторых, пере-

вести эти переговоры в режим затяжного торга по конкретным положениям на рабочем, то есть неполитическом уровне в надежде на то, что политическая актуальность вопроса о несбалансированности взаимной торговли, превращенного Д. Трампом в свой пропагандистский «конёк», со временем ослабнет<sup>9</sup>.

Японское правительство в принципе не возражает против тезиса Д. Трампа о том, что принципы свободной конкуренции и недискриминационного отношения к иностранным компаниям должны быть отражены в будущем соглашении. Еще более позитивно оно относится к идее необходимости защиты прав собственников и инвесторов, в том числе в отношении объектов интеллектуальной собственности.

Вместе с тем Токио справедливо полагает, что переход от абстрактных принципов к трактовке конкретных регулирующих норм породит массу разногласий и претензий со стороны американских переговорщиков. В частности, Япония имеет довольно обширный набор требований к реализуемой в стране продукции, которые мотивируются безопасностью для потребителя и для окружающей среды, а также нуждами унификации и стандартизации. Далеко не все они согласуются с соответствующими нормами и стандартами США и могут трактоваться как препятствие для справедливой конкуренции.

Множество претензий с американской стороны могут возникнуть в связи с вроде бы бесспорным требованием информационной прозрачности и открытости в сфере регулирования, возможностью оспорить решения и нормативные акты регулирующих инстанций в судебном или административном порядке. Много скользких моментов может возникнуть и в связи с требованием

канская – о «соглашении о свободной торговле» (Free Trade Agreement, FTA)

<sup>6</sup> Соответствующее положение по настоянию США было внесено в их новое соглашение с Канадой и Мексикой (USMCA), заменившее собой прежнее соглашение NAFTA.

<sup>7</sup> *The Japan Times*. 16.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/16/business/japan-u-s-focus-cutting-tariffs-goods-trade-talks-tokyo-says>

<sup>8</sup> Это проявляется даже в спорах об официальном наименовании цели переговоров: если японская сторона предпочитает говорить о «соглашении об условиях товарной торговли» (Trade Agreement on Goods, TAG), то амери-

<sup>9</sup> Об этом, в частности, накануне начала переговоров писал хорошо знакомый с ситуацией эксперт Исследовательского института Номура Такахидэ Киучи (Mode of access: <https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2019/fis/kiuchi/0411>). См. также: Japan Drafts a Delicate Approach to U.S. Trade Talks / Stratford website. Mode of access: <http://worldview.stratfor.com/article/japan-drafts-delicate-approach-us-trade-talks>

исключить из арсенала государственных ведомств любые формы субсидирования национальных производителей – особенно в сельском хозяйстве и в сфере мелкого регионального бизнеса. Наконец, тема выравнивания условий для японских и американских инвесторов настолько сложна и обширна, что пункты разногласий могут зашкалить за все разумные пределы.

Именно в силу всего вышесказанного главной задачей японских ведомств является превращение переговорного процесса в дозированный и сбалансированный обмен взаимными уступками, главным образом по размерам импортных пошлин, и фиксирование общих принципов справедливой конкуренции, в том числе принципа равенства прав и возможностей национальных и иностранных компаний без углубления в детали необходимых для этого действий и институциональных изменений. При этом уступки с японской стороны могут включать в себя и меры из области нетарифных барьеров для импорта, в частности изменения в правилах сертификации новых автомобилей для реализации на японском рынке, и увеличение закупок американского природного газа и вооружений. Возможно также принятие мер для облегчения условий т.н. «цифровой торговли» – торговли данными и другим контентом в электронном виде, в расширении которой заинтересованы такие американские компании-лидеры, как «Амазон» и «Гугл»<sup>10</sup>. Очевидно, что все эти меры навстречу требованиям США могли бы способствовать сокращению размеров американского отрицательного сальдо во взаимной торговле, что могло бы быть представлено Д. Трампом как большой личный успех.

Взамен С. Абэ хотел бы получить как минимум отмену дополнительных пошлин

на алюминий и сталелитейную продукцию и отказ от введения пошлин на продукцию японского автомобилестроения. Как максимум – выстроить экономические отношения с США на основе комплексного соглашения, подобного тому, которое Япония в 2018 г. заключила с ЕС и участниками СРТРР и которое бы гарантировало стабильность соответствующего режима.

В принципе, такое соглашение могло бы быть достигнуто в сжатые сроки, особенно если американские переговорщики примут японскую позицию, заключающуюся в том, что условия для американских компаний и товаров не могут быть лучше, чем соответствующие положения, согласованные Токио в ходе переговоров с ЕС и странами-участницами соглашения о Транстихоокеанском партнерстве. Однако «фактор Трампа», а именно: вмешательство американского президента в переговорный процесс, которое не всегда может быть нейтрализовано рациональными аргументами, резко уменьшает вероятность относительно быстрого достижения договоренностей. Соответственно, существует достаточно высокая вероятность того, что переговоры затянутся, а их успех будет зависеть от привходящих обстоятельств. Например, от того, удастся ли Д. Трампу добиться от Китая таких условий сделки по новым условиям торговли, которые позволят ему представить их как свой крупный личный успех и насколько велико будет давление на него со стороны американского аграрного лобби, настаивающего на скорейшей договоренности с Японией по торговле сельскохозяйственной продукцией.

В любом случае, однако, общая конфигурация позиций двух стран на торговых переговорах останется неизменной. США, чей рынок в целом более открыт для торговых и инвестиционных операций японских компаний, чем японский – для американских, будет требовать от Японии мер по облегчению и поощрению импорта из США и, возможно, косвенного ограничения его собственного экспорта в чувствительных для США сферах, в то время как позиция Токио будет оставаться в большей степени оборонительной. При этом, одна-

<sup>10</sup> На самом деле, перечисленные меры, включая регламенты торговли услугами, были обозначены в качестве областей для возможного торга с японской стороны уже на первой встрече Т. Мотеги с Р. Лайтхайзером (The Japan Times. 17.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/17/business/economy-business/japan-u-s-agree-include-e-commerce-digital-services-new-trade-talks>)

ко, Япония будет настаивать на том, чтобы США де-факто выполняли обязательства, с которыми они согласились при выработке текста соглашения о Транстихоокеанском партнерстве, несмотря на формальный отказ от них нынешней американской администрации.

## Литература / References:

*Irwin, Douglas A.* Trade Under Trump // *Foreign Affairs*, 06.11.2018. Mode of access: <http://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-06/trade-under-trump>

*MacArthur Bosack, Michael.* Five Takeaways from Japan-U.S. Security Talks // *The Japan Time*,

24.04.2019. Mode of access: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/04/24/commentary/japan-commentary/five-takeaways-japan-u-s-security-talks>

*Nakagawa, Junji.* The US-led Trade War: Towards a Rule-based Solution. AJISS Commentary No.261. Mode of access: [http://www2.jiia.or.jp/en\\_commentary/201807/19-1.html](http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201807/19-1.html)

*Sneider, Daniel.* Two Roads Ahead For U.S.-Japan Trade Talks // *Tokyo Business Today* by Toyokeizai Online. April 16, 2019. Mode of access: <http://toyokeizai.net/articles/-/277126>

*Urata, Shujiro.* Higher US Tariffs on Steel / Aluminum Imports and Japan's Response. AJISS Commentary No.258 / JIIA. Mode of access: [http://www2.jiia.or.jp/en\\_commentary/201804/17-1.html](http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201804/17-1.html)

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006

## JAPAN AND US: COMPARATIVE ANALYSIS OF NEW APPROACHES TO BILATERAL RELATIONS

Vitaly G. Shvydko

*The Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations  
of the Russian Academy of Sciences, Plekhanov Russian University of Economics,  
Moscow, Russia*

Evgenia A. Klyueva

*The Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations  
of the Russian Academy of Sciences, Plekhanov Russian University of Economics,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 02.08.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 25.11.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> Japan – U.S. relations, which are of great importance for the both countries as well as for international relations in North-East Asia and the Indo-Pacific, have experienced significant changes in recent years. While continuing to maintain close military-political alliance with the United States and recognize unconditionally its leadership regarding the choice of strategic course and priorities, Japan is increasingly promoting its own regional policy agenda and its vision of national interests. The main task of its government, headed by Shinzo Abe, is a kind of «rebranding» Japan in political terms as a «normal» country void of negative historical heritage with the ability to employ a full set of foreign policy tools and promote its interests on a regional scale. The said task brings about new accents in Japan’s relations with the USA in the sphere of security, in solving regional political problems and regulating mutual trade and investment. At the same time, bilateral relations are viewed by Japan as a complex set where some elements can be used as a tool or traded as parts of a package deal to secure a comprehensive solution. The United States, for its part, is focusing on maintaining its role as the undisputed leader, trying to neutralize Japan’s attempts to break the framework of the established hierarchical order and change the logic of bilateral relations to that of trading concessions and optimizing complex network balance. Since the change of presidential administration in the US in 2017 there has been a marked decay of long-established consensus on the desirability of further liberalization of international trade and investment through multilateral agreements and frameworks. Like other countries, Japan faced a persistent drive by Trump administration to withdraw from them in favor of bilateral agreements on managed and balanced trade. Japan’s government had to give in to the US pressure and begin negotiations on a bilateral trade agreement designed to reduce imbalance of trade flows between the two countries through policy steps to be taken mainly by the Japanese side.</p>
<p><b>About the authors:</b></p> <p><i>Vitaly G. Shvydko,</i> Candidate of Economics, Head of the Japanese Economy and Politics Research Group, Center for Asia-Pacific Studies, IMEMO RAN; Leading Researcher, Research Laboratory “Mechanisms of Interaction with Asia Pacific Countries”, Plekhanov Russian University of Economics</p> <p>e-mail: shvydko@imemo.ru</p> <p><i>Evgenia A. Klyueva,</i> Head of the Department, Center for Asia-Pacific Studies, IMEMO RAN; Senior Researcher, Research Laboratory “Mechanisms of Interaction with Asia Pacific Countries”, Plekhanov Russian University of Economics</p> <p>e-mail: e.klyueva@imemo.ru</p>	
<p><b>Key words:</b> Japan; USA; Japan-US relations; security treaty; Indo-Pacific; trade and investment regime; trade agreements; multilateral frameworks</p>	

*Для цитирования:* Швыдко В.Г., Ключева Е.А. Япония и США: сравнительный анализ новых подходов к двусторонним отношениям // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 75-87.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006

*For citation:* Shvydko, Vitaly G.; Klyueva, Evgenia A. Yaponiya i SSHA: sravnitel’nyy analiz novykh podkhodov k dvustoronnim otnosheniyam (Japan and US: Comparative Analysis of New Approaches to Bilateral Relations)// *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 75-87.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10006

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10007

# СЕРБИЯ: МНОГОВЕКТОРНОСТЬ КАК ВЫХОД ИЗ ТУПИКА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ УЯЗВИМОСТИ

**Елена Георгиевна Пономарева**

*Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Москва, Россия*

**Мирослав Младенович**

*Белградский университет, Белград, Сербия*

<p><b>Информация о статье:</b>  <i>Поступила в редакцию:</i> 13 сентября 2019  <i>Принята к печати:</i> 29 декабря 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Балканы продолжают оставаться зоной стратегической уязвимости. Усиление последней в настоящее время определено борьбой ведущих акторов мировой политики за пока еще относительно нейтральную в политическом и военном смысле страну Евроюга – Сербию. Белграду, несмотря на серьезные потрясения рубежа XX–XXI вв. (разрушение Югославии, бомбардировки НАТО, «развод» с Черногорией, создание «Республики Косово»), удастся до сих пор балансировать между двумя главными полюсами притяжения – ЕС–НАТО и Россией, что укладывается в концепцию многовекторности. При всей географической, исторической, культурной и экономической предопределенности европейской интеграции окончательный ее выбор Сербией отягощен двумя принципиально важными моментами – необходимостью признания «Республики Косово» и включением в военно-политическую рамку НАТО. Причем первый вопрос несет существенные политические и цивилизационные риски как для Западных Балкан, так и для всего Евросоюза, не говоря уже о серьезном внутреннем расколе сербского общества в отношении возможности признания албанского новообразования. Естественным балансиром евроатлантическому давлению на Белград выступает Россия, имеющая уникальные имиджевые возможности и не претендующая в отличие от ЕС на роль «империи по приглашению». Ситуация осложняется тем, что существующий исторический дуализм многовекторности нарушается появлением на Балканах нового игрока – Китая. Пекин исключительно экономическими рычагами решает стратегические задачи проникновения на европейские рынки и параллельно плавно, но последовательно вытесняет Россию как главную для Сербии альтернативу Западу. На основе анализа тактики экономических действий китайских компаний в статье делается вывод о нарастании скрытой конкуренции между КНР и РФ за место главного неевропейца не только в Сербии, но и на Балканах в целом. В таких условиях сохранение политики многовекторности при всей имеющейся критике данной концепции может стать для Сербии возможностью выхода из тупика стратегической уязвимости – сохранить на ближайшую перспективу статус-кво политической и военно-стратегической нейтральности.</p>
<p><b>Об авторах:</b>  <i>Пономарева Е.Г.</i>, д.полит.н., профессор, кафедра сравнительной политологии, МГИМО МИД России          e-mail: nastya304@mail.ru  <i>Младенович М.</i>, Факультет безопасности, Белградский университет          e-mail: miroslav_mladenovic@yahoo.com</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b>          Сербия; ЕС; Россия; Китай; НАТО; политика многовекторности; косовский вопрос</p>	

На протяжении столетий Балканы были и остаются турбулентной зоной мировой политики, что во многом определено историческим наследием – чересполосным проживанием народов, наложением культур и религий. В то же время потенциал не-

стабильности, сохраняющийся в текущей реальности, определен столкновениями интересов ведущих игроков современности – государств, наднациональных и транснациональных структур, причем не всегда легальной природы: все активнее ведут

себя в регионе представители международного терроризма<sup>1</sup> и тесно связанного с ним международного криминала<sup>2</sup>. Сербия как срединное и самое значимое государство Западных Балкан занимает центральное место в стратегии евроатлантической интеграции. В то же время выбор этого вектора развития для сербского общества до сих пор обременен рядом принципиальных нерешенных вопросов, что, с одной стороны, существенным образом осложняет процедуру вступления в ЕС; с другой – определяет необходимость проведения политики военного нейтралитета и многовекторности, позволяющей сохранить свою независимость и значимость в международной повестке.

### Многовекторность как политика выживания

В рассказе выдающегося сербского писателя М. Павича «Ведвуджский чайный сервис» показаны сложные отношения двух героев – мужчины и женщины, имена которых неизвестны. Повествование ведется от первого лица и заканчивается так: «Возможно ли, что на самом деле я ненавидел ее?... Если читатель не догадался сам, то вот и ответ на загадку. Мое имя Балканы. Ее имя – Европа»<sup>3</sup>.

Действительно, история и современность взаимосвязей балканских и европейских стран полна противоречий. Без преувеличения, самый сложный, доходивший в разные периоды до грани ненависти, диалог с Европой у сербов. Дважды в XX в. (Первая и Вторая мировые войны) Сербия оказывалась в окопах против Европы Второго и Третьего рейхов и выходила из этих сражений в рядах победителей. Геополитическими итогами кровавых битв было превращение

Сербии в ядро балканских «империй» – королевской (1918-1941) и социалистической (1945-1991) Югославий. Последствия разрушения последней стали для Сербии и сербов национальной трагедией – они не только потерпели поражение в балканских войнах современности в Хорватии и Боснии, пережили десятилетие санкций и 78 дней бомбардировок авиацией НАТО, но потеряли контроль над Косово и Метохией – местом рождения средневековой сербской государственности.

Поддержка коллективным Западом «проекта Косово»<sup>4</sup> серьезно травмировала сербские представления о своем европейском месте, хотя всем сербам в отличие от россиян хорошо известна роль великих, в том числе европейских (прежде всего, Австро-Венгрии и Италии) держав в конструировании албанской нации и продвижении идеи «Великой Албании», которая в годы Второй мировой войны стала символом геноцида сербов. История повторилась в новой трагедии: косовский вопрос стал водоразделом балканской реальности, закрепив как идентификационный код большинства сербов (слоган «Косово је Србија», причем, именно на кириллице является опознавательным знаком сербских патриотов), так и отношение к Большой Европе, выраженное М. Павичем в далеком и уютном для сербов 1973 году.

Слабая государственность как итог разрушения сегментарного государства, в рамках которого Сербия «растворилась» в югославянстве и волею «последнего Габсбурга на Балканах», как называют маршала Тито сербы, утратила значительную часть своих исторических территорий, сформировала стратегическую уязвимость Белграда. Довольно узкий коридор внутри- и внешнеполитических возможностей подталкивает Сербию (по примеру большинства постсоциалистических стран) к выбору «империи

<sup>1</sup> Speckhardt, A.; Shajkovic, A. The Balkan Jihad. Recruitment to Violent Extremism and Issues Facing Returning Foreign Fighters in Kosovo and Southern Serbia // *Soundings*, 2018, Vol. 101, No. 2, pp. 79-109.

<sup>2</sup> Networks and Netwars: the Future of Terror, Crime and Militancy. Eds. J. Arquilla & D. Roniteldt: Rand Corp., 2001. 320 p.

<sup>3</sup> Павич М. Ловцы снов. СПб.: Азбука-классика, 2003. С. 366 [Pavich, M. Lovcy snov (Dream Hunters). Saint-Petersburg: Azbuka-klassika, 2003. P. 366].

<sup>4</sup> Пономарева Е.Г. Проект «Косово» и большая политика // Мир и политика. 2013. № 7 (82). С. 92-111 [Ponomareva, E.G. Proekt «Kosovo» i bol'shaya politika (The Project "Kosovo" and Big Politics) // *Mir i politika*, 2013, No. 7 (82), pp. 92-111.]

по приглашению»<sup>5</sup>, готовой на довольно жестких условиях взять на себя бремя наставника и защитника.

В отличие от других «новых демократий» Сербия все еще избегает окончательного выбора патрона и старается проводить политику многовекторности, позволяющей сохранять устойчивость политического режима, балансируя между интересами ведущих игроков мировой политики (прежде всего, это Германия, ЕС, Китай, Россия, США, Франция). При всех издержках и имеющей место критике политика многовекторности, если это искусная и тонкая игра, позволяет «малым нациям»<sup>6</sup> защищать свои интересы и максимально ослабить внешнеполитическую зависимость. В то же время векторальный приоритет всегда присутствует. Например, для стран Центральной Азии – это Россия и Китай. Для постсоветского Кавказа – Россия, Турция и США. Для Сербии – это ЕС и Россия.

Европейский вектор – рациональный выбор по целому ряду причин (политика, география, экономика, культура). Такой подход формализовался в ратификации 9 сентября 2008 г. парламентом Сербии Соглашения об ассоциации и стабилизации. 22 декабря 2009 г. президент Сербии Б. Тадич подал заявку на вступление страны в ЕС. С этого момента начался трудный процесс выполнения Белградом все новых условий не только европейской, но и атлантической интеграции, поскольку членство в ЕС плотно увязано с военно-стратегическими вопросами. Казалось бы, выбор дуалистической (ЕС-НАТО) «империи по приглашению» сделан. Белград выполнил практически все условия членства, включая процесс нормализации отношений с «Республикой Косово» (РК), и с 2015 г. обременил себя IPAP (*Individual Partnership Action Plan*) – оперативным соглашением, определившим максимально тесное сотрудничество с НАТО, проникно-

вание структур альянса, практически, во все сферы сербского государства.

Однако, на Балканах не все так однозначно, и А. Вучич вслед за своими предшественниками на всех площадках повторяет: «Сербия никогда не пожертвует отношениями с Россией ради членства в ЕС»<sup>7</sup>. Россия, хотя и не претендует на роль «империи по приглашению», очень важный для Белграда вектор-балансир: исторический союзник, с которым с 2013 г. установлены «отношения стратегического партнерства, охватывающие политику, торговлю, экономику, культуру, науку, технику и образование»<sup>8</sup>. Учитывая рост напряженности в регионе и увеличение рисков безопасности, особое внимание уделяется совместному противодействию международному терроризму, наращиванию военного и военно-технического сотрудничества.

Развитию наших отношений придает особое качество сформировавшийся за последние десятилетия почти религиозный культ России и лично В. Путина. На протяжении многих лет российский президент остается самым популярным в Сербии иностранным лидером: ему доверяют 57% сербов, столько же, сколько А. Вучичу<sup>9</sup>. Во всех рейтингах доля сторонников дружбы с Россией колеблется в зависимости от методики подсчета на уровне 90%<sup>10</sup>. Показательно, что

<sup>7</sup> Вучич: «Балканы хотят уважительного к себе отношения». Режим доступа: <https://russian.rt.com/world/article/561448-prezident-vuchich-serbiya-intervju>

<sup>8</sup> Декларация о стратегическом партнёрстве между Российской Федерацией и Республикой Сербией (Declaration on strategic partnership between the Russian Federation and the Republic of Serbia). Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/1461>

<sup>9</sup> Istraživanje: Vučić ubedljivo najpopularniji političar, Putinu najviše poverenja među svetskim liderima (Research: Vucic Is Convincingly the Most Popular Politician). Mode of access: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovnopolitika/aktuelno.289.html:769462-Istrazivanje-Vucic-ubedljivo-najpopularniji-politicar-Putinu-najvise-poverenja-medju-svetskim-liderima>

<sup>10</sup> Survey of Serbian Public Opinion / International Republic Institute (IRI). Mode of access: [https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/serbia\\_november\\_2015\\_poll\\_public\\_release.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/serbia_november_2015_poll_public_release.pdf)

<sup>5</sup> Lundestad, G. Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952 // *Journal of Peace Research*, 1986, Vol. 23, No. 3, pp. 263-277.

<sup>6</sup> Colomer, J.M. Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State. L., N.Y.: Routledge, 2007. 114 p.

на вопрос: «Размещение военных баз каких стран может быть выгодно для Сербии?» – 53% опрошенных высказались за военный нейтралитет; 20% – за российские базы; 4% – за размещение одновременно российских и американских баз; 2% – поддержали идею американского присутствия; 21% – не определились с ответом<sup>11</sup>. Заметим, никто из опрошенных не выбрал базы НАТО.

Такое доверие к России определено не только исторической памятью, но уверенностью сербов в том, что наша страна – крупнейший источник финансовой и гуманитарной помощи Сербии (36% опрошенных полагают, что это именно так, хотя главным торговым партнером и инвестором является ЕС). Кроме того, 55% сербов считают, что Россия сильнее НАТО в военном отношении; в преимущество НАТО верит только 19% опрошенных<sup>12</sup>. Важными представляются данные опроса среди молодежи, который выявил интерес к России у 65% молодых людей, к ЕС и США – 58% и 67% соответственно. Меньше всего – 53% опрошенных – интересуются внутрисербскими проблемами<sup>13</sup>. Имея преференции, недоступные и даже немислимые для ЕС, отдельных европейских стран и США, крайне опрометчиво не использовать их в наращивании своего внешнеполитического присутствия в регионе.

Относительно недавно на Балканах обозначился еще один серьезный игрок – Китай, присутствие которого отличается пока сугубо экономическими интересами. Слово «пока» здесь ключевое, поскольку китайские компании и инвесторы плотно

включены в вопросы развития региональной инфраструктуры, транспорта, сельского хозяйства, телекоммуникационной и финансовой сфер, то есть сфер, определяющих жизнеспособность современного государства.

Существенный импульс развитию отношений Китая и Сербии придал многосторонний формат сотрудничества «16+1», предложенный Пекином в 2012 году. Данная инициатива представляет собой часть китайского трансконтинентального экономического и геополитического видения – обновленной версии китайской политики «Идти вовне», предполагающей более глубокую интеграцию страны в мировую экономику и в конечном итоге достижение в ней лидерства<sup>14</sup>.

Вовлеченные в проект «16+1» страны проходят две основные «дороги будущего» – Экономический пояс Шелкового пути и Морской Шелковый путь. Строительство «Балканского Шелкового пути» Китай начал с флагманских инвестиций в порт Пирей, рассматривая Грецию как ворота в Европу через Балканы. Вторым крупным проектом является высокоскоростная железная дорога Белград–Будапешт протяженностью 350 км и с бюджетом в 2,9 млрд долларов. Мажоритарным инвестором венгерской и сербской частей дороги является китайский Эксимбанк, строить сербскую ветку будет ОАО «РЖД»<sup>15</sup>. В 2016-2017 гг. основная часть китайских инвестиций в рамках инициативы «Пояс и путь» и строительных проектов была направлена в Сербию на строительство автомагистралей, а

<sup>11</sup> Kojem bi se carstvu priklonili... Srbija između Istoka i Zapada. Avgust 2017 (What Empire Could They Cling to?... Serbia between the East and the West). Mode of access: <http://demostat.rs/sr/vesti/istrzivanja/kojem-bi-se-carstvu-priklonili--srbija-između-istoka-i-zapada/214>

<sup>12</sup> Western Balkans: Between East and West. Public Opinion Research in Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, and Serbia / National Democratic Institute, 2018. Mode of access: [https://www.ndi.org/sites/default/files/Download%20Report\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Download%20Report_0.pdf)

<sup>13</sup> Mladi i politika (Youth and Politics). Mode of access: <http://demostat.rs/sr/vesti/istrzivanja/mladi-i-politika/718>

<sup>14</sup> Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

<sup>15</sup> Глинкина С.П., Куликова Н.В., Тураева М.О., Голубкин А.В., Яковлев А.А. Китайский фактор в развитии стран российского пояса соседства: уроки для России. Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018. С. 42 [Glinkina, S.P., Kulikova, N.V., Turaeva, M.O., Golubkin, A.V., Yakovlev, A.A. Kitajskij faktor v razvitii stran rossijskogo poyasa sosedstva: uroki dlya Rossii (The Chinese Factor in the development of the Russian Neighbourhood Belt: Lessons for Russia). Moscow: *Institute of Economics RAS*, 2018. P. 42.]

также на модернизацию энергетического сектора (около 1,8 млрд долл.)<sup>16</sup>.

Тем самым, Пекин исключительно экономическими рычагами решает свои стратегические задачи. Участие в различных инфраструктурных и энергетических региональных проектах на Западных Балканах позволит китайским компаниям в ближайшем будущем добиться существенного удешевления экспорта товаров в ЕС за счет посреднической роли балканских стран, имеющих соглашения о свободной торговле с ЕС, а также экономического проникновения и закрепления на европейском рынке. В то же время для Сербии и других стран региона китайские кредиты важны в условиях отсутствия привлекательных альтернатив со стороны ЕС по финансированию огромных инфраструктурных потребностей региона, даже несмотря на риски долговой зависимости.

При анализе балканской политики нельзя забывать, что китайские капиталовложения носят именно стратегический характер, ориентируясь не только на экономический, но и на политический результат: вовлеченность в региональные проекты на Балканах может способствовать укреплению голоса КНР в Брюсселе, чем крайне обеспокоены некоторые члены Евросоюза. Основания для беспокойства есть и у России. Пока прямого соперничества между Пекином и Москвой на Балканах нет – каждый преследует свои интересы, которые практически не пересекаются. Поэтому проблемы возникают не столько в экономике, сколько в имиджевом позиционировании: Китай плавно и последовательно вытесняет Россию как главную для Сербии альтернативу Западу. Скрытая конкуренция между Китаем и Россией за место главного неевропейца на Балканах в будущем будет только нарастать.

При всей экономической значимости китайского присутствия оно не исключает геополитического контекста: для Сербии Пекин важен «как альтернатива безусловной ориентации и подчинению евроатланти-

ческому миру: он не представляет угрозу ни в качестве гегемона, ни в качестве радикальной силы или спойлера»<sup>17</sup>. Иными словами, в отличие от стран Центральной Азии Китай не претендует на Балканах на роль «империи по приглашению».

Отдельного разговора заслуживает роль в балканских пертурбациях, особенно по косовскому вопросу, США. Вашингтон ведет свою игру, часто в противовес не столько политике Брюсселя, сколько Берлина, Лондона и Парижа. Действующие сербские политики, как и представители оппозиции, находятся в постоянном контакте с американским посольством и Госдепартаментом, тем не менее говорить об американском векторе Белграда будет неверно. Скорее он при помощи Вашингтона пытается играть как на внутриевропейских противоречиях, так и выстраивать противовес Москве.

В указанной многовекторности проявляется как стратегическая уязвимость Сербии, так и ее значимость для внешних игроков. У Белграда есть резон не торопиться с окончательным выбором. В условиях «обострения глобальных вызовов на фоне блокировки многосторонних механизмов международных проблем и деградации системы политико-правового регулирования»<sup>18</sup>, что в частности выражается в общем кризисе еврозоны, нарастания напряженности вокруг Косово и активизации сценариев по реформатированию Еврорюга для Сербии может появиться новое окно возможностей. Однако его «открытия» нужно не смиренно ждать, но работать в этом направлении.

<sup>17</sup> Энтина Е., Пивоваренко А., Новакович Д. Куда идут Балканы? / Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 2018. С. 15. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/> [Энтина, Е., Пивоваренко, А., Новакович Д. Куда идут Балканы? Report of the Valdai international Discussion Club). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/>. Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/>

<sup>18</sup> Торкунов А.В. Великая евразийская держава в потоке перемен // Международные процессы. 2013. Том. 16. № 1. С. 6. [Torkunov, A.V. Velikaya evrazijskaya derzhava v potoke peremen (Great Eurasian Power in the Flow of Change) // *Mezhdunarodny'e processy*, 2013, Vol. 16, No. 1, p. 6.

<sup>16</sup> Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

### Сербия в европейской повестке

Запущенный в августе 2014 г. (после некоторого забвения региона) т.н. Берлинский процесс поставил три главные задачи: окончательное решение острых политических споров (включая признание РК), модернизация экономики и ускорение демократических процессов<sup>19</sup>. Глобальная стратегия-2016 зафиксировала: «членство в ЕС возможно, но при соответствии условиям членства»<sup>20</sup>. Несмотря на предпринимаемые усилия с обеих сторон, Берлинский процесс буксует и не только по политически спорам, но и из-за сложно решаемых социально-экономических и институциональных проблем. Попытка его реанимации была осуществлена в начале 2018 г., когда был принят документ под названием «Вероятностная перспектива расширения и развитие взаимодействия ЕС со странами Западных Балкан», оптимистично определявший 2025 г. как возможный год вступления в ЕС Сербии и Черногории. Однако уже к концу 2018 г. стало очевидно, что эти сроки невыполнимы и не только по внутрибалканским причинам.

Мягкие намеки президента Франции Э. Макрона на сложность процессов евроинтеграции Сербии в связи с необходимостью «реформирования ЕС», озвученные в ходе визита в Белград в июле 2019 г., не стали для команды А. Вучича неожиданностью. Большого энтузиазма по поводу возможного членства Сербии в ЕС сейчас не испытывает как сам Брюссель, так и сербское общество. Например, исследование, проведенное среди молодежи Западных Балкан, выявил самый высокий процент поддерживающих вступление в ЕС в Албании и Косово –

94,5% и 88,9% соответственно. Далее следует Босния и Герцеговина (84,9%), Северная Македония (81%) и Черногория (77,2%). Сербия в этом списке занимает последнюю позицию – 56,1%<sup>21</sup>. Напомним, что это опрос молодежи. Впервые число сторонников ЕС в ходе общесербского опроса достигло 52% в январе 2018 г.<sup>22</sup>, но это был замер желания. В то время как путь в Европу может быть усложнен новыми требованиями. Например, министр технологического развития Сербии Н. Попович, убежден, что одним из них станет признание «геноцида» в Сребренице, поскольку ряд стран ЕС и Швейцария уже приняли закон об уголовной ответственности за его отрицание<sup>23</sup>. Не менее жестким условием может стать требование членства в НАТО: такая перспектива все активнее обсуждается в среде сербских и российских аналитиков. Однако – все это в перспективе. В настоящий момент главным препятствием к продолжению процесса евроинтеграции остается судьба сербского края Косово и Метохия.

Косовский вопрос – самый чувствительный для Сербии не только в «берлинской триаде» и в отношениях с НАТО, но и в контексте развития стратегического партнерства с Россией, которая выступает «за достижение Белградом и Приштиной жизнеспособного и взаимоприемлемого решения по косовскому урегулированию на основе Резолюции 1244 СБ ООН»<sup>24</sup>. Кроме того, все активнее

<sup>19</sup> Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans. Berlin. 28 August 2014. Mode of access: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/264688/953e9f4b2f0b008d20bf6a65bfb4ebbe/140828-abschlusserk1-konf-westl-balkan-data.pdf>

<sup>20</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy. European Union External Action. June 2016. Mode of access: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web.pdf)

<sup>21</sup> Više žele u Evropu nego da im zemlja ude u EU (They Want Europe more than the EU). Mode of access: <http://demostat.rs/sr/vesti/istrazivanja/vise-zele-u-evropu-nego-da-im-zemlja-ude-u-eu/660>

<sup>22</sup> Большинство участников опроса в Сербии высказались за вступление в ЕС (Most of the Survey Participants in Serbia Voted for EU Membership) // Известия, 23 января 2018. Режим доступа: <https://iz.ru/699298/2018-01-23/bolshinstvo-uchastnikov-oprosa-v-serbii-vyskazalis-za-vstuplenie-v-es>

<sup>23</sup> «Если Сербия продолжит путь в ЕС, её ждёт распад» (If Serbia Continues to the EU, It Will Collapse). Режим доступа: <https://eadaily.com/ru/news/2019/07/17/esli-serbiya-prodolzhit-put-v-es-eyo-zhdyot-raspad>

<sup>24</sup> Пресс-конференция В. Путина и А. Вучича. 17 января 2019 г. (Press Conference of V. Putin and A. Vucic January 17, 2019). Режим дос-

в его «решение» на стороне албанцев включаются внерегиональные игроки: США и страны Ближнего Востока. В феврале 2018 г. министр иностранных дел Германии З. Габриэль высказал консолидированное мнение: «Сербия не сможет стать частью ЕС, не признав независимости Косова»<sup>25</sup>. По сути, о неизбежности компромисса с РК как факторе европейского будущего говорил и Э. Макрон во время июльских бесед с А. Вучичем. Таким образом, признание еще одной албанской политики – обязательное условие для евроинтеграции, несмотря на то, что более 80% сербов не готовы рассматривать возможность вступления в ЕС в обмен на это<sup>26</sup>. Более того, линия ЕС и официального Белграда на «мягкое» и постепенное признание РК имеет двойной эффект. С одной стороны, это оказывает негативное влияние на национальную психологию, формируя апатию и пораженческие настроения. С другой – создает благоприятную почву для ревизионистских и шовинистических настроений прежде всего в молодежной среде.

Такая дихотомия сознания сербского социума стала формироваться как реакция на соглашательскую политику белградских властей, старт которой был дан 19 апреля 2013 г., когда в Брюсселе премьер-министрами Сербии и РК – И. Дачичем и Х. Тачи – был парафирован текст соглашения по «нормализации отношений». Соглашение<sup>27</sup> помимо прочего содержало призна-

ние Белградом документов и полномочий государственных и политических институтов Приштины на всей территории Косов и Метохии (КиМ), в том числе в сербских общинах на севере края (п.7). Таким образом, на спецоперацию приштинского спецназа ROSU 28 мая 2019 г., если бы не резонансное задержание российского представителя, мировое сообщество вряд ли обратило внимание, поскольку она отвечала «букве» Брюссельских соглашений. В то же время Приштина не только до сих пор не реализовала положение о создании Сообщества сербских муниципалитетов, которое должно заниматься вопросами экономического развития, образования, здравоохранения, городского и сельского планирования (п. 4), но риторикой и конкретными действиями усиливает напряженность в регионе. Так, в конце 2018 г. были введены 100% пошлины на товары из Сербии и Боснии и Герцеговины. Несмотря на то, что эти действия прямо нарушают договор о ЦЕФТА и САС, а также планы Брюсселя по созданию Единого экономического пространства Западных Балкан, Приштина игнорирует замечания еврокомиссаров и не собирается отменять свое решение, «пока Белград не признает независимость Косова»<sup>28</sup>.

Ситуация вокруг косовского вопроса обострилась в связи с проектом т.н. «разграничения» / «компромисса». Идея, впервые на высоком уровне высказанная И. Дачичем несколько лет назад албаноязычной газете «Zëri» о том, что сербов нужно оставить в Сербии, «а другую часть, где живут албанцы, отделить»<sup>29</sup>, трансформировалась в проект по обмену территориями. В современный политический дискурс тема «разграничения» вошла в 2018 г.: отчасти ее связывают с именем убитого 16 января 2018 г. в Косовской Митровице сербского политика

тупа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59693>

<sup>25</sup> Глава МИД ФРГ: Сербия должна признать независимость Косова для вступления в ЕС (German Foreign Minister: Serbia Must Recognize Kosovo's Independence to Join the EU). Режим доступа: [https://life.ru/t/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/1089227/ghlava\\_mid\\_frgh\\_sierbiia\\_dolzha\\_priznat\\_niezavisimost\\_kosova\\_dlia\\_vstuplieniia\\_v\\_ies](https://life.ru/t/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/1089227/ghlava_mid_frgh_sierbiia_dolzha_priznat_niezavisimost_kosova_dlia_vstuplieniia_v_ies)

<sup>26</sup> Гайич С.: Обострение в Косово – очередной этап войны Запада против Сербии и России (Gajich S.: The Aggravation in Kosovo Is another Stage of the West's War against Serbia and Russia). Режим доступа: <https://novorosinform.org/713850>

<sup>27</sup> Бриселски споразум (The Brussel Agreement). Mode of access: <https://www.srbija.gov.rs/specijal/283757>

<sup>28</sup> Кандель П.Е. Брюссельские стратегии и балканские реалии // Современная Европа. 2018. № 7 (86). С. 123 [Kandel', P. Bryussel'skie strategii i balkanske realii (Brussel's Strategies and Balkan Realities) // *Sovremennaya Evropa*, 2018, No. 7 (86), p. 123.]

<sup>29</sup> Dačić nije tražio podelu Kosova! (Dachic Did not Ask for the Division of Kosovo!). Mode of access: <https://www.istinomer.rs/ocena/1375/Dacic-nije-tražio-podelu-Kosova>

О. Ивановича, продвигавшего т.н. «кипрскую модель» решения косовского вопроса.

Суть идеи «разграничения» в следующем: Белград может признать независимость РК, если Косовская Митровица и четыре общины севера края отойдут к Белграду, а сербское население на юге КиМ наконец сможет сформировать свои муниципалитеты, согласно Брюссельскому соглашению 2013 года. В свою очередь Приштина претендует на населенные пункты в Прешевской долине (южная часть Сербии) с доминирующим албанским населением. Озеро Газиводе (жизненно важный водно-энергетический ресурс) переходит под совместное управление, конкретная форма которого – международная концессия или международное посредничество – будут обсуждаться отдельно. Решение по горно-обогатительному комбинату «Трепча» откладывается, и, судя по всему, вокруг него будет сломано десятки политических и экономических «копий», поскольку количество интересантов в приватизации постоянно расширяется. С сожалением приходится констатировать, что ряд российских экспертов активно лоббирует идею разграничения, тем самым приближая вступление Сербии в НАТО, поскольку отсутствие территориальных и политических проблем между соседями открывает двери в альянс – яркое тому подтверждение казус переименования Македонии.

Возвращаясь к самой идее, отметим, что первоначально проблема заключалась в том, какие именно территории будут задействованы в размене. В Белграде и Приштине были разработаны два варианта. На базе договоренностей об изменении границ между Х. Тачи и А. Вучичем, достигнутых в августе 2018 г. на Европейском форуме в Австрии, были подготовлены даже соответствующие карты. Тачи настаивал на «пакетном» плане, который предполагал комплексный обмен территориями: к Сербии могли отойти сербские общины Лепосавич, Звечан и Зубин-Поток (примерно пятая часть территории КиМ); к РК – южносербские общины Буяновац (55% албанцев) и Прешево (89% албанцев). В свою очередь сербский лидер был настроен категорически против «автоматического» рас-

пространения обмена на южносербские общины Прешевской долины<sup>30</sup>. Тем не менее, соглашение предполагалось подписать уже в начале сентября 2018 г. в Брюсселе при участии руководства ЕС.

Однако потенциальная возможность передачи Приштине части сербских территорий вызвало серьезную озабоченность как внутри страны, что вылилось в многочисленные протесты с требованиями отставки Вучича и досрочных парламентских выборов, так и определило политический раскол в РК (между президентом Х. Тачи и премьером Х. Харадинаем), а также обострило противоречия внутри ЕС. Категорически против «размена» выступила А. Меркель: «Территориальная целостность государств Западных Балкан уже сформировалась и не может быть изменена»<sup>31</sup>. Однозначную поддержку размену территориями высказала Австрия. Слова С. Курца стали логичным продолжением политики Австро-Венгрии по конструированию албанской нации, «чтобы использовать ее как заслон против движения Великой Сербии»<sup>32</sup>: «Если Сербия и Косово смогут договориться об изменении границы, Австрия точно не будет этому препятствовать»<sup>33</sup>.

И все же не мнение ЕС и центровых европейских государств стало определяющим в замораживании переговоров, а по сути, привело к снятию с активной повестки темы «разграничения». Власти Приштины и Тираны выбрали новую тактику. И, по всей видимости, не без консультации с Вашингтоном: не случайно Р. Харадинай

<sup>30</sup> Три сценария для Косово. Аналитический доклад / под ред. О. Бондаренко. Режим доступа: <https://balkanist.ru/tri-stsenariya-dlya-kosovo/>

<sup>31</sup> Angela Merkel: No Balkan Border Changes. Mode of access: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>

<sup>32</sup> Толева Т. Австро-Венгрия и становление албанской нации. М.: Ин-т славяноведения. С. 500-501 [Toleva, T. Avstro-Vengriya i stanovlenie albanskoj nacii (Austria-Hungary and the Formation of the Albanian Nation). Moscow: Institut slavyanovedeniya, 2018.]

<sup>33</sup> Пудовкин Е. Гибкая граница [Pudovkin, E. Gibkaya granicza (Flexible Border)]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/29/08/2018/5b86769b9a7947866771c72f>

уверен, что «США, независимо от обстоятельств, будут всегда на стороне Приштины, даже в случае нарушения ей всех основ международного права»<sup>34</sup>.

В понимании премьера Албании Э. Рамы, новый «план А» – «общая стратегия объединения албанцев к 2025 году»<sup>35</sup>. С долей угрозы в адрес ЕС эту мысль развивает Х. Тачи: «если Евросоюз не хочет принять две албанские страны с двумя флагами, значит, пусть принимает только одну»<sup>36</sup>. Растущие амбиции косовоалбанцев отодвинули на неопределенный срок возможность подписания «юридически обязывающего соглашения» (в терминологии ЕС) о нормализации отношений между Белградом и Приштиной. Такой неконструктивный подход определил провал апрельской встречи 2019 г. в Берлине и отказ от продолжения дискуссии в Париже. Фактически, поведение Тачи есть свидетельство неуважения к ЕС и подготовка почвы для привлечения к переговорам США. Похоже, что новый «Дейтон» активно обсуждается и с сербской стороной.

«Республика Косово» – место опасности, причем не только для западнобалканского региона в связи с ирредентистской активностью албанцев. Опасность продуцируется для всей Европы в силу применения здесь универсальной технологии «геополитической акупунктуры», которая «напрямую играет на поле хронополитики: как фактор складывания неоднородности времени она взаимодействует с иными подобными же факторами, и оказывается от них еще в большей зависимости, чем иные гео-

политические техники»<sup>37</sup>. Применительно к Балканам «геополитическая акупунктура» – это пособия международного терроризма (ваххабиты, боевики ОАК и ИГИЛ). В докладе, опубликованном Госдепартаментом США, отмечается, что по данным на 2017 г. самый высокий процент боевиков, воюющих в рядах ИГИЛ, на душу населения приходится на Косово. Точные сведения есть на более чем 400 выходцев из РК, уехавших в Сирию и Ирак. Особенностью балканского контингента международного терроризма является семейственность – боевики уезжают в горячие точки с женами и детьми. 10-15% джихадистов составляют представительницы «слабого» пола, а среди них почти 40% именно из Косово<sup>38</sup>. Такое положение вещей определено природой косовской государственности, в основе которой лежит идеология албанизма, ставящая «конкретную цель – включение всех албанонаселенных районов Балкан в общую политическую рамку», и дополняемая «разветвленной мафиозно-клановой структурой албанского общества и включенностью в структуры международного терроризма»<sup>39</sup>. По данным экспертов, в Косово на границе с Албанией и Македонией (районы Джаковицы, Урошеваца, Дечани, Призрена и Печа) оборудованы пять тренировочных баз ИГИЛ<sup>40</sup>. Сюда попадают люди, прошедшие первичную обработку в мечетях, частных школах, на занятиях НКО, финансируемых арабскими фон-

<sup>34</sup> Борисов А.В. Косово получило свою армию // Российская газета, 14 декабря 2018 [Borisov, A. Kosovo poluchilo svoyu armiyu (Kosovo Got Its Army) // *Rossijskaya gazeta*, 14 December]. Режим доступа: <https://rg.ru/2018/12/14/kosovo-poluchilo-svoiu-armiiu.html>

<sup>35</sup> Vučić, M. Šta su Haradinaj i Rama (do)govorili u Peći? (What You Say Haradinaj and Frame in the Oven?). Mode of access: <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=320>

<sup>36</sup> Taçi preti EU formiranjem “Velike Albanije” (Thaci Scares the EU «Greater Albania»). Mode of access: <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/3066812-tacija-preti-eu-formiranjem-velike-albanije-ako-ne-zele-da-prihvati-dve-albanske-drzave-sa-dve-zastave-neka-prihvate-samo-jednu-zastavu>

<sup>37</sup> Цымбурский В.Л. Нефть и геотеррор [Tcymburskij, V.L. «Nefť i geoterror» (Oil and Geoterror)]. Режим доступа: <http://www.intelros.org/lib/recenzii/cimbursky1.htm#22>

<sup>38</sup> Country Reports on Terrorism 2017. Mode of access: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>

<sup>39</sup> Пономарева Е.Г. Албанский фактор дестабилизации Западных Балкан // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2(59). С. 112 [Ponomareva, E.G. Albanskij faktor destabilizacii Zapadny’x Balkan (The Albanian Factor of Destabilization of the Western Balkans: Scenario Approach) // *MGIMO Review of International Relations*, 2018, No. 2(59), p. 112].

<sup>40</sup> ISIS-Daesh Training Camps in Kosovo, Recruitment of Terrorists by NGOs. Mode of access: <http://www.globalresearch.ca/isis-daesh-training-camps-in-kosovo-recruitment-of-terrorists-by-ngos/5537652>

дами. В лагерях происходит окончательное закрепление идейных позиций радикального ислама, параллельно следует закрепление навыков владения оружием и ведения боевых действий. Обязательное военное обучение включает такие курсы, как «городская герилья», «системы вооружения», «обработка взрывчатых веществ».

Политическое руководство Приштины благодаря ЕС и США получило аномальную для Балкан свободу рук. В результате оказался нарушен многовековой баланс между населяющими регион народами. М. Гефтер, ссылаясь на термин А. Герцена, определял такое положение вещей как «простор отсутствия», позволяющем искать в нем «пространство экспансии»<sup>41</sup>. Причем «пространством экспансии» для албанского сегмента является сегодня не только южная часть Балкан (это для них уже само-собой разумеющееся), но вся Европа.

Исходящей из региона угрозой озабочены уже не только эксперты, но и политики. В июле Центрально-Африканская Республика «уточнила свою позицию» по Косово и стала четырнадцатой по счету страной, отозвавшей признание самопровозглашенной политики. И это, похоже, лишь начало процесса *repulsa consulatus*. В свою очередь депутаты «Альтернативы для Германии» инициировали в бундестаге дискуссию о пересмотре статуса Косово из-за активного присутствия на этой территории вербовочных центров и лагерей по подготовке боевиков, аффилированных с международными террористическими организациями. В свою очередь в апреле 2019 г. парламент Нидерландов подавляющим большинством проголосовал за возвращение визового режима для граждан Албании из-за «повышения уровня албанской преступности в регионе»<sup>42</sup>. Голландские власти передали это

требование Еврокомиссии, которая в свою очередь направила его Европарламенту и Совету ЕС для анализа, который очевидно займет не один месяц. Неповоротливость и недальновидность евробюрократии играет на руку албанским ирредентистам, которые все активнее используются как инструмент в интересах внерегиональных игроков.

В таких условиях давление на Сербию в плане признания РК выглядит контрпродуктивно для буквы и духа евроинтеграции. Оптимальным видится сценарий статус-кво, позволяющий сохранить стабильность в регионе до момента выработки справедливого по отношению к сербам решения. Поиск такого выхода предполагает «умение находить компромиссы, но когда они найдены, нужно их соблюдать»<sup>43</sup>. Это касается всех участников процесса.

### Сербия и Россия

Отношения России и Сербии – целый мир. В силу культурно-исторических, социально-экономических и политических связей народов наших стран отношения между Россией и Сербией всегда строились и развивались на широком взаимопонимании, отличались особой теплотой. 2018 г. был ознаменован круглой датой – 180-летия установления дипломатических отношений между нашими странами. Речь идет о дипломатических отношениях в современном понимании. Однако русско-сербские связи существуют с XII в. и определены ролью святого Саввы Сербского, который принял постриг в русском монастыре св. Пантелеймона на Афоне.

Конечно, более тесные и регулярные контакты между нашими народами были определены становлением России как великой державы. На протяжении веков Рос-

<sup>41</sup> Цит. по: Павловский Г. Система РФ. Источники российского стратегического поведения: метод G.F. Kenan. М.: Европа, 2015. С. 10 [Pavlovskij, G. Sistema RF. Istochniki rossijskogo strategicheskogo povedeniya: metod G.F. Kenan (System of the Russian Federation. Sources of Russian strategic behavior: G.F. Kenan Method). Moscow, Evropa, 2012, p. 10.]

<sup>42</sup> Нидерланды требуют отменить безвизовый режим ЕС для Албании (The Netherlands Is

Demanding the Abolition of the EU Visa-Free Regime for Albania). Режим доступа: [https://sputnik-georgia.ru/world\\_politics/20190604/245465012/Niderlandy-trebuyut-otmenit-bezvizovyy-rezhim-ES-dlya-Albanii.html](https://sputnik-georgia.ru/world_politics/20190604/245465012/Niderlandy-trebuyut-otmenit-bezvizovyy-rezhim-ES-dlya-Albanii.html)

<sup>43</sup> Пресс-конференция В. Путина и А. Вучича. 17 января 2019 г. (Press Conference of V. Putin and A. Vucic January 17, 2019). Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59693>

сийская Империя, Русская православная церковь, династия Романовых, русские общественные деятели активно помогали сербскому народу в борьбе за независимость. Доблесть защитников Отечества в Первой мировой войне и победа над фашизмом – останется в памяти всех поколений наших народов.

В настоящее время российско-сербские отношения можно охарактеризовать как традиционного дружеские, уровня стратегического партнерства. В их основе «глубокие взаимные чувства дружбы, многовековая история отношений, традиции языковой, духовной и культурной близости братских народов двух стран...»<sup>44</sup>.

Однако в современном переживающем повышенную турбулентность мире выстраивать отношения исключительно на приверженности традиционным связям невозможно. Вступление в НАТО Черногории показало, что для партнерства в условиях глобализации нужен не только и даже не столько солидный исторический багаж, сколько прочный экономический и военно-технический фундамент. Поэтому центральными темами российско-сербского стратегического партнерства являются вопросы развития в политической, торгово-экономической, военно-технической сферах, что в условиях усиления конфронтационного потенциала в регионе приобретает особое значение. Только в ходе визита В. Путина в Сербию 17 января 2019 г. было подписано 25 документов по всем наиболее важным сферам современного развития. По истине, прорывными являются межправительственные соглашения о сотрудничестве в области использования атомной энергии и сооружении в Сербии Центра ядерной науки, технологий и инноваций (Росатом заключил подобное соглашение с другим государством впервые в истории); меморандумы о развитии цифровых технологий (в том числе на базе Фонда «Сколково»), о сотрудничестве в

области исследования и использования космического пространства в мирных целях, о расширении научных основ энергетического сотрудничества (на базе НИУ им. И.М. Губкина, АО «Нефтяная индустрия Сербии» и Нови-Садским университетом) и т.д.

Активно развивается созданный на основании межправительственного соглашения 2012 г. Российско-гуманитарный центр в г. Ниш (RSHC), в котором западные эксперты и журналисты всячески стараются разглядеть российскую военную базу. В то время как RSHC – некоммерческая организация с десятком штатных сотрудников, занимающаяся предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций; обучением специалистов по данным направлениям; оказывающая помощь, пострадавшим от чрезвычайных ситуациях. С 2014 по 2018 гг. Центр оказал содействие в обучение более 500 специалистов экстренных служб из Сербии, Боснии и Герцеговины, и Македонии. В 2019 г. МЧС России и МВД Сербии провели крупнейшие специализированные международные учения. В ближайшем будущем Центр станет полноценной международной структурой, оказывающей помощь и содействие в экстренном гуманитарном реагировании всем странам Балканского региона<sup>45</sup>.

Российская Федерация – крупнейший военно-технический донор сербской армии. Наша страна безвозмездно передала Вооруженным силам Сербии, как подчеркнул А. Вучич, «оружие для превентивных действий против всякого, кто вздумает каким-либо образом угрожать Сербии»<sup>46</sup> – в шесть МиГ-29, в процессе передача 30 бронированных разведывательно-дозорных машин БРДМ-2МС и 30 танков Т-72МС со вспомогательными элементами логистики. Кроме того, значительные скидки и другие льготы были получены сербской стороной в ходе переговоров о приобретении оружия и

<sup>45</sup> Russian-Serbian Humanitarian Center. Mode of access: <http://ihc.rs/about>

<sup>46</sup> Борисов А. Минобороны Сербии: Россия является крупнейшим донором нашей армии // Российская газета, 1.08.2019 [Borisov, A. Minoborony` Serbii: Rossiya yavlyayetsya krupnejshim donorum nashej armii [Serbian Ministry of Defense: Russia Is the Largest Donor to Our Army] // *Rossijskaya gazeta*, 1 August 2019].

<sup>44</sup> Декларация о стратегическом партнёрстве между Российской Федерацией и Республикой Сербией (Declaration on Strategic Partnership between the Russian Federation and the Republic of Serbia). Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/1461>

военной техники у России<sup>47</sup>. В ответ на обеспечение НАТО поставками российского вооружения министр обороны А. Вулин четко определил позицию: модернизация армии Сербии – «гарантия мира на Балканах, тем более в условиях создания паравоенных единиц в РК»<sup>48</sup>.

Не лишним будет напомнить, что «Сербия – нейтральная с военной точки зрения и эту позицию будет тщательно соблюдать»<sup>49</sup>. Резолюция «О защите суверенитета, территориальной целостности и конституционного порядка Республики Сербии», принятая Скупщиной 26 декабря 2007 г. гласит: «В виду совокупной роли НАТО, начиная с противозаконных бомбардировок Сербии в 1999 г. без разрешения СБ ООН, вплоть до отвергнутого плана Ахтисаари, согласно которому НАТО провозглашается «окончательным органом» власти в «независимом Косово», Народная Скупщина Республики Сербии принимает решение о провозглашении военного нейтралитета Сербии относительно существующих военных союзов до возможного проведения референдума, на котором было бы принято окончательное решение по данному вопросу»<sup>50</sup>. И хотя референдум о сих пор не проведен, это не отменяет объявленного статуса и дает возможность стране развивать сотрудничество

как с Россией, так и со структурами Североатлантического альянса.

Успешное и эффективное развитие возможно при умелой комбинации конвенциональных и неконвенциональных / «инновационных» подходов к решению насущных проблем. На базе традиционных образов и символов необходимо активизировать сотрудничество на уровне молодежи, университетов и академического сообщества. Поэтому особое внимание в настоящее время уделяется гуманитарным контактам.

Знаковым для российско-сербской дружбы является достигнутое понимание относительно передачи Сербии хранящегося в Российской национальной библиотеке 166-го листа Мирославова Евангелия (древнейшего кириллического памятника сербской письменности) и возвращения в Россию картин Н.К. Рериха, о выделении дополнительно пяти млн евро для завершения убранства храма Святого Саввы в Белграде. И конечно, Россия оказывает и продолжит оказывать Сербии содействие в подготовке национальных кадров. На 2019 учебный год сербским студентам выделено 120 стипендий<sup>51</sup>.

28 мая 2019 г. по приглашению А. Вучича Белград посетил ректор МГИМО академик А.В. Торкунов. Заранее запланированная встреча проходила на фоне предпринятой косовским полицейским спецназом акции устрашения сербского меньшинства, что наглядно продемонстрировало необходимость укрепления нашего взаимодействия.

С МГИМО сербского президента связывают особые отношения – 20 декабря 2017 г. А. Вучичу было присвоено звание Почетного доктора университета. Этого звания удостоились многие выдающиеся зарубежные государственные и общественные деятели, дипломаты, ученые-международники. По словам Вучича, диплом МГИМО и Указ президента РФ о награждении его орденом Александра Невского – свидетельства признания, кото-

<sup>47</sup> Руска Федерација највећи донатор Војске Србије (The Russian Federation Is the Largest Donor to the Serbian Army). Mode of access: <http://www.mod.gov.rs/cir/14235/ruska-federacija-najveci-donator-vojske-srbije-14235>

<sup>48</sup> Министар Вулин: Наше наоружавање у функцији мира (The Minister Vulin: Our Weapons to Function in the World). Mode of access: <http://www.mod.gov.rs/cir/14226/ministar-vulin-nase-naoruzavanje-u-funkciji-mira-14226>

<sup>49</sup> Интервью А. Вучича Первому каналу российского телевидения (An Interview with Aleksandar Vučić, the First Channel of Russian television). Режим доступа: <https://balkanist.ru/nikakogo-perevorota-v-serbii-ne-budet-aleksandr-vuchich/>

<sup>50</sup> Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије (Resolution of the National Assembly on the Protection of the Sovereignty, Territorial Integrity and Constitutional Order of the Republic of Serbia). Mode of access: <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=80729>

<sup>51</sup> Пресс-конференция В. Путина и А. Вучича. 17 января 2019 г. (Press Conference of V. Putin and A. Vucic, January 17, 2019). Mode of access: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59693>

рые он хранит с трепетом и гордостью<sup>52</sup>. Орден Александра Невского – единственная награда, связывающая эпохи: она существовала (с определёнными изменениями) в наградных системах Российской империи, СССР и Российской Федерации. Для сербов орден имеет особое значение: им были награждены короли Милан Обренович и Александр Карагеоргиевич, граф Савва Владиславич Рагузинский, барон Петар Дука. Нахождение в одном ряду с такими выдающимися сербами, собирателями и создателями сербской государственности – не только огромная честь, но и ответственность.

Такого рода символические акты актуализируют неформальные механизмы взаимодействия стран и народов, что соответствует концепции публичной дипломатии. Одним из успешных общественных форматов является российско-французский форум «Трианонский диалог», решение о создании которого была достигнута 29 мая 2017 г. в Версале в ходе переговоров между президентами России и Франции – В.В. Путиным и Э. Макроном. Активно развивается также российско-австрийский «Сочинский диалог». Учитывая имеющиеся возможности и важность формирования схожего механизма в российско-сербских отношениях, целесообразно в ближайшее время запустить аналогичный «Диалог» с Сербией. Подписанные в ходе майской встречи документы: меморандум о стратегическом сотрудничестве между МГИМО и АО «Нефтяная индустрия Сербии», соглашение об академическом и научном сотрудничестве с Белградским университетом – являются необходимым базисом для реализации намеченного.

Во все судьбоносные периоды истории наших стран и народов, в самые сложные времена мы всегда были и, уверены, будем рядом. Сегодня, несмотря на существующие политические сложности и противодействия ряда игроков мировой политики, отношения

между нашими странами вступили в качественно новую эпоху, эпоху раздвижения горизонтов. Однако успех на этом пути требует огромных усилий, преодолеть которые мы сможем только вместе, как уже не раз бывало в истории. Это утверждение непосредственно касается самого чувствительного вопроса – нарушение общепризнанных норм международного права, в частности Резолюции 1244 Россия словами своего президента считает «несправедливым и очень опасным» и готова «работать со всеми нашими партнерами, для того чтобы международное право соблюдалось, а решения были справедливыми»<sup>53</sup>.

При всех позитивных оценках следует признать, что российское присутствие и влияние на экономических и военно-технических весах весит в десятки раз меньше, чем сотрудничество с ЕС и НАТО. Ведущим экономическим партнером Сербии остается Европа, на которую приходится 82,4% товарооборота<sup>54</sup>. Россия, несмотря на постоянное наращивание поставок газа (по итогам 2018 г. 2,3 млрд куб), занимает нишу в 4%<sup>55</sup>. Учитывая рост китайских инвестиций, очевидно, России нужно срочно менять стратегию присутствия в регионе.

\* \* \*

В силу своего геостратегического положения Сербия оказывается плотно вписанной во все перипетии мировой политики. Более того, в зависимости от конкретных исторических условий Сербия становится ядром/эпицентром серьезных геополитических трансформаций (Балканские войны начала и конца XX в., Первая мировая война, современный кризис). Занимая центральное место в стыковом регионе мировой политики, где сходятся не только мировые религии и культуры, перемешиваются и возникают

<sup>52</sup> Вучич прокомментировал сообщение о его награждении Орденом Александра Невского // Российская газета (Vucic Commented on the Message about His Awarding the Order of Alexander Nevsky// *Rossijskaya gazeta*, 30.10.2018.)

<sup>53</sup> Пресс-конференция В. Путина и А. Вучича, 17 января 2019 г. (Press Conference of V. Putin and A. Vucic January 17, 2019). Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59693>

<sup>54</sup> The World Factbook. Mode of access: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>55</sup> International Trade Centre. Mode of access: <http://www.trademap.org/Index.aspx>

новые нации, Сербия как и на протяжении всей своей истории старается проводить многовекторную политику.

Проведенный анализ выявил три базовых вектора развития современной Сербии. Первый – евроатлантическая интеграция, которая, несмотря на очевидный кризис, остается, начиная с 2000 г., приоритетным направлением для официального Белграда. Выбор ЕС в качестве «империи по приглашению», требующий признания РК и вступления в НАТО, иллюстрирует только одно: «выбор цивилизационного курса развития, отношении Балкан к Европе и наоборот – Европы к Балканам, является сквозным противоречием жизни региона и причиной крутых зигзагов его истории и современности»<sup>56</sup>.

Второй вектор-балансир – российский, определенный не столько экономическими, сколько культурно-историческими и политическими факторами. Однако сохранение присутствия требует от России серьезных усилий, конкретных предложений по формированию новой повестки дня, что находит конкретное выражение в поиске эффективных методов внешнеполитической деятельности. Реализация такого подхода подразумевает четкое определение национальных интересов России в этом регионе и понимание целей внешнеполитической деятельности. Это в свою очередь невозможно без проведения масштабного аудита ресурсов, методов и технологий влияния. На основе такого анализа возможно будет сформулировать стратегию присутствия и обозначить образ действий для защиты и продвижения своих интересов в Сербии и во всем балканском регионе не только на современном этапе, но и на перспективу.

Третий вектор – Китай. Пока традиционные для Балкан игроки апеллируют к истории, пытаются играть на фобиях бал-

канских народов и строят геополитические стратегии, Китай исключительно экономическими средствами наращивает свое присутствие в регионе. Ценность Пекина для Сербии и других стран региона не только в финансовой и мобильной (решения о старте проектов принимаются в сравнении с ЕС, Россией и США в очень сжатые сроки) привлекательности, но и в политической нейтральности. Проще говоря, китайские компании готовы работать и с «филами», и с «фобами», к какой бы части света не относились эти корни. Более того, с Китаем среднестатистический серб связывает определенные позитивные ожидания: сохранение и создание новых рабочих мест, развитие инфраструктуры, дешевые товары, социальные лифты, географическая мобильность и др. Китай «заходит» на Балканы имея не только стратегию, но и решая тактические задачи. Первая предполагает расширение китайской экспансии в Европу за счет модернизации старых и строительства новых портов и инфраструктурных объектов в рамках проекта «Один пояс, один путь». Тактика заключается в освоении балканского и сербского в том числе рынка сбыта.

Похоже, что не ЕС, а именно Китай может стать интегратором Европ «разных скоростей»: финансовая поддержка многосторонних форматов стран Евроюга, отраслевая и логистическая специфика инвестиций преимущественно в энергетическую, транспортную и телекоммуникационную инфраструктуру в стыковых узлах региона (порты, железные дороги, пограничные города) позволяет Пекину быть «куратором» важных экономических процессов, которые в свою очередь являются фундаментом новых политических решений.

Учитывая все вышесказанное, многовекторность для Сербии является политической выживанием, которая позволяет не только сохранить статус-кво в самом чувствительном – косовском – вопросе и тем самым отодвинуть на неопределенный период включение в военно-политическую рамку НАТО, но и обеспечить экономический и военнотехнический фундамент будущих «справедливых» решений.

<sup>56</sup> Вишняков Я.В., Пономарева Е.Г. Сербия на Балканах: изобретение «порохового погреба Европы» // Современная Европа. 2018. № 7. С. 119 [Vishnyakov, Y.V., Ponomareva, E.G. Serbiya na Balkanah: izobretenie «poroxovogo pogreba Evropy» (Serbia in the Balkans: The Invention of "Europe's Powder Magazine") // *Sovremennaya Evropa*, 2018, No. 7, p. 119.]

**Литература:**

Вишняков Я.В., Пономарева Е.Г. Сербия на Балканах: изобретение «порохового погреба Европы» // Современная Европа. 2018. № 7.

Глинкина С.П., Куликова Н.В., Тураева М.О., Голубкин А.В., Яковлев А.А. Китайский фактор в развитии стран российского пояса соседства: уроки для России. Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2018.

Кандель П.Е. Брюссельские стратегии и балканские реалии // Современная Европа. 2018. № 7 (86).

Павич М. Ловцы снов. СПб.: Азбука-классика, 2003.

Павловский Г. Система РФ. Источники российского стратегического поведения: метод G.F. Kenan. М.: Европа, 2015.

Пономарева Е.Г. Албанский фактор дестабилизации Западных Балкан // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2(59).

Пономарева Е.Г. Проект «Косово» и большая политика // Мир и политика. 2013. № 7 (82). С. 92-111.

Толева Т. Австро-Венгрия и становление албанской нации. М.: Ин-т славяноведения, 2018.

Торкунов А.В. Великая евразийская держава в потоке перемен // Международные процессы. 2013. Том 16. № 1.

Энтина Е., Пивоваренко А., Новакович Д. Куда идут Балканы? / Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 2018. С. 15. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/>

Colomer, J.M. Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State. L., N.Y.: Routledge, 2007. 114 p.

Lundestad, G. Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952 // *Journal of Peace Research*, 1986, Vol. 23, No. 3, pp. 263-277.

Networks and Netwars: the Future of Terror, Crime and Militancy. Eds. J. Arquilla & D. Ronfeldt: Rand Corp., 2001. 320 p.

Speckhard, A.; Shajkovići, A. The Balkan Jihad. Recruitment to Violent Extremism and Issues Facing Returning Foreign Fighters in Kosovo and Southern Serbia // *Soundings*, 2018, Vol. 101, No. 2, pp. 79-109.

Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

**References:**

Colomer, J.M. Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State. L., N.Y.: Routledge, 2007. 114 p.

Entina, E., Pivovarenko, A., Novakovich D. Куда идут Балканы? (Where Are the Balkans Going? Report of the Valdai international Discussion Club). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/>. Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/21567/>

Glinkina, S.P., Kulikova, N.V., Turaeva, M.O., Golubkin, A.V., Yakovlev, A.A. Kitajskij faktor v razvitii stran rossijskogo poyasa sosedstva: uroki dlya Rossii (The Chinese Factor in the development of the Russian Neighbourhood Belt: Lessons for Russia). Moscow: Institute of Economics RAS, 2018.

Kandel', P. Bryussel'skie strategii i balkanskije realii (Brussel's Strategies and Balkan Realities) // *Sovremennaya Evropa*, 2018, No. 7 (86).

Lundestad, G. Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952 // *Journal of Peace Research*, 1986, Vol. 23, No. 3, pp. 263-277.

Networks and Netwars: the Future of Terror, Crime and Militancy. Eds. J. Arquilla & D. Ronfeldt: Rand Corp., 2001. 320 p.

Pavich, M. Lovcy snov (Dream Hunters). Saint-Petersburg: Azbuka-klassika, 2003.

Pavlovskij, G. Sistema RF. Istochniki rossijskogo strategicheskogo povedeniya: metod G.F. Kenan (System of the Russian Federation. Sources of Russian strategic behavior: G.F. Kenan Method). Moscow, Evropa, 2012.

Ponomareva, E.G. Albanskij faktor destabilizacii Zapadny'x Balkan (The Albanian Factor of Destabilization of the Western Balkans: Scenario Approach) // *MGIMO Review of International Relations*, 2018, No. 2(59).

Ponomareva, E.G. Proekt «Kosovo» i bol'shaya politika (The Project "Kosovo" and Big Politics) // *Mir i politika*, 2013, No. 7 (82), pp. 92-111.

Speckhard, A.; Shajkovići, A. The Balkan Jihad. Recruitment to Violent Extremism and Issues Facing Returning Foreign Fighters in Kosovo and Southern Serbia // *Soundings*, 2018, Vol. 101, No. 2, pp. 79-109.

Toleva, T. Avstro-Vengriya i stanovlenie albanskoj nacii (Austria-Hungary and the Formation of the Albanian Nation). Moscow: Institut slavyanovedeniya, 2018.

Torkunov, A.V. Velikaya evrazijskaya derzhava v potoke peremen (Great Eurasian Power in the Flow of Change) // *Mezhdunarodny'e processy*, 2013, Vol. 16, No. 1.

Vishnyakov, Y.V., Ponomareva, E.G. Serbiya na Balkanax: izobretenie «poroxovogo pogreba Evropy» (Serbia in the Balkans: The Invention of "Europe's Powder Magazine") // *Sovremennaya Evropa*, 2018, No. 7.

Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

Zeneli, V. What Has China Accomplished in Central and Eastern Europe? // *The Diplomat*, November 25, 2017. Mode of access: <https://thediplomat.com/2017/11/what-has-china-accomplished-in-central-and-eastern-europe/>

## SERBIA: MULTIVECTORNESS AS A WAY OUT OF THE IMPASS OF STRATEGIC VULNERABILITY

Elena G. Ponomareva

*MGIMO University,  
Moscow, Russia*

Miroslav Mladenovic

*The University of Belgrade,  
Belgrade, Serbia*

<p><b>Article history:</b> <i>Received:</i> 13.09.2019 <i>Accepted:</i> 29.12.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> The Balkans remain a zone of strategic vulnerability. The aggravation of the latter has been defined by the struggle of the leading actors of world politics for the southern European country which has been for the time being relatively neutral in political and military senses, i.e. Serbia. Despite serious upheavals of the turn of the twenty-first century (the destruction of Yugoslavia, NATO bombings, the “divorce” with Montenegro and the creation of the “Republic of Kosovo”) Belgrade has been managing to balance between two major poles of attraction – EU-NATO and Russia, which fits into the concept of multivectorness. Given all geographic, historical, cultural and economic predetermination of European integration its final choice by Serbia is burdened by two essentially important moments – the need to recognize the “Republic of Kosovo” and the inclusion in the military and political framework of the NATO. Moreover, the first issue brings substantial political and civilizational risks both for the Western Balkans and the whole of the European Union, let alone a serious internal split of the Serbian society in relation to the possibility of recognizing the Albanian new formation. A natural counterweight to the Euro-Atlanticist pressure on Belgrade is Russia which has unique image possibilities and unlike the EU does not pretend to play the role of an “empire by invitation”. The situation becomes more complicated by the fact that the existing historical dualism of multivectorness is being disrupted by the emergence in the Balkans of a new player – China. By solely economic levers Beijing has been solving strategic problems of penetration to European markets and simultaneously smoothly, but sequentially has been superseding Russia as Serbia’s main alternative of the West. Analyzing the tactics of the economic measures of Chinese companies the article concludes that there has been growing a concealed competition between the People’s Republic of China and the Russian Federation for the place of the main non-European actor not only in Serbia, but in the Balkans as a whole. In such circumstances the preservation of the policy of multivectorness (despite all criticism of the concept) can serve Serbia as the way out of the impasse of strategic vulnerability, i.e. to preserve in the short-term the prospect of the status quo of political, military and strategic neutrality.</p>
<p><b>About the authors:</b> <i>Elena G. Ponomareva,</i> Dr. of Political Sciences, Professor, Department for Comparative Politics, MGIMO University  e-mail: nastya304@mail.ru  <i>Miroslav Mladenovic,</i> Faculty of Security, The University of Belgrade  e-mail: miroslav_mladenovic@yahoo.com</p>	
<p><b>Key words:</b> Serbia; EU; Russia; China; NATO; the policy of multivectorness; the Kosovo problem</p>	

*Для цитирования:* Пономарева Е.Г., Младенович М. Сербия: многовекторность как выход из тупика стратегической уязвимости // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 88-103.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10007

*For citation:* Ponomareva, Elena G.; Mladenovic, Miroslav. *Serbiya: mnogovektornost' kak vykhod iz tupika strategicheskoy uyazvimosti (Serbia: Multivectorness as a Way Out of the Impasse of Strategic Vulnerability)* // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 88-103.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10007

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10008

# RUSSIA'S AND EU'S MIGRATION CHALLENGES IN 2019: COMPARATIVE ANALYSIS

Milka Malfait

*DLA Piper,  
Brussels, Belgium*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 14.03.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 21.10.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> The EU and Russia – as exponents of the developed world – both encounter challenges, opportunities and threats which come with one of the most important global phenomena at the turn of the millennium: migration. There are some common challenges as well as some differences regarding the migration issue. This paper elaborates on the different approaches and needs, differences in types of migrants, and contrasts the experience of the EU with Russia's historical and cultural background in order to achieve a better understanding of today's migration dilemma. The author concludes by highlighting the common threats to national security as a possible way of establishing a better partnership. The comparative method was used as well as the statistical and logical method of research. As a conditional limitation of the comparison between the EU and Russia it must be noted that it is not completely appropriate to compare a single country with an integrative union of several countries. Moreover, migration, globally is multidimensional. The main conclusion of the article is that there are three major differences: different migration challenges and needs (1), different types of migrants (2), and different migration histories and patterns embedded in different political constellations (3). Yet, they have some challenges in common, such as the security challenge, which asks for a worldwide cooperative approach</p>
<p><b>About the author:</b> M.A. in Law, Attorney-at-law, DLA Piper, Brussels; Postgraduate student, MGIMO University</p> <p>e-mail: milkamalfait@gmail.com</p>	
<p><b>Key words:</b> migration; EU; Russia; challenges; opportunities; threats; security; labor migration; war refugees; internal migration; migration crisis</p>	

## Different migration challenges

Both the EU and Russia must deal with aspects and challenges that stem from international migration, such as reinforcement of the economy and the labor market, development issues, the humanitarian component, human rights as well as threats to national security such as crime. Similarly to the EU, Russia has a multicultural society. Russia is one of the largest migrant-receiving countries in the world.<sup>1</sup> According to the UN, the Russian Federation hosted the fourth largest number of migrants worldwide (11.7 million). To compare: In 2000 the Russian Federation (11.9 million) was second only to the United States (34.8 million)

in terms of number of migrants. Now countries as Saudi Arabia (12.2 million) and Germany, a EU country (12.2 million), surpassed Russia.<sup>2</sup> Probably, the EU refugee crises due to the confrontations in the Middle-East contributed hereto. Both are attractive places for migrants, yet they experience different types of migrants and also some different migration challenges. The major difference today lies in the fact that the EU has to cope with a refugee crisis since 2015, contrary to Russia, which is not really facing this challenge, but instead is experiencing a huge deficit of workforce. To illustrate: according to UN data 141,475 arrivals of refugees have been assessed in 2018 with as main countries of origin:

<sup>1</sup> Brednikova, O.; Nikiforova, E. On Labor Migration to Russia: Central Asian Migrants and Migrant Families in the Matrix of Russia's Bordering Policies // *Political Geography*, 2018, Vol. 66, p. 143.

<sup>2</sup> Department of Economic and Social Affairs. International Migration Report. New York. 2017. Mode of access: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf)

Morocco, Guinea, Mali, Syria, Afghanistan, Iraq, Algeria, Tunisia, Côte d'Ivoire and others.<sup>3</sup> The peak of this crisis has been identified in 2015 with 1,032,408 arrivals.<sup>4</sup> In the EU there is currently a general trend to tighten the borders. This is due to the burden of this migration crisis and due to some issues related to the national security. As a result of its need for a young and foreign workforce and as part of its labor migration policy, Russia stimulates former Soviet Republics to send their workers to Russia. Thus, in the year 2019, they both have different migration challenges and approaches. The types of immigrants are distinct as well. The EU experiences refugees coming from the MENA region and is home to immigrants from former African colonies who came to the EU during earlier migration waves. Russia is in need of extra workforce and aims to attract and resettle former compatriots from other ex-Soviet states and ethnic Russians living abroad. Moreover, Central Asian states are the main forces behind labor migration to Russia today. Central Asian Migration is migration maintained mainly by three countries: Uzbekistan, Tajikistan and Kyrgyzstan.<sup>5</sup> According to the statistics of Russia's Federal Migration Service, there were 9.881.503 foreign citizens and stateless persons residing in Russia as of January 2016. More than 85% of them were nationals of ten countries: nine post-Soviet states and China, the only non-post-Soviet country completing the list.<sup>6</sup> Eight of

the nine post-Soviet countries sending migrants to Russia are members of the Commonwealth of Independent States (CIS), which is a political union of post-Soviet countries, while the ninth is Ukraine, an associate member of CIS. These migrants also have a different purpose. Citizens of the former Republics of the Soviet Union are mainly driven by a socio-economic goal, i.e. to improve salaries and many of them peacefully share the same cultural and linguistic heritage. In the EU, there are currently thousands of war/political refugees. Another point of alertness are the immigrants or naturalized EU citizens with foreign roots who have not successfully integrated in the European society, which has a fundamental basis: the Industrial Revolution, the ideas of the Enlightenment, the Judeo-Christian civilization and the modern technological advancement. Some EU countries, like Belgium for example suffer today from overcrowded populations and struggle with some immigrants who don't use the social welfare system in the way it is meant to be, receiving higher social benefits than if they would accept a paid profession. The capacity of the population is not able anymore to carry this burden and interethnic conflicts rise between the indigenous population and the non-working immigrant population. Concerning labour migration, the EU and the EAEU (with Russia as the main centre of attraction) have something in common: the four freedoms of movement of goods, persons, capital and services. Citizens of the EAEU and thus by definition former Soviet citizens can move freely to Russia to work. Similarly, the EU promotes internal labor migration within the Single Market in cases where skills are required which cannot be fulfilled by the indigenous population. The EU foresees for this the same benefits as Russia, such as countering problems caused by the ageing population and reinforcement of the economy.

### Different migration history and patterns

The EU and Russia have a different migration history which explains why they both look at migration from different angles. Many

<sup>3</sup> Arrivals include sea arrivals to Italy, Cyprus and Malta and both sea and land arrivals to Greece and Spain.

<sup>4</sup> TheUNRefugeeAgency. Mediterranean Situation. 2019. Mode of access: [https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#\\_ga=2.129663945.470922553.1552140242-1950333696.1549387468](https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.129663945.470922553.1552140242-1950333696.1549387468)

<sup>5</sup> Brednikova, O.; Nikiforova, E. On Labor Migration to Russia: Central Asian Migrants and Migrant Families in the Matrix of Russia's Bordering Policies // *Political Geography*, 2018, Vol. 66, p. 145.

<sup>6</sup> Троицкий К. Административные выдворения из России: судебное разбирательство или массовое изгнание. М., Комитет «Гражданское содействие», 2016. Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/type,COUNTRYREP,,RUS,579a18b34,0.html> [Troitskii, K. Administrativnye vydvoreniiia iz Rossii: sudеbnое razbiratel'stvo ili massovoe izgnanie? (Administrative Expulsions from Russia: Court Case or Mass Deportation?).

Moscow, Committee «Civil Assistance», 2016. Mode of access: <https://www.refworld.org.ru/type,COUNTRYREP,,RUS,579a18b34,0.html>

European states have a colonial past on the African continent and experience immigration waves from these former colonies. The EU, as a united force, is only a recent reality which is fragile and not yet an established player. The different Member States of the EU are so diverse in culture and history to the extent that they are all marked by the many wars and conquests their people experienced. Long before the EU was established, the different states did not trust each other enough. As many European states became dominated by neighbouring oppressors and regimes, some of them are still skeptical towards domination by foreigners, whom they see as aliens or strangers, and who, in this case, are the mass influxes of immigrants. For centuries, there have been many military conflicts in Europe, comprised of numerous empires which were constantly subjected to reconquests and reorganisation. It occurred in West and Central Europe as well as in East Europe, Scandinavia, the Balkans and South Europe.<sup>7</sup> Domination of the indigenous people by foreign rulers is thus still in the collective memories of some people. That is why there is no consensus on the migration issue today between the EU Member States. Today the EU is mainly an economical union, while the concept of a political union is still frail. The most important feature of the union is that it eliminated the long-lasting confrontations in the axis France-Germany.

Russia has a different migration history and migration patterns distinct from the EU and these are, therefore, not comparable. Russia is a federal state which is comprised of more than 200 nationalities and people of different cultures who are accustomed to cohabiting for centuries with each other and especially during

<sup>7</sup> See for example (but not limited to): World Wars I and II, the long-standing conflict and rivalry between Austria and Prussia for supremacy in Central Europe, the Ottoman Wars in Europe which were ended by the final retreat of Ottoman rule with the first Balkan War, the Napoleonic Wars, the Thirty Years' War in Central Europe, the Seven Years' War, the Eighty Years' War and so on. Europe has been a patchwork of many empires that depending on the foreign rule carried other names: Al-Andalus, Iberia, the Spanish Empire, the Austro-Hungarian Empire, Yugoslavia, Prussia, Germany etc.

the Soviet-era of internal migration between the Soviet states. Many religions are rooted in Russia's hybrid culture. It is important to note that in Russia the 'host' society and those who are now referred to as 'migrants' were, until recently, part of the same political and cultural community: they were all compatriots. This unity of socio-cultural space and identity makes Russia distinct from other post-colonial/post-imperial contexts where immigrants from former colonies were largely alien to the population of the former metropolitan centers.<sup>8</sup> After the collapse of the Soviet Union, the Russian Federation (1991) became home to a large number of immigrants from former Soviet states. Yet, historically immigration, especially in the sense of crossing physical borders – never played an important role for contemporary Russia, or, for that matter, its predecessors, the Soviet Union and the Russian Empire, as people did not view this process as migration.<sup>9</sup> The 20<sup>th</sup> century was characterized by the Soviet-era migration. During that time, the borders between the Soviet republics only had an administrative purpose: they were no barriers to migration.<sup>10</sup> The Soviet Era was mainly characterised by internal migration, including the centrifugal migration from Russia as a core of the vast empire 'which was constantly colonizing itself',<sup>11</sup> to its peripheries

<sup>8</sup> Malakhov, V. "Us" and "Them": Post-Soviet Migration in Russia and (re)making Symbolic Boundaries // *Eurozine*, 2016. Mode of access: <https://www.eurozine.com/us-and-them-2/>

<sup>9</sup> Brednikova, O.; Nikiforova, E. On Labor Migration to Russia: Central Asian Migrants and Migrant Families in the Matrix of Russia's Bordering Policies // *Political Geography*, 2018, Vol. 66, p. 145.

<sup>10</sup> Chudinovskikh, O.; Denisenko, M. Russia: A Migration System with Soviet Roots // *Migration Policy Institute (MPI)*, 2017. Mode of access: <https://www.migrationpolicy.org/article/russia-migration-system-soviet-roots>

<sup>11</sup> Etkind, A. *Internal Colonization: Russia's Imperial Experience*. Cambridge, Polity Press, 2011. 264 p.; Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М., Олма-пресс, 2005. 974 с. Режим доступа: [http://rtunes.ru/content/ebooks/free\\_ebooks/vasily\\_klyuchevsky/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures.a4.pdf](http://rtunes.ru/content/ebooks/free_ebooks/vasily_klyuchevsky/russian_history_full_course_of_lectures/russian_history_full_course_of_lectures.a4.pdf) [Kliuchevskii, V.O. Russkaia istoriia. Polnyi kurs lektzii (Russian History. Full Course of Lectures). Moscow, Olma-Press, 2005.

which defined the country's migration story prior to the 1980's.<sup>12</sup> The main goal of internal migration was the redistribution of labor. Millions of people of these Soviet republics were on the move. External emigration was only allowed after the collapse of the USSR. Today, Russia succeeds quite well in advocating for tolerance among different cultures and religions present on its territory. Russian citizens share the same Soviet heritage and are therefore the same legacy in terms of culture and society, but even ethnically if their roots cross-over, logically there is more tolerance. They have been part of the same community for about one century (70 years of Soviet Union and 27 years of Russian Federation) and even long before in the Russian Empire there was assimilation of communities. Apart from that, Russia has another good strategy for keeping its people in harmony with each other: namely the preservation of the common Russian language. The Russian language unites everyone from former Soviet countries and cultures, far away and nearby. The Russian language is an element of identity and a communication resource, which unites citizens of Russia, countries of the former Soviet countries, and far abroad and plays a considerable role in the statement of contemporary political, economic and educational dialogue. It is a native tongue for more than 168 million of people; more than 114 million of people are fluent in Russian as a second native language (in the CIS and the Baltic countries dominantly) or speak

Russian as the foreign language (in countries far abroad). The strengthening of positions of Russian is a strategic national priority of the Russian Federation.<sup>13</sup> Its preservation and the popularization of the Russian culture in the CIS countries thus contributed to the fact that in Russia there are far less interethnic conflicts. People live more in peace with each other. The EU, on the other hand, has many different languages and different cultures that still belong to the various countries, their sovereign governments and political leaders. However, there are no tensions among Europeans but there are sometimes between the indigenous population and some migrants coming from less developed countries whose ideas are diametrically opposed to those of the rich and progressed west. In its most extreme form, these tensions have manifested themselves in the form of terror attacks against the local citizens. The migration patterns in and out Russia are also not comparable with the EU. Russia has a history of migration with the former Soviet states (i.e. internal migration), and with some Asian countries such as China and the DPRK and other former socialist states (i.e. external migration). The latter is an absolutely different story compared to internal migration between the republics within the USSR. The EU is a historical mixture of people coming from West-Europe, the Mediterranean countries, Scandinavian countries, Central and East Europe, Russia, the Maghreb region and some former African colonial states.

974 p. Mode of access: [http://rtunes.ru/content/ebooks/free\\_ebooks/vasily\\_klyuchevsky/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures.a4.pdf](http://rtunes.ru/content/ebooks/free_ebooks/vasily_klyuchevsky/russian_history_full_course_of_lectures/russian_history_full_course_of_lectures.a4.pdf)

<sup>12</sup> Зайончковская Ж. Миграции населения в СССР и России в 20 веке: эволюция сквозь катаклизмы // Проблемы прогнозирования. 2000. Том 4. С. 1-15. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-naseleniya-sssr-i-rossii-v-hh-veke-evolyutsiya-skvoz-kataklizmy> [Zaionchkovskaia, Zh. Migratsiia naseleniia v SSSR i Rossii v 20 veke: evoliutsiia skvoz' kataklizmy (Migration of Population of the Soviet Union and Russia in the 20<sup>th</sup> Century: Evolution through Cataclysms). *Problemy prognozirovaniia*, 2000, Vol. 4, pp. 1-15. Mode of access: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-naseleniya-sssr-i-rossii-v-hh-veke-evolyutsiya-skvoz-kataklizmy>]

### Common security threats

A large migration flow from the MENA region to the EU in 2014 and 2015 caused negative social and economic processes in the European countries and facilitated illegal entry of criminal, terrorist and extremist groups. Logically, threats to national security are also a migration challenge in the year 2019, but

<sup>13</sup> Maximova, S., Noyanzina, O., Omelchenko, D. and Maximova, M. The Russian-Speakers in the CIS Countries: Migration Activity and Preservation of the Russian Language / *Matec Web of Conferences*. 2018. Mode of access: [https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/abs/2018/71/mateconf\\_icre2018\\_10005/mateconf\\_icre2018\\_10005.html](https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/abs/2018/71/mateconf_icre2018_10005/mateconf_icre2018_10005.html)

a negative one, especially in the extremely divided world we live in today, between the highly developed countries and the developing world. This is a common issue for both the EU and Russia. These security threats are especially coming from people of countries or regions with unstable socio-economic situations. In the past four years in the EU, the number of terrorist attacks committed by naturalized foreign citizens and immigrants on ideological and extremist grounds has grown, although there has been a decline in terror activity in the last few years. However, the extremists who committed the terror attacks in the EU were no war refugees but radicalized naturalized EU citizens or immigrants who came to the EU in earlier migration waves.<sup>14</sup> Radicalization and the problem of FTFs is embedded not only in the second but sometimes also in the first generation of migrants coming from these poorly developing countries. In Russia it is similar: Russia's terrorists were and are mainly the citizens of Russia and thus mainly born in Russia. In other words, they were no immigrants (anymore). Although Russia did experience less terrorist activity in that period, for the last year, migratory activity at the external borders of the Russian Federation and its area of interests has experienced significant growth. These negative events which happened in the EU may pose a threat both to the Russian Federation and neighboring countries.<sup>15</sup> Logically, in Russia there are similar concerns with regard to terrorism, but they don't resonate as loudly. The security problem is also handled differently, with more circumspection since Russia is home to many religions and cultures.

<sup>14</sup> Australian Strategic Policy Institute (ASPI) and Counter-terrorism Policy Centre. Western Europe. Counterterrorism Yearbook. 2018. Pp. 128-139 (Th. Renard). Mode of access: [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-07/ASPI%20Counterterrorism%20YB2018%20AccPDF\\_FA.pdf?zPxsuTGVtjAXjR68546.RKX5sOd6eZhp](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-07/ASPI%20Counterterrorism%20YB2018%20AccPDF_FA.pdf?zPxsuTGVtjAXjR68546.RKX5sOd6eZhp)

<sup>15</sup> The Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation from 2019 through 2025. Mode of access: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>; Chudinovskikh, O. Continuous Reporting System on Migration / International Migration Report of the Russian Federation / OECD, 2018. Mode of access: <https://migrocenter.livejournal.com/331933.html>

With respect to the migration-security nexus, Russia succeeds elegantly in reconciling the pros and cons of migration, due to the power of a shared cultural heritage and the preservation of the Russian language. Although migration can in no way be equated to terrorism, it is a fact that mass migration from certain areas can entail more security problems such as terrorism, other forms of transnational criminality and illegal immigration. In the same context, it is delicate to prove a direct causal relationship between migration and criminality. This is in many countries a very politicized discussion. Criminality has no nationality and existed at all times. It is even so that some national police agencies, such as the Belgian Police, do not register their crime statistics on the basis of nationality or origin, which is intelligent. It can also be an unspoken policy of a country not to link migration with criminality in the public debate, in order not to stigmatize or make the tensions worse. Official statistics, retrieved from the website of the Russian Ministry of Interior and the Attorney General, prove that only about 4% of all (detected) crimes in Russia are committed by foreigners and stateless persons.<sup>16</sup> More concretely, the annual rate amounted to 3.7% in 2017<sup>17</sup> and 3.5% in 2018.<sup>18</sup> However, statistics are relative and 4% of "all detected crimes"<sup>19</sup> does not elaborate on specific crimes

<sup>16</sup> МВД России [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Statistics and Analytics. 2018. Mode of access: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics>

<sup>17</sup> МВД России [Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Report of the state of crime in the Russian Federation. 2017. P. 36. Retrieved from: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762>

<sup>18</sup> Attorney General of the Russian Federation. Statistical compilation "The state of crime in Russia in December 2018". 2018. P. 44. Mode of access: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1541224/>

<sup>19</sup> Loc.cit. – This concerns all detected crimes because citizenship of a criminal can be known only if the crime has been detected. The total number of crimes is almost twice as big as the number of detected ones (7,5%). 3,2% of the detected crimes have been committed by citizens of the CIS countries. The amount of reported crimes (but not detected) is 0,8% (they were not identified, so it is not clear whether they have been committed by foreigners or nationals of the CIS countries).

such as terrorism. In some cases of terrorism in the EU and Russia, these crimes were definitely committed by foreign nationals or naturalized citizens coming from countries or regions with unstable socio-economic situations or in other words: not by the indigenous population. To conclude: the direct relationship between migration and criminality is delicate, difficult to prove and differs from country to country, seen that not all countries are home to the same type of immigrants, and thus not all share the same positive or negative aspects that come with migration. Since national security could be at stake both for the EU and Russia, this could be a common goal to strengthen bilateral cooperation.

\* \* \*

The EU and Russia experience today the same 'global challenges' that come with international migration, such as economic development, counteracting a declining population, human rights and humanitarian issues as well as national security threats. However, there are three major differences between the EU and Russia. First, in terms of different challenges: the EU is in the middle of a refugee crises (due to the war in Syria, and other countries in the MENA region) and experienced terror attacks committed by people coming from poorly developed countries which upheld a dissimilar worldview, one could name it a terror crisis. Russia, on the other hand, sees migration from a different angle: a deficit in workforce and the aim to restore the Soviet space. Secondly, the EU and Russia are home to a different type of migrants. As a result of this crisis, the EU has to deal with primarily war refugees (and political refugees) but to a less extent with economic refugees. The EU countries are home to another type of immigrants: naturalized citizens who radicalize due to unsuccessful integration. Russia however, experiences more economic migrants from former Soviet States and to a large extent from Central Asia<sup>20</sup> rather than war refugees from the MENA region. Thirdly, the EU and Russia have a totally different history in terms of migration patterns and cultural heritage

<sup>20</sup> The Central Asian states were also former Soviet Republics.

and therefore have both different, but critical views towards migration. The one is home to various cultures and nations who have been living in tolerance for many years, the other consisted – until the creation of the EU – of different states skeptical towards foreign rulers and of some imperial states with a colonial past. The one is not better than the other, they are just different. The conclusion is that they are not comparable but only to the extent that they have some challenges in common, which are embedded in the global migration issue and ask for a worldwide cooperative approach. For example, the common security challenge. Hence one should be delicate while trying to establish a direct causal relationship between migration and criminality, such as terrorism. It is assumed that the security issues are handled differently by the EU and Russia, due to their different structure of decision-making and cultural heritage. Thus, this common challenge of security seems to be a point of difference as well. Migration has many dimensions with many positive aspects. It must be noted that war or political refugees in need of help are distinctive from economic ones. The brain drain of highly skilled migrants cannot be compared with migration to obtain family reunification or with migration trends from former colonies to the former mother countries. Migration to enjoy the social benefits of a country without contributing to society, unfortunately, also exists in this world. Globally, the less developed countries need to adapt faster and better to the modern society of the developed world in such a way they follow the same line of reasoning in what is good and bad and share the same values. Thus in the year 2019, migration is a complex conundrum, which has the prominent feature to contrast economic progress of states with threats to national security, especially in the extremely divided world we live in today between the highly developed countries and the developing world.

#### References:

*Brednikova, O.; Nikiforova, E.* On Labor Migration to Russia: Central Asian Migrants and Migrant Families in the Matrix of Russia's Bordering Policies // *Political Geography*, 2018, Vol. 66, pp. 142-150.

*Chudinovskikh, O.* Continuous Reporting System on Migration / International Migration Report of the

Russian Federation / OECD, 2018. Mode of access: <https://migrocenter.livejournal.com/331933.html>

Chudinovskikh, O.; Denisenko, M. Russia: A Migration System with Soviet Roots / Migration Policy Institute (MPI), 2017. Mode of access: <https://www.migrationpolicy.org/article/russia-migration-system-soviet-roots>

Etkind, A. Internal Colonization: Russia's Imperial Experience. Cambridge, Polity Press, 2011. 264 p.

Malakhov, V. "Us" and "Them": Post-Soviet Migration in Russia and (re)making Symbolic Boundaries // *Eurozine*, 2016. Mode of access: <https://www.eurozine.com/us-and-them-2/>

Maximova, S., Noyanzina, O., Omelchenko, D. and Maximova, M. The Russian-Speakers in the CIS Countries: Migration Activity and Preservation of the Russian Language / Matec Web of Conferences. 2018. Mode of access: [https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/abs/2018/71/mateconf\\_icre2018\\_10005/mateconf\\_icre2018\\_10005.html](https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/abs/2018/71/mateconf_icre2018_10005/mateconf_icre2018_10005.html)

Зайончковская Ж. Миграции населения в СССР и России в 20 веке: эволюция сквозь катаклизмы // Проблемы прогнозирования. 2000. Том. 4. С. 1-15. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-naseleniya-sssr-i-rossii-v-hh-veke-evolyutsiya-skvoz-kataklyzmy> [Zaionchkovskaia, Zh. Migratsiia naseleniia v SSSR i Rossii v 20 veke: evoliutsiia skvoz' kataklyzmy

(Migration of Population of the Soviet Union and Russia in the 20th Century: Evolution through Cataclysms). *Problemy prognozirovaniia*, 2000, Vol. 4, pp. 1-15. Mode of access: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-naseleniya-sssr-i-rossii-v-hh-veke-evolyutsiya-skvoz-kataklyzmy>

Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М., Олма-пресс, 2005. 974 с. Режим доступа: [http://rtunes.ru/content/ebooks/free\\_ebooks/vasily\\_klyuchevsky/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures.a4.pdf](http://rtunes.ru/content/ebooks/free_ebooks/vasily_klyuchevsky/russian_history_full_course_of_lectures/russian_history_full_course_of_lectures.a4.pdf) [Kliuchevskii, V.O. Russkaia istoriia. Polnyi kurs lektzii (Russian History. Full Course of Lectures). Moscow, Olma-Press, 2005. 974 p. Mode of access: [http://rtunes.ru/content/ebooks/free\\_ebooks/vasily\\_klyuchevsky/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures/russian\\_history\\_full\\_course\\_of\\_lectures.a4.pdf](http://rtunes.ru/content/ebooks/free_ebooks/vasily_klyuchevsky/russian_history_full_course_of_lectures/russian_history_full_course_of_lectures.a4.pdf)

Троицкий К. Административные выдворения из России: судебное разбирательство или массовое изгнание. М., Комитет «Гражданское содействие», 2016. Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/type,COUNTRYREP,RUS,579a18b34,0.html> [Troitskii, K. Administrativnye vydvoreniia iz Rossii: sudbnoe razbiratel'stvo ili massovoe izgnanie? (Administrative Expulsions from Russia: Court Case or Mass Deportation?). Moscow, Committee «Civil Assistance», 2016. Mode of access: <https://www.refworld.org.ru/type,COUNTRYREP,RUS,579a18b34,0.html>

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10008

## МИГРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ И ЕС В 2019 ГОДУ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Милка Малфэйт

DLA Piper,  
Брюссель, Бельгия

<p><b>Информация о статье:</b> Поступила в редакцию: 14 марта 2019 Принята к печати: 21 октября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> ЕС и Россия сталкиваются с проблемами, возможностями и угрозами, которые связаны с одним из самых важных глобальных явлений на рубеже тысячелетий: миграцией. Есть некоторые общие сложности и различия по вопросу миграции. В статье подробно рассматриваются отличающиеся подходы, различия в типах переселенцев, а также сравнивается опыт ЕС с историческими и культурными традициями России, с целью лучшего понимания актуальных миграционных проблем. Автор также выявляет общие угрозы национальной безопасности как возможный способ установления более эффективного партнерства между ЕС и Россией. Исследование опирается на сравнительный, статистический и логический методы. Автор осознает и методологические трудности в сравнении ЕС и России – интеграционного образования и многонационального государства. Основной вывод статьи состоит в том, что существует три принципиальных различия: разные проблемы и потребности в миграции (1), разные типы мигрантов (2) и разные истории и модели миграции, встроенные в разные политические структуры (3). Тем не менее, существуют некоторые общие проблемы, такие как проблема безопасности, которая требует расширенного сотрудничества.</p>
<p><b>Об авторе:</b> Магистр юриспруденции, адвокат DLA Piper, Брюссель; аспирант МГИМО МИД России  e-mail: <a href="mailto:milkamalfait@gmail.com">milkamalfait@gmail.com</a></p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> миграция; ЕС; Россия; трудности; возможности; угрозы; безопасность; трудовая миграция; военные беженцы; внутренняя миграция; миграционный кризис</p>	

Для цитирования: Malfait, Milka. Russia's and EU's Migration Challenges in 2019: Comparative Analysis // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 104-110.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10008

For citation: Malfait, Milka. Russia's and EU's Migration Challenges in 2019: Comparative Analysis // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 104-110.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10008

# ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ РОССИЙСКОГО ПОВОРОТА НА ВОСТОК

Анатолий Евгеньевич Савченко

*Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока  
Дальневосточного отделения Российской академии наук,  
Владивосток, Россия*

Иван Юрьевич Зуенко

*Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока  
Дальневосточного отделения Российской академии наук,  
Владивосток, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b></p> <p><i>Поступила в редакцию:</i> 29 октября 2019</p> <p><i>Принята к печати:</i> 10 января 2020</p>	<p><b>Аннотация:</b> Статья посвящена анализу предпосылок появления феномена российского «поворота на Восток». Несмотря на определённый скептицизм по отношению к этому понятию среди наблюдателей, как за рубежом, так и в самой России, авторы показывают, что переориентация России на тесное взаимодействие с государствами Азиатско-тихоокеанского региона и развитие восточных регионов страны действительно происходит. При этом отмечается, что «поворот на Восток» должным образом не концептуализирован и зачастую анализируется сквозь призму отдельно взятых сюжетов (например, воспринимается исключительно как ответ на западные санкции в посткрымский период). Авторы предлагают рассмотреть «поворот на Восток» в более широком историческом контексте, как следствие синергии трёх процессов: 1) участия России в глобальном соперничестве за реконфигурацию мирового порядка; 2) реализации Москвой проекта по реинтеграции постсоветского пространства и конкуренции с альтернативными направлениями постсоветской интеграции; 3) диверсификации политико-экономических связей. В результате анализа корпуса программных документов, относящихся к сфере внешней политики Москвы, делается вывод, что «поворот на Восток», который можно рассматривать как сознательный акт девестернизации, происходит на основе, созданной в 1990-2000-е годы. Непосредственными предпосылками (авторы называют их «движущими силами») к «повороту на Восток», который целесообразно отсчитывать от начала 2010-х годов, стали: сближение с Китаем, формирование инфраструктуры сотрудничества со странами АТР и постсоветской Центральной Азии, стремление России диверсифицировать рынок поставок энергоресурсов, выйдя из монополической зависимости от европейского покупателя.</p> <p><i>Статья написана при поддержке Российского научного фонда в рамках проекта «Дальневосточный ресурс интеграции России в АТР: опыт и потенциал регионального и приграничного взаимодействия». Проект № 14-18-00-161.</i></p>
<p><b>Об авторах:</b></p> <p><i>Савченко А.Е.</i>, заместитель директора, ИИАЭ ДВО РАН</p> <p>e-mail: savchenko@ihaefe.ru</p> <p><i>Зуенко И.Ю.</i>, научный сотрудник отдела китайских исследований, ИИАЭ ДВО РАН</p> <p>e-mail: lakrimoser@mail.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> поворот на Восток; девестернизация; геополитика; интеграция; АТР; Дальний Восток</p>	

## Идея без концепции?

### К обоснованию актуальности темы

«Поворот на Восток» нельзя назвать оригинальной российской концепцией. Слово сочетание «*Pivot to Asia*» первоначально закрепилось за американской внешней политикой в 2011 г., после публикации программной статьи госсекретаря США Х. Клинтон

«Американский тихоокеанский век»<sup>1</sup>. Мало кого можно удивить тезисом, что западный мир объективно поворачивается к Азии – новому центру экономического притяжения. Однако российский поворот на Восток

<sup>1</sup> Clinton, H. America's Pacific Century. Mode of access: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

представляется наиболее противоречивым и, вместе с тем, актуальным по своим ближайшим геополитическим последствиям<sup>2</sup>. В нём переплелись глобальные, национальные и региональные интересы, стратегические соображения и приоритеты территориального развития России, что порождает общественно-политический резонанс, не только в нашей стране, но и за рубежом. Так, российский поворот на Восток был темой обсуждения в таких изданиях как *Wall Street Journal*, *Foreign Affairs*, *The Economist*, *The Diplomat* и многих других. Он постоянно находится в повестке различных конференций по международным отношениям. Перед нами явно нечто большее, чем девиз на злобу дня. Географическое расположение и долгая история взаимоотношений России и Азии, включая очевидный «азиатский след» в социально-политическом устройстве, культуре и антропологии российского человека, открывают простор для культурологических и историософских интерпретаций, цитирования размышлений Ф.М. Достоевского на тему «сколько» Азии в России<sup>3</sup>. На этом фоне особенно заметна нехватка концептуального осмысления российского поворота на Восток. Что, собственно, это такое? Стоит ли миру относиться к нему всерьёз, и по каким критериям его можно измерить?

У политиков нет ответа на эти вопросы, о чем свидетельствует известная дискуссия И. Шувалова и А. Кудрина на Петербургском экономическом форуме в 2015 г., где последний высказал «большое опасение» насчет целей поворота на Восток, а первый вынужден был уверять, что речь идёт не более, чем о диверсификации внешнеэкономических связей<sup>4</sup> (эти уверения выгля-

дят неубедительно, если сопоставить их с произошедшими изменениями в важнейших внешнеполитических документах и приоритетах, о чём речь пойдёт ниже).

Однако, похоже, ответа нет и у экспертов, несмотря на обилие аналитических материалов на эту тему<sup>5</sup>. Яркий пример – книга российских экспертов, специально посвящённая повороту на Восток и его влиянию на развитие Сибири и Дальнего Востока<sup>6</sup>, в которой, однако, нет обобщающего заключения. И вряд ли это случайно. На сегодняшний день не существует консенсуса по поводу того, что же именно представляет собой «поворот на Восток», когда он начался и каковы его цели. И тем более не создано аналитической схемы, в которой можно было бы систематизировать и обобщить раз-

ответы на злободневные вопросы». Россия. Санкт-Петербург, 2015. С. 9-11. Режим доступа: <https://www.forumspb.com/upload/iblock/c41/c4113b597eb99654e1d44451d10a897e.pdf>

<sup>5</sup> См. например: К Великому океану – 4. Поворот на Восток: предварительные итоги и новые задачи. Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». М., 2016. 36 с. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/12395/> [К Великому океану – 4. Поворот на Восток: предварительные итоги и новые задачи. Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай» (Toward the Great Ocean 4: Turn to the East. Preliminary Results and New Objectives. The Paper of the Valdai Discussion Club). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/12395/>]; Бордачев Т.В. Поворот на Восток и евразийское всеобъемлющее партнёрство. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povorot-na-vostok-i-evraziyskoe-partnerstvo/> [Bordachjov, T.V. Povорот na Vostok i evraziyskoe vseobemljushhee partnjorstvo (Russia's Pivot to the East and Comprehensive Eurasian Partnership). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povorot-na-vostok-i-evraziyskoe-partnerstvo/>].

<sup>6</sup> Поворот на Восток. Развитие Сибири и Дальнего Востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России / отв. ред. И.А. Макаров. М.: Международные отношения, 2016. 448 с [Povorot na Vostok. Razvitie Sibiri i Dal'nego Vostoka v uslovijah usilenija aziatskogo vektora vneshnej politiki Rossii (Pivot to the East. Developing the Siberia and Far East in the Terms of Increasing of the Eastern Vector of Russia's Foreign Policy). Ed. by I.A. Makarov. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija, 2016. 448 p.]

<sup>2</sup> Rozman, G. The Russian Pivot to Asia. The Asian Forum, 2014, November-December. Mode of access: <http://www.theasanforum.org/the-russian-pivot-to-asia/>

<sup>3</sup> См. например: Korolev, A. Russia's Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications // *Pacific Affair*, 2016, Vol. 89, No. 1, p. 53; Blank, S. What Is Russia to Asia? // *Orbis*, 2003, October. Mode of access: <https://www.fpri.org/article/2003/10/what-is-russia-to-asia/>

<sup>4</sup> Стенограмма панельной сессии Петербургского международного экономического форума 18 – 20 июня 2015 г. // «Экономика: честные

ноплановые трансформации в сфере внешнеполитических, внешнеэкономических и территориальных приоритетов России.

Работа по заполнению концептуального пробела в данной теме и является тем проблемным полем, в котором было проведено наше исследование. Его непосредственная цель – выявить предпосылки (движущие силы) российского поворота на Восток и, таким образом, понять его взаимосвязь с основными глобальными, национальными и региональными приоритетами России. При этом составление хронологии данного процесса, его периодизация, равно как и попытки оценить его эффективность, не входили в число задач авторов.

Поворот на Восток рассматривается нами сквозь призму трёх глобальных процессов: 1) участия России в глобальном соперничестве за реконфигурацию мира; 2) реализации Россией стратегии по реинтеграции постсоветского пространства, вступившей во взаимодействие с альтернативными направлениями постсоветской интеграции; 3) выстраивания Россией альтернативных западному направлению политико-экономических связей. Анализу влияния каждого из этих процессов на формирование российского поворота на Восток посвящён отдельный раздел работы. Выводы в отношении выделенных нами предпосылок поворота на Восток даются в заключении статьи.

### **Реконфигурация миропорядка и «девестернизация» России**

Активизацию азиатско-тихоокеанского направления российской геополитики удобно представить в виде соотношения «структуры» и «движения». Стабильный миропорядок, будучи большую часть времени жёстко структурированным на доминирующих и подчиненных, оставляет мало возможностей для каких-либо радикальных геополитических манёвров отдельных государств. Но в те времена, когда несущие структуры мира ослабевают, а так называемые «восходящие державы» расшатывают устоявшийся мировой порядок, пространство для изменения status quo расширяется. Если вступление

России в большую геополитическую игру и произошло случайно, случайным может быть время и повод, но не само явление, которое продуктивнее рассматривать как результат синергии долгосрочных процессов. Сама же эта игра нацелена на принципиальную трансформацию международной системы. Мотивы и цели действий России на международной арене являются предметом многочисленных альтернативных интерпретаций<sup>7</sup>, однако с тем, что Россия на рубеже первых двух десятилетий XXI века вернулась в глобальное соперничество за реконфигурацию мира, спорить никто не станет.

Анализ поворота на Восток сквозь призму геополитики требует особой осторожности, поскольку геополитика многогранна – это одновременно теория, идеология и один из способов внешнеполитического позиционирования государства<sup>8</sup>. В нашем случае, обращение к ней оправдано тем, что в сфере принятия политических решений она играет в России всё более возрастающую роль, порой перевешивая прочие соображения<sup>9</sup>. Экономические приоритеты и даже взаимовыгодное партнёрство в сфере обеспечения безопасности отходят на второй план там, где на кону интересы государства, понимаемые как геополитические<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> О широком спектре альтернативных интерпретаций причин, мотивов и целей действий России на международной арене см.: Барановский В. Новая внешняя политика России: Влияние на международную систему (Тезисы доклада к заседанию Учёного совета ИМЭМО РАН 27 января 2016 г.) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60. № 7. С. 5-6. [Baranovskij, V. Novaya vneshnjaja politika Rossii: Vlijanie na mezhdunarodnuju sistemu (Tezisy doklada k zasedaniju Uchjonogo sojeta IMJeMO RAN 27 janvarja 2016 g.) (Russia's New Foreign Policy: Implication for International System) // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, Vol. 60, No. 7, pp. 5-6.]

<sup>8</sup> Osterud, O. The Uses and Abuses of Geopolitics // *Journal of Peace Research*, 1988, Vol. 25, No. 2, p. 191.

<sup>9</sup> Korolev, A. Bringing Geopolitics Back In: Russia's Foreign Policy and Its Relation with the Post-Soviet Space // *International Studies Review*, 2015, No. 17, p. 309.

<sup>10</sup> Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности // *Мировая экономика и*

В своё время, на рубеже XVI-XVII вв., Россия смогла почувствовать направление «ветра истории», став одним из первых государств, целенаправленно реализовавших политику вестернизации. Это не сделало её западной страной в полном смысле этого слова, но превратило её в один из ключевых субъектов мировой политики того времени – времени мировой экспансии Запада. Вестернизируясь, Россия осуществляла свой собственный геополитический проект интеграции ближнего пространства по периметру своих границ на Западе, на Юге и на Востоке. Не являемся ли мы сегодня свидетелями обратного движения маятника и формирования нового цикла – сознательной «девестернизации»? Иначе говоря – «поворота на Восток» как целенаправленной политики страны, особо чувствительной к переломам мировых геополитических трендов?

То, что первые лица в российской власти мыслят «геополитически», не вызывает сомнений. Более того, они подчёркивают масштабность, и даже драматичность глобальных перемен. См., например, характерные высказывания первых лиц российского государства:

2012 год, Президент России В.В. Путин: «...Хочу, чтобы мы все отчётливо понимали, ближайшие годы будут решающими, и может быть, даже переломными, и не только для нас, а практически для всего мира, который вступает в эпоху кардинальных перемен, а может быть даже и потрясений»<sup>11</sup>.

2015 год, Министр иностранных дел С.В. Лавров: «Мир походит через очень серьёзный и весьма продолжительный (к этому необходимо привыкнуть) этап пере-

форматирования системы международных отношений из однополярной и биполярной в полицентричную, призванную отражать культурно-цивилизационное многообразие современного мира»<sup>12</sup>.

Для такого видения современного мира у российского руководства появились веские основания. Явное усиление крупных незападных стран в ходе мирового перераспределения экономической и военной мощи, которое происходило в 1990-е – 2000-е гг., и особенно стало заметным в период «товарного суперцикла» 2001-2008 гг.<sup>13</sup>, сократило возможности Запада проецировать свою власть на остальной мир. Хотя товарный суперцикл закончился, и, возможно, не повторится в среднесрочной перспективе, реконфигурация мира приобретает собственную динамику, поскольку крупнейшие развивающиеся страны, сосредоточенные в основном в Азии, сумели геополитически капитализировать свои экономические успехи. Подтверждением этому служит появление различных объединений, наподобие «БРИКС или «Большой двадцатки», которые продвигают многосторонний формат принятия ключевых экономических решений и расширяют круг участников этого процесса.

Кроме того, на наших глазах разворачивается новая борьба за передел мира, на этот раз в виде конкуренции масштабных интеграционных проектов: в АТР альтернативой Транстихоокеанскому партнёрству выступает Региональное всестороннее экономическое партнёрство, Азиатско-Тихоокеанская зона свободной торговли и Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП). На постсоветском пространстве столкнулись проекты

международные отношения. 2016. Т. 60. № 8. С. 5. [Global'naja sistema na perelome: puti k novej normal'nosti (Global System on the Brink: Pathways toward a New Normal) // *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 2016, Vol. 60, No. 8, p. 5.]

<sup>11</sup> Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года. Mode of access: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (Попутно заметим, что сказано это было до обострения отношений с Западом и активных действий России на мировой геополитической арене).

<sup>12</sup> Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе встречи со студентами и профессорско-преподавательским составом МГИМО, Москва, 1 сентября 2016 года. Mode of access: <http://svop.ru/main/21124/>

<sup>13</sup> Под товарным суперциклом понимается резкий рост цен в 2002-2011 гг. на товары (в среднем на 379%), с опережающим подорожанием сырьевых ресурсов. Главными бенефициарами этого суперцикла стали развивающиеся страны-экспортёры. [См.: Starrs, S. The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87. May-June 2014. P. 82.]

европейской («Восточное партнёрство») и евразийской (ЕАЭС) интеграции и, опять же, китайская инициатива ЭПШП.

Контуры нового миропорядка пока неясны, но мало сомнений в том, что Восточная Азия будет играть в нём одну из определяющих ролей<sup>14</sup>. Именно в этой части планеты расположены главные страны (прежде всего Китай и Индия), которые не связаны с США сетью тесных альянсов и имеют достаточный потенциал для того, чтобы в близкой перспективе «изменить облик глобальной политики и экономики»<sup>15</sup>. Отражая эти процессы, Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 г. (повторяя, впрочем, предыдущий её вариант) провозглашает «распределение мирового потенциала силы и развития» и их «смещение» в Азиатско-Тихоокеанский регион<sup>16</sup>.

Россия в течение последних тридцати лет активно, хотя и неявно, участвовала в размывании мощи Запада, используя одно из немногих сохранившихся у неё преимуществ сверхдержавы – высокотехнологичный военно-промышленный комплекс. Закупки российского вооружения были важным фактором создания современных армий Китая и Индии. Если наращивание экономической мощи крупнейших азиатских стран было обусловлено взаимоотношениями последних с США и Европой, то геополитическая капитализация этой мощи происходила при участии России. Вероятно, в том числе и это имел в виду английский историк Дж. Хоскинг, писавший в начале 2000-х гг.,

<sup>14</sup> Это то, что английские учёные назвали «междоцарствие» (interregnum). [См. подробнее: Kerr, David. Dilemmas of the "Middle Continent": Russian Strategy for Eastern Eurasia // *The International Spectator*, 2009, Vol. 44, No. 2, p. 75.]

<sup>15</sup> Харрел Э. Гегемония, либерализм и глобальный порядок: где могут появиться новые великие державы? // *Прогнозис*. 2007. № 1 (9). С. 38. [Harrel, Je. Gegemonija, liberalism i global'nyj porjadok: gde mogut pojavit'sja novye velikie derzhavy? (Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?) // *Prognosis*, 2007, No. 1 (9), p. 38.]

<sup>16</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Режим доступа: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptfCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptfCk6BZ29/content/id/2542248)

о том, что Россия, вопреки расчётам Запада, сбросившим её со счетов, продолжит играть ключевую роль в формировании мира, и эта роль будет (с точки зрения англичанина) – «отрицательной»<sup>17</sup>.

В настоящее время по всему миру успешная модернизация, как, впрочем, и сама глобализация, все меньше связываются с вестернизацией, и у западных стран все меньше ресурсов для того, чтобы изменить этот расклад обратно в свою пользу<sup>18</sup>. Сегодня вовсе не обязательно следовать прозападным курсом, чтобы осуществить модернизацию. Китай показывает элитам развивающихся стран привлекательную альтернативу западной модели – авторитарную политическую власть в сочетании с государственным капитализмом<sup>19</sup>. Добавим также, что эта модель снижает зависимость легитимности режима от его признания в странах Запада. И это именно та перспектива, к которой движется значительная часть стран постсоветского пространства.

При этом Россия до недавнего времени была экономически, но, что не менее важно, идеологически, интеллектуально и институ-

<sup>17</sup> Хоскинг Дж. Россия и русские. В 2-х кн. Кн. 1: Пер. с англ. / Дж. Хоскинг. М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига», 2003. С. 6 [Hosking, Dzh. Rossiya i russkie. (Russia and Russians). Transl. Moscow: AST, 2003. P. 6.]

<sup>18</sup> Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности: пер. с англ. / под ред. Акад. А.А. Дынкина, д-ра М. Барроуза / ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2016. С. 13. [Global'naja sistema na perelome: puti k novej normal'nosti: per. s angl. (Global System on the Brink: Pathways toward a New Normal). Transl. ИМЭМО. Moscow, 2016. P. 13.]

<sup>19</sup> Шпангер Ханс-Йоахим. Поворот России на Восток, поворот Китая на Запад: взаимодействие и конфликты на Шёлковом пути. Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#\\_ftn1](http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#_ftn1) [Shpanger, Hans-Joachim. Povорот Rossii na Vostok, povорот Kitaja na Zapad: vzaimodeistvie i konflikty na Shjolkovom put (Russia's Turn Eastward, China's Turn Westward: Cooperation and Conflict on the New Silk Road). Mode of access: [http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#\\_ftn1](http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#_ftn1)]

ционально привязана к структурам западного мира, куда она стремилась вписаться с конца 1980-х гг. (Оставим здесь за скобками тот очевидный факт, что и сам Советский Союз был в своей марксистской основе проектом вестернизации). Соответствие западным критериям выступало мерилom качества и эффективности в самых разных сферах деятельности: от политических институтов до стандартов финансовой отчетности, научной деятельности и образования. На Западе же находился «центр легитимации важнейших внутриполитических процессов»: в Вашингтоне, Лондоне и Берлине оценивали президентские и парламентские выборы на соответствие высоким стандартам демократии.

Участие в престижном клубе «Большой Восьмерки», в саммитах «Россия – ЕС» и «Россия – НАТО» – всё это было не только источником престижа, но и привычном формате международной коммуникации для российской политической элиты. В неё были вовлечены десятки ведомств, рабочих групп, комитетов, и экспертных площадок. Так создавалась бюрократическая инерция евроцентризма российской внешней политики. Даже геополитические противоречия выплёскивались именно на западной политической сцене – примечательно, что знаменитая «Мюнхенская речь» была произнесена именно в Мюнхене, а не в Шанхае или Астане.

Экономическая система России, в годы нефтяного благополучия, была выстроена таким образом, что доходы от экспорта нефти стерилизовались в специальных фондах, обеспечивая макроэкономическую стабильность. Хорошие макроэкономические показатели, в свою очередь, были залогом продвижения России на верхние позиции в кредитных рейтингах западных агентств, которые открывали для российских компаний доступ на западный финансовый рынок, ставший одним из главных источников инвестиций в российскую экономику. Это был если не комфортный, то знакомый и понятный для российской элиты мир, который с началом 2010-х гг. стал уходить в прошлое:

Во-первых, внутриполитическое развитие в стране пошло по траектории, явно расходящейся с западными стандартами и ожидания-

ми. Западная идеология, основанная на принципах верховенства международного права, столкнулась с ростом популярности идеологии национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств.

Во-вторых, экономически Россия встроилась в западный мир лишь в качестве поставщика сырья, но даже эта не особо почётная роль оказалась под угрозой в виду стремления Евросоюза диверсифицировать поставки энергетических ресурсов. Обвал цен на энергоносители, в сочетании с усложнением доступа на западные рынки капитала и негативным пересмотром позиций российской экономики ведущими рейтинговыми агентствами, поставил под сомнение сложившуюся модель экономических отношений с Западом.

В-третьих, с 2014 г. оказались заблокированы привычные каналы коммуникации с США и Европейским союзом. Многосторонние форматы были заморожены, и даже персональные контакты на уровне политической элиты были сведены к минимуму.

«Девестернизацию» сложно, и едва ли возможно, измерить в формальных показателях (вроде доли азиатских стран во внешней торговле, или количеством проведенных совместных мероприятий с незападными странами – хотя и по этим параметрам наблюдается существенный рост). Мы просто не сможем отличить её от диверсификации экономических связей, политики многовекторности, или же интеграции в АТР. Главные признаки девестернизации пока могут быть схвачены на уровне восприятия. Они связаны с изменением внешнеполитических приоритетов Москвы и её готовностью к разрыву наработанных связей с Западом, открытому противопоставлению национальных традиций и ценностей западным и ростом значимости Азии для реализации собственного геополитического проекта на постсоветском пространстве.

Обобщая, мы можем сказать, что тенденции в мировой политике наложились на разочарование российского общества (не только элиты) во взаимоотношениях с Западом и внутриполитические процессы в стране. В контексте долгосрочных геополитических и экономических интересов у Рос-

сии оказалось не так много стимулов, чтобы поддерживать западнцентричный миропорядок, в который она была встроена лишь в качестве поставщика ресурсов и в конкуренции с которым она продолжала утрачивать свои исторически сложившиеся зоны интересов в Восточной Европе, Центральной Азии и Ближнем Востоке. Поэтому, когда экономический динамизм АТР запустил процессы трансформации миропорядка, Москва, стала, пожалуй, самым громким и заметным сторонником смещения геополитической мощи в пользу «не-Запада».

### Реинтеграция постсоветского пространства – поиск точек опоры

Главным непосредственным катализатором поворота на Восток явились трудности, с которыми столкнулся проект реинтеграции постсоветского пространства – региона, где географически локализован геополитический ресурс для упрочения потенциала России<sup>20</sup>. Эти трудности были обусловлены как нормальным для молодой государственности дискурсом в сторону деколонизации и укрепления суверенитета, так и геополитическим давлением Запада, воплотившимся в двух волнах. Первая волна – «цветные революции», в ходе которых правящие режимы были свержены в Грузии, на Украине и в Киргизии. Три революции произошли в течение всего 18 месяцев (с декабря 2003 по апрель 2005 года) и были восприняты в России как «общий сценарий» свержения в бывших советских республиках дружественных режимов<sup>21</sup>. Вторая волна оказалась связана

<sup>20</sup> Hopf, T. Common-Sense Constructivism and Hegemony in World Politics // *International Organization*, 2013, No. 67, pp. 317-354.

<sup>21</sup> В России большинство людей до сих пор убеждены, что эти революции были инспирированы Западом с целью сокращения влияния Москвы. Между тем, анализ результатов позволяет усомниться в этом выводе. Так, например, в Киргизии пришедший к власти режим Бакиева оказался более репрессивным, чем правление Акаева, а вектор российской политики Бишкека при этом не изменился. На Украине же спустя пять лет в результате президентских выборов к власти пришел пророссийский политик Виктор Янукович.

с запущенным в 2009 году проектом ЕС под названием «Восточное партнерство», целью которого являлось развитие интеграционных связей с шестью бывшими западными республиками СССР (Украина, Белоруссия, Молдавия, Грузия, Армения, Азербайджан).

При этом именно постсоветское пространство являлось внешнеполитическим приоритетом для Москвы, как минимум, с начала 2000-х, хотя это особо и не афишировалось в публичной политике. Такой вывод можно сделать, проанализировав статистику зарубежных визитов российских президентов по страновому признаку за последние 16 лет (см. *Графики 1 и 2*).

График 1

#### Поездки Президента России В.В. Путина с 2000 по 2017 гг.

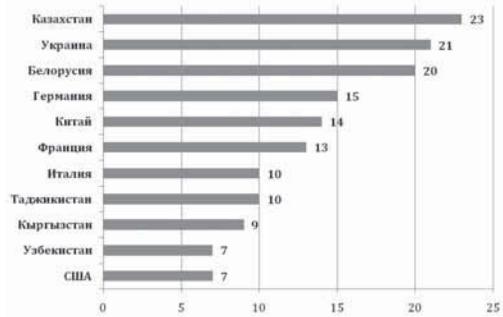


Figure 1. Trips of the President of Russia V.V. Putin from 2000 to 2017

График 2

#### Официальные зарубежные визиты Президента России Д.А. Медведева с 2008 по 2012 гг.

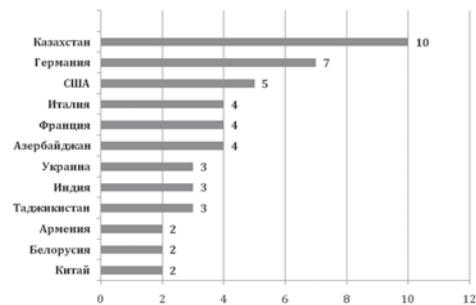


Figure 2. Official Foreign Visits of the President of Russia D.A. Medvedev from 2008 to 2012

Кроме того, приоритет развития двусторонних и многосторонних отношений со странами СНГ был зафиксирован и в Стратегии национальной безопасности Российской

Федерации до 2020 года, принятой в 2009 г., и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, принятой в 2008 г. – то есть задолго до 2014 года, от которого сейчас принято отсчитывать российский поворот на Восток<sup>22</sup>.

Однако для нашей темы более важна трансформация, которую претерпело содержание проекта реинтеграции постсоветского пространства:

Во-первых, он превратился из регионального в глобальный. Если раньше он отражал, по сути, превращение России в региональную державу, с коротким радиусом интересов (ограниченным ближайшими соседями, т.н. «ближним зарубежьем»), то в настоящее время этот проект становится альтернативой интеграции для соседних стран под эгидой Европы или Китая.

Во-вторых, сменился геополитический вектор этой реинтеграции – произошло фактическое вымывание из него европейской составляющей и концентрация на азиатской (позиционируется как «евроазиатская»). После грузинского и украинского кризисов российский интеграционный проект, воплощенный в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), естественным образом сконцентрировался в постсоветской Центральной Азии, которая одновременно является и сферой очевидных интересов Китая<sup>23</sup>. К чести Москвы и Пекина, несмотря на ожидания конфронтации, идущие от западных наблюдателей<sup>24</sup>, в 2015 году стороны нашли

подходящий формат взаимодействия своих интеграционных инициатив – было принято Совместное заявление России и Китая о сотрудничестве по сопряжению строительства ЕАЭС и ЭПШП25, свидетельствующее о желании Москвы наполнить концептуальную рамку интеграции на постсоветском пространстве китайскими инвестициями в инфраструктуру (пока неоправдавшееся).

Похожая метаморфоза произошла и с политикой интеграции в АТР, которая еще в самом начале 2010-х оставалась на периферии внешнеполитических приоритетов Москвы. В 2012 году В. Путин в своей программной предвыборной статье по внешней политике рисовал перспективу «Союза Европы», «который только укрепит возможности и позиции России в ее экономическом повороте к «новой Азии»<sup>26</sup>. Позже в Указе Президента России «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» предписывалось: в отношениях с Европейским союзом: «выступать за достижение стратегической цели – создание единого экономического и человеческого пространства от Атлантического океана до Тихого океана», в то время как в АТР «наращивать участие в региональных интеграционных процессах в целях содействия ускоренному социально-экономическому развитию регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока»<sup>27</sup>. Таким образом,

org/russia-china-relations-in-central-asia-why-is-there-a-surprising-absence-of-rivalry/

<sup>22</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Режим доступа: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/294430](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/294430); Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 No. 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=90601&fld=134&dst=100084,0&rnd=0.3411818763698158#0>

<sup>23</sup> Mankoff, J. Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation? // *Asia Policy*, 2015, No. 19, p. 76.

<sup>24</sup> Kaczmarek, M. Russia-China Relations in Central Asia: Why Is There a Surprising Absence of Rivalry? / *The Asian Forum*, September-October 2019. Mode of access: <http://www.theasanforum.org/russia-china-relations-in-central-asia-why-is-there-a-surprising-absence-of-rivalry/>

<sup>25</sup> Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского и экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути, 2015, 8 мая. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/4971>; Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2015 году. Обзор МИД России. Раздел: «Гармонизация интеграционных процессов на Евразийском пространстве». Москва, апрель 2016 года. Режим доступа: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2255624](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2255624)

<sup>26</sup> Путин В.В. Россия и меняющийся мир // *Российская газета*, 2012, 27 февр. Режим доступа: <http://m.rg.ru/2012/02/27/putin-politika.html>

<sup>27</sup> Указ Президента Российской Федерации от

интеграция в АТР понималась в Кремле инструментально – в контексте задач развития своих периферийных территорий и имела менее высокий статус по сравнению с европейским направлением. Среди приоритетов в Концепции внешней политики Российской Федерации АТР располагался позади постсоветского пространства, Европейского Союза, блока НАТО, США и даже Канады и Арктики<sup>28</sup>.

Однако обострившийся с 2014 г. конфликт с Западом придал российский политике в АТР первостепенный статус, фактически разрушив все стратегические перспективные планы Москвы по сбалансированной и многовекторной внешней и экономической политике. Заложенное в указанной Концепции стремление выстроить ЕвразЭС в качестве «эффективного связующего звена между Европой и АТР»<sup>29</sup> явно потеряло актуальность. При сохранении текущей позиции Запада развитию интеграционных связей с Азией, в том числе постсоветской, фактически не осталось реалистичных альтернатив. И это наглядно отразилось в изменении географических приоритетов внешнеполитической деятельности России, обобщенных в ежегодных официальных обзорах МИДа (см. Табл. 1)<sup>30</sup>.

Таблица 1

Географические направления внешней политики (стрелками показано восходящее или нисходящее перемещение приоритетов с 2015 г.)	
2008 – 2014	2015 – 2018
Пространство СНГ	Пространство СНГ
Европа	Гармонизация интеграционных процессов на евразийском пространстве (появилось впервые)

7 мая 2012 года № 605 «О мерах по реализации внешней политики Российской Федерации». Режим доступа: <https://rg.ru/2012/05/09/vn-polit-dok.html>

<sup>28</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Режим доступа: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptfCkV6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptfCkV6BZ29/content/id/2542248)

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Таблица составлена на основе анализа обзоров внешнеполитической деятельности за 2008-2016 гг. Режим доступа: [www.mid.ru/ru/activity/review](http://www.mid.ru/ru/activity/review)

2008 – 2014	2015 – 2018
США и Канада	Азиатско-Тихоокеанский регион↑
Азиатско-Тихоокеанский регион	Южная Азия↑
Южная Азия	Европа↓
Ближний и Средний Восток и Северная Африка	США и Канада↓
Африка	Арктика (появилось впервые)
Латинская Америка и Карибский бассейн	Ближний и Средний Восток и Северная Африка
	Африка к югу от Сахары
	Латинская Америка и Карибский бассейн

Table 1. Geographic areas of foreign policy (arrows indicate an upward or downward shift in priorities since 2015)

Из Таблицы 1 следует, что в 2015 г. произошла значительная перегруппировка в иерархии приоритетов. Европейское направление сместилось вниз, в то время как азиатско-тихоокеанское заняло третью строчку, сразу после пространства СНГ и «гармонизации интеграционных процессов на евразийском пространстве». И в этом контексте 2014 год действительно выглядит важной *вехой* на пути к девестернизации – однако, не *отправной точкой*, поскольку процессы, направленные на диверсификацию политико-экономических связей России и проект реинтеграции постсоветского пространства были запущены раньше. То же касается и приоритетного внимания к социально-экономическому развитию восточных регионов страны (Дальнего Востока и Восточной Сибири).

### Российский поворот на Восток как развитие российского Востока

Развитие восточных регионов России, с одной стороны, должно было обеспечить выход на рынки АТР, с другой стороны, именно на обширных восточных территориях в первую очередь должны проявиться эффекты от углубления и интенсификации связей с АТР и постсоветской Центральной Азией. Данная взаимосвязь четко сформулирована в российских официальных стратегических документах (см. Табл. 2).

**Приоритеты России в АТР и роль Дальнего Востока в их реализации  
в стратегиях национального и регионального уровней действия\***

Концептуальный / программный документ	Уровень действия	Приоритеты России в АТР	Роль Дальнего Востока
Концепция внешней политики Российской Федерации	Национальный	Наращивание всеобъемлющего равноправного доверительного партнёрства и стратегического взаимодействия с Китаем. Формирование в СВА эффективных механизмов укрепления мира, безопасности, взаимного доверия и взаимовыгодного сотрудничества как регионального компонента новой архитектуры безопасности в АТР.	Закрепление за РФ статуса ключевого транзитного направления по обеспечению торгово-экономических связей между Европой и АТР, в т.ч. посредством расширения участия в формируемых трансконтинентальных маршрутах грузоперевозок.
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.	Национальный	Переориентация значительной части торговых потоков между Европой и Азией на российские транзитные маршруты путём повышения конкурентоспособности и привлекательности транспортных коридоров РФ. Создание адекватного экспортного потенциала на азиатском направлении.	Создание новых центров развития на Юге России, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, связанных с комплексной переработкой сырья, развитием рекреационной инфраструктуры; развитие транспортной инфраструктуры, укрепление населения.
Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.	Национальный	Наращивание экономического взаимодействия РФ с АТР через участие в масштабной реструктуризации национальных экономик стран Азии; участие российских компаний в крупнейших проектах в энергетике, металлургии, машиностроении, наращивание продаж отечественной наукоемкой продукции.	Реализация стратегических приоритетов России в АТР через ускоренное социально-экономическое развитие Дальнего Востока, необходимое для закрепления лидирующих позиций РФ в мировом хозяйстве, интеграция ДВ в мировое экономическое пространство.
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 г.	Национальный	Реализация совместных инвестиционных проектов, организация эффективной инфраструктуры взаимодействия предпринимателей России и стран АТР. Расширение экспорта в Азиатско-Тихоокеанский регион.	Создание новых центров экономического роста в геополитически значимых регионах: на Дальнем Востоке, Юге России, Северном Кавказе, в Калининградской области, Крымском федеральном округе.
Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.	Региональный	Динамичное развитие стран АТР создаёт возможности для широкомасштабного выхода на растущие сырьевые рынки и повышения геополитической роли восточных районов России.	Дальний Восток как база для «экономического и геополитического прорыва России в АТР» и территория, формирующая «интегрирующий потенциал России в системе экономических и пространственных связей Азии и Европы» за счёт развития транспортной инфраструктуры.
Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	Региональный	Не прописаны.	Развитие внешнеэкономических связей с АТР за счёт сближения условий ведения хозяйственной деятельности, широкого привлечения иностранных инвестиций в экономику Дальнего Востока

\* Таблица составлена на основе следующих источников: Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г.) / Министерство иностранных дел РФ. 01.12.16. Режим доступа: [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186); Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года / КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=90601&fld=134&dst=100084,0&md=0.3411818763698158#0>; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) / Правительство России. 14.05.2015. Режим доступа: <http://government.ru/news/18119>; Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.» / Собрание законодательства Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 25 января 2010. № 4. С. 1293-1458; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: 2013, Март, 350 с.

*Table 2. Russia's priorities in the Asia-Pacific region and the role of the Far East in their implementation in strategies of national and regional levels of action*

Правая колонка Таблицы 2, показывает нам, что в стратегических документах национального и регионального уровней действия Дальний Восток рассматривается не только как инструмент, но и как бенефициар «поворота на Восток» – интенсификации связей с АТР. Процесс этой интенсификации должен выражаться в обустройстве транзитной и экспортной инфраструктуры Дальнего Востока, в росте инвестиций в этот регион из азиатских стран, в создании передовых правовых условий для ведения экономической деятельности. В результате должен появиться новый центр экономического роста на востоке страны.

Однако, переходя с уровня геополитической риторики и стратегических документов на уровень наблюдаемой эмпирической реальности, приходится признать скромность достигнутых на сегодняшний день результатов. Институты развития, сформированные в Азии, в качестве альтернативы западным финансовым организациям, инвестируют в экономику нашей страны на едва заметном уровне. Например, по состоянию на 2018 г. среди 36-ти одобренных и находящихся в стадии рассмотрения проектов в Азиатском банке инфраструктурных инвестиций: нет ни одного российского<sup>31</sup>. Банк развития БРИКС финансирует 13 проектов, из них три – российские на общую сумму 628,8 млн долл. – но эти скромные инвестиции не связаны, строго говоря, с поворотом на Восток<sup>32</sup>. Текущие объёмы и перспективы дальнейшего привлечения в ДФО инвестиций из стран Восточной Азии являются предметом дискуссий и нуждаются в отдельном исследовании, однако касательно, например, инвестиций из КНР результаты можно считать неубедительными<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Asian Infrastructure Investment Bank / Approved projects Mode of access: <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>

<sup>32</sup> New Development Bank/Projects Mode of access: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/page/2/>

<sup>33</sup> См. Зуенко И.Ю., Иванов С.А., Савченко А.Е. Китайские инвестиции на российском Дальнем Востоке // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. № 11. С. 105-113. [Zuenko I. Ju.; Ivanov, S.A.; Savchenko, A.E. Kitajskie investicii na Rossijskom Dal' nem Vostoke

На созданной российской площадке для привлечения азиатских инвестиций – ежегодном Восточном экономическом форуме, проходящем во Владивостоке, значимые соглашения заключаются с российскими, а не иностранными компаниями (впрочем, и эти соглашения не носят обязательного характера для исполнения). А масштабные проекты по развитию Дальнего Востока финансируются государством или тесно связанными с государством сырьевыми корпорациями. Даже для транспортных коридоров «Приморье 1» и «Приморье 2», которые строятся для обеспечения экспорта и внутреннего транзита продукции китайских провинций Цзилинь и Хэйлуцзян через дальневосточные порты, пока так и не удалось привлечь иностранных инвесторов.

Материальным подтверждением поворота на Восток на сегодняшний день выступает лишь строительство мощного энергетического комплекса, ориентированного на транспортировку, переработку и экспорт углеводородов в страны АТР (нефте- и газопроводы, заводы по производству сжиженного природного газа, портовые терминалы и т.д.) Впрочем, стоит заметить, что этот процесс в большей степени связан с диверсификацией рынков сбыта и географическим смещением сырьевой базы, чем с геополитическими манёврами, и начался он с 1990-х гг. с разработки сахалинского шельфа.

\* \* \*

На сегодняшний день можно констатировать, что в повороте на Восток куда боль-

(Chinese Investments on the Russian Far East) // *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 2019, No. 11, pp. 105-113]; Иванов С.А., Савченко А.Е., Зуенко И.Ю., Козлов Л.Е. Китайский капитал на юге Дальнего Востока России: ожидания государства и реалии взаимодействия. Аналитический доклад. Режим доступа: <http://ihaef.org/files/analytics/chinese-capital-on-fe.pdf> [Ivanov, S.A. Savchenko A.E., Zuenko I. Ju., Kozlov L.E. Kitajskij kapital na juge Dal'nego Vostoka Rossii: ozhidaniya gosudarstva i realii vzaimodejstvia. Analiticheskij doklad (Chinese Capital on the Russian Far East: the State Expectations and Realities of Interactions. Analytical Report). Mode of access: Режим доступа: <http://ihaef.org/files/analytics/chinese-capital-on-fe.pdf>]

ше риторики, чем реальных результатов, однако это не означает, что он не происходит. Цель этой статьи как раз и состояла в том, чтобы заострить внимание на тех процессах, которые развиваются независимо от этой риторики и придают повороту на Восток характер фундаментального сдвига российских стратегических приоритетов.

Рассмотрев его в преломлении трёх глобальных процессов (реконфигурации мирового порядка, реализации собственного интеграционного проекта и диверсификации политико-экономических связей), мы можем выделить ключевых фактора, которые можно назвать движущими силами российского поворота на Восток:

Во-первых, это сближение с Китаем. Москва может рассматривать подъём АТР как ресурс для успешного маневрирования в меняющемся мире, прежде всего, благодаря нормализации отношений с Китаем. Возможно, именно этот успех, а не нормализацию отношений с Западом, историки будущего назовут главным внешнеполитическим прорывом Москвы конца XX века, который позволил избежать повторения печальной участи Советского Союза, находившегося с конца 1970-х гг. в объятиях пояса военного сдерживания: США – Япония – Республика Корея – КНР<sup>34</sup>.

Во-вторых, смена геополитических приоритетов была бы невозможна без подготовительного периода. Несмотря на евроцентризм российской внешней политики 1990-х – начала 2000-х гг., именно в это время происходило формирование инфраструктуры сотрудничества России и АТР, которая фактически отсутствовала в советский период. Речь идёт о Шанхайской организации сотрудничества (начинавшейся с образования «Шанхайской пятёрки» в 1996 г.) и форуме Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества<sup>35</sup>. Успешная реализация ев-

разийского интеграционного проекта (на базе ЕАЭС) также была бы невозможной без мощной подготовительной работы в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза, подспорьем для которой стала конструктивная позиция руководства Казахстана, значение которой невозможно переоценить.

В-третьих, Россия на протяжении 2000-х гг. последовательно избавлялась от монополизма Европы в сфере потребления российских энергоресурсов. Западные страны не только утратили контроль над производством нефтепродуктов – они, что самое главное, утратили контроль над спросом, вследствие резкого роста потребления в развивающихся странах Азии. Этот сдвиг в географии нефтяной торговли – недооценённый, но, вероятно, один из самых значимых факторов российского поворота на Восток, поскольку именно он создаёт пространство для геоэкономического манёвра. Если, например, в середине XX века Великобритания, оказав влияние на нефтяные и танкерные компании, могла заблокировать экспорт нефти из Ирана, то в начале XXI века такая ситуация невозможна из-за возросшего числа крупных потребителей углеводородов в различных частях земного шара.

Всё это даёт нам основания не соглашаться с тезисом, что Россия не сумела повернуть на Восток за весь постсоветский период, который встречается в ряде западных работ<sup>36</sup>. События 2014-2019 годов, начиная с «крымского кризиса», которые при известном желании можно рассматривать как субъективные и во многом случайные, связанные с ролью конкретных личностей в истории, наложились на указанные долгосрочные процессы, носящие объективный характер. В результате произошло разрушение прежних структур: наработанных практик и институтов взаимодействия с Западом, обветшавшей иерархии внешнеполитических приоритетов Москвы, не говоря уже о том, что с введением экономических санкций перестала работать прежняя экономическая модель роста российской

<sup>34</sup> См. подробнее: Scalapino, R. *Asia at the End of the 1970's // Foreign Affairs*, 1979, Vol. 58, No. 3, pp. 716-717.

<sup>35</sup> Примечательно, что в сентябре 2012 г. во Владивостоке Россия принимала саммит АТЭС, хотя за 23 года до этого, в 1989 г., на учредительный саммит этой организации СССР не был приглашен даже в качестве наблюдателя

<sup>36</sup> См., например: Lo Bobo. *Russia and the New World Disorder*. London-Washington. D.C., 2015. P. 13.

экономики. Всё это ослабило сдерживающие структуры и расширило пространство для «движения» России в азиатско-тихоокеанском направлении. Страна не столько поворачивает, сколько её, как лодку в бурном течении, «разворачивает» на Восток в результате совпадения различных факторов, истоки которых берут своё начало в глобальных геополитических сдвигах и внутриаполитическом развитии.

Иными словами, рост значимости АТР для России связан с геополитическими приоритетами Москвы и конвергенцией политических систем государств-участников ЕАЭС (с одновременной дивергенцией этих систем относительно Запада). Исходя из этого, в перспективе можно прогнозировать устойчивую восходящую траекторию этого геополитического тренда. Главной проблемой является тот факт, что поворот на Восток ещё не привёл к формированию новой модели экономического роста и видимых успехов по обеспечению развития восточных территорий страны. Решение этой проблемы – задача следующего этапа, который и выступит реальным итоговым индикатором успеха или провала российского поворота на Восток.

#### Литература:

Барановский В. Новая внешняя политика России: Влияние на международную систему (Тезисы доклада к заседанию Учёного совета ИМЭМО РАН 27 января 2016 г.) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60. № 7.

Бордачёв Т.В. Поворот на Восток и евразийское всеобъемлющее партнёрство. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povorot-na-vostok-i-evraziyskoe-partnerstvo/>

Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60. № 8.

Зуенко И.Ю., Иванов С.А., Савченко А.Е. Китайские инвестиции на российском Дальнем Востоке // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. № 11. С. 105-113.

Иванов С.А., Савченко А.Е., Зуенко И.Ю., Козлов Л.Е. Китайский капитал на юге Дальнего Востока России: ожидания государства и реалии взаимодействия. Аналитический доклад. Режим доступа: <http://ihaefe.org/files/analytcs/chinese-capital-on-fe.pdf>

К Великому океану – 4. Поворот на Восток: предварительные итоги и новые задачи. Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». М., 2016. 36 с. Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/12395/>

Поворот на Восток. Развитие Сибири и Дальнего Востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России / отв. ред. И.А. Макаров. М.: Международные отношения, 2016. 448 с.

Харрел Э. Гегемония, либерализм и глобальный порядок: где могут появиться новые великие державы? // *Прогнозис*. 2007. № 1 (9).

Хоскинг Дж. Россия и русские. В 2-х кн. Кн. 1: Пер. с англ. / Дж. Хоскинг. М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига», 2003.

Шпангер Ханс-Йоахим. Поворот России на Восток, поворот Китая на Запад: взаимодействие и конфликты на Шёлковом пути. Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#\\_ftn1](http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodeistvie-i-konflikty-na-Shlkovom-puti-18208#_ftn1)

Hopf, T. Common-Sense Constructivism and Hegemony in World Politics // *International Organization*, 2013, No. 67, pp. 317-354.

Kerr, David. Dilemmas of the “Middle Continent”: Russian Strategy for Eastern Eurasia // *The International Spectator*, 2009, Vol. 44, No. 2.

Korolev, A. Bringing Geopolitics Back In: Russia’s Foreign Policy and Its Relation with the Post-Soviet Space // *International Studies Review*, 2015, No. 17, p. 309.

Korolev, A. Russia’s Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications // *Pacific Affair*, 2016, Vol. 89, No. 1, p. 53; Blank, S. What Is Russia to Asia? // *Orbis*, 2003, October. Mode of access: <https://www.fpri.org/article/2003/10/what-is-russia-to-asia/>

Lo Bobo. Russia and the New World Disorder. London-Washington. D.C., 2015.

Osterud, O. The Uses and Abuses of Geopolitics // *Journal of Peace Research*, 1988, Vol. 25, No. 2, p. 191.

Rozman, G. The Russian Pivot to Asia. The Asian Forum, 2014, November-December. Mode of access: <http://www.theasianforum.org/the-russian-pivot-to-asia/>

Scalapino, R. Asia at the End of the 1970’s // *Foreign Affairs*, 1979, Vol. 58, No. 3.

Starrs, S. The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87. May-June 2014.

#### References:

Baranovskij, V. Novaya vneshnjaja politika Rossii: Vlijanie na mezhdunarodnuju sistemu (Tezisy doklada k zasedaniju Uchjonogo soveta IMJeMO RAN 27 janvarja 2016 g.) (Russia’s New Foreign Policy: Implication for International System) // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, Vol. 60, No. 7.

Bordachjov, T.V. Povорот на Восток i evrazijskoe vseobemljushhee partnjorstvo (Russia’s Pivot to the East and Comprehensive Eurasian Partnership). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povorot-na-vostok-i-evraziyskoe-partnerstvo/>

Global’naja sistema na perelome: puti k novoj normal’nosti (Global System on the Brink: Pathways toward a New Normal) // *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, Vol. 60, No. 8.

Harrel, Je. Gegemonija, liberalizm i global’nyj porjadok: gde mogut pojavit’sja novye velikie derzhavy? (Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?) // *Prognosis*, 2007, No. 1 (9).

*Hopf, T.* Common-Sense Constructivism and Hegemony in World Politics // *International Organization*, 2013, No. 67, pp. 317-354.

*Hosking, Dzh.* Rossiya i russkie. (Russia and Russians). Transl. Moscow: AST, 2003.

*Ivanov, S.A. Savchenko A.E., Zuenko I. Ju., Kozlov L.E.* Kitajskij kapital na juge Dal'nego Vostoka Rossii: ozhidaniya gosudarstva i realii vzaimodejstvija. Analiticheskij doklad (Chinese Capital on the Russian Far East: the State Expectations and Realities of Interactions. Analytical Report). Mode of access: Режим доступа: <http://ihaefe.org/files/analytics/chinese-capital-on-fe.pdf>

K Velikomu okeanu – 4. Povоротna Vostok: predvaritel'nye itogi i novye zadachi. Doklad mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba «Valdaj» (Toward the Great Ocean 4: Turn to the East. Preliminary Results and New Objectives. The Paper of the Valdai Discussion Club). Mode of access: <http://ru.valdaiclub.com/files/12395/>

*Kerr, David.* Dilemmas of the “Middle Continent”: Russian Strategy for Eastern Eurasia // *The International Spectator*, 2009, Vol. 44, No. 2.

*Korolev, A.* Bringing Geopolitics Back In: Russia's Foreign Policy and Its Relation with the Post-Soviet Space // *International Studies Review*, 2015, No. 17, p. 309.

*Korolev, A.* Russia's Reorientation to Asia: Causes and Strategic. Implications // *Pacific Affairs*, 2016, Vol. 89, No. 1, p. 53; Blank, S. What Is Russia to Asia? // *Orbis*, 2003, October. Mode of access: <https://www.fpri.org/article/2003/10/what-is-russia-to-asia/>

*Lo Bobo.* Russia and the New World Disorder. London-Washington. D.C., 2015.

*Osterud, O.* The Uses and Abuses of Geopolitics // *Journal of Peace Research*, 1988, Vol. 25, No. 2, p. 191.

Povorot na Vostok. Razvitie Sibiri i Dal'nego Vostoka v uslovijah usilenija aziatskogo vektora vneshnej politiki Rossii (Pivot to the East. Developing the Siberia and Far East in the Terms of Increasing of the Eastern Vector of Russia's Foreign Policy). Ed. by I.A. Makarov. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija, 2016. 448 p.

*Rozman, G.* The Russian Pivot to Asia. The Asian Forum, 2014, November-December. Mode of access: <http://www.theasianforum.org/the-russian-pivot-to-asia/>

*Scalapino, R.* Asia at the End of the 1970's // *Foreign Affairs*, 1979, Vol. 58, No. 3.

*Shpanger; Hans-Joachim.* Povорот Rossii na Vostok, povорот Kitaja na Zapad: vzaimodejstvie i konflikty na Shjolkovom put (Russia's Turn Eastward, China's Turn Westward: Cooperation and Conflict on the New Silk Road). Mode of access: [http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodejstvie-i-konflikty-na-Shjolkovom-puti-18208#\\_ftn1](http://www.globalaffairs.ru/valday/Povorot-Rossii-na-Vostok-povorot-Kitaya-na-Zapad-vzaimodejstvie-i-konflikty-na-Shjolkovom-puti-18208#_ftn1)

*Starrs, S.* The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87. May-June 2014.

*Zuenko I, Ju.; Ivanov, S.A.; Savchenko, A.E.* Kitajskie investicii na rossijskom Dal'nem Vostoke (Chinese Investments on the Russian Far East) // *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 2019, No. 11, pp. 105-113.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10009

## THE DRIVING FORCES OF RUSSIA'S PIVOT TO EAST

Anatolii E. Savchenko

*Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far-East,  
Far-Eastern Branch of the RAS,  
Vladivostok, Russia*

Ivan Yu. Zuenko

*Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far-East,  
Far-Eastern Branch of the RAS,  
Vladivostok, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 29.10.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 10.01.2020</p>	<p><b>Abstract:</b> There is no conceptual analysis of the Russia's pivot to East while a lot of discussion about nature and consequences of this geopolitical maneuver among both Russian and foreign analysts. The article based on the analysis of Russian official program documents explores the key aspects of the Russia's reorientation to Asia policy. Authors view the policy in the context of three global processes: 1) participation of Russia in global competition towards reconfiguration of global order; 2) Russian strategy for reintegration of post-Soviet space and its interaction with alternatives projects for post-Soviet integration; 3) diversification of political and economic ties of Russia with its West/East partners. According to the authors' conclusions, the 'pivot to East' process is unfolding in several dimensions simultaneously. Current geopolitical reconfiguration is the result of long-term processes which closely related with main geopolitical and internal priorities of Moscow, and this gives the reasons for vision of the pivot to East as sustainable rising tendency, which will independent from current and short-run processes in the international affairs. The factors, which directly led Russia to this policy, were rapprochement with China, building of cooperation and integration infrastructure with Asia-Pacific and post-Soviet Central Asia countries, diversification of energy resources trade with the purposes of avoid dependency from monopsonic European market.</p>
<p><b>About the authors:</b></p> <p>Anatolii E. Savchenko, Deputy Director, IHAЕ FEBRAS</p> <p>e-mail: savchenko@ihaefe.ru</p> <p>Ivan Yu. Zuenko, Researcher of Department for Chinese Studies, IHAЕ FEBRAS</p> <p>e-mail: lakrimoser@mail.ru</p>	<p><i>Acknowledgements:</i> the article was prepared with the support of the Russian Science Foundation in the framework of the project "Far Eastern Resource of Russia's Integration in the Asia-Pacific Region: Experience and Potential of Regional and Cross-Border Interaction". Project No. 14-18-00-161</p>
<p><b>Key words:</b></p> <p>pivot to East; Russia; geopolitics; Eurasian integration; strategy of development; Pacific region; Far East</p>	

*Для цитирования:* Савченко А.Е., Зуенко И.Ю. Движущие силы российского поворота на Восток // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 111-125.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10009

*For citation:* Savchenko, Anatolii E.; Zuenko, Ivan Yu. Dvizhushchiye sily rossiyskogo povorota na Vostok (The Driving Forces of Russia's Pivot to East) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 111-125.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10009

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

# МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕС

Анита Борош

*Национальный университет государственной службы,  
Будапешт, Венгрия*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 20 марта 2019 <i>Принята к печати:</i> 25 октября 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> В настоящем исследовании предпринимается попытка определить, каким образом развивается система государственного управления в Европейском союзе и какие средства стали необходимы для реализации политических целей самого Евросоюза. В первой части исследования показаны особенности взаимодействия Европейского союза с администрациями государств-членов, которые составляют систему общих организационных принципов, обеспечивающую функционирование Евросоюза. В двухуровневой административной системе Европейская комиссия должна обеспечивать надлежащее применение и исполнение положений основополагающих договоров и других правовых актов Евросоюза. Однако фактическими исполнителями законодательства ЕС в основном являются государства-члены, поэтому именно они должны играть ключевую роль в обеспечении эффективного соблюдения законодательства ЕС на местном, национальном уровне. Для управления этим огромным аппаратом, Союзу необходимы различные инструменты и механизмы. В первой части нашего исследования рассматриваются данные инструменты и анализируются механизм ответственности государств-членов за нарушение обязательств права ЕС, процесс подачи жалоб и ходатайства, инициированные гражданами и предприятиями ЕС, и так называемые другие средства решения проблем, как система СОЛВИТ (<i>SOLVIT</i>) или Европейская сеть потребительских центров. Во второй части статьи исследуется административный процесс ЕС, т.е. комплексная система государственного управления Союза, которая основана на гетерогенных процедурных правилах в отсутствие единого процессуального закона. Учитывая сложность структуры государственного управления ЕС и разнообразную нормативную среду, неудивительно, что в последние годы в этой области возникла потребность в изменениях и стандартизации. В третьей части статьи обобщаются результаты исследования и вносятся предложения по совершенствованию механизмов государственного управления в ЕС.</p>
<p><b>Об авторе:</b> доцент, заместитель директора института, Национальный университет государственной службы  e-mail: boros.anita@uni-nke.hu</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> государственное управление ЕС; Европейский административный район; европеизация; Европейское административно-процессуальное право; право ходатайства; жалоба; двухуровневая административная организационная система; процесс нарушения обязательств; мониторинг реализации законодательства ЕС; Европейский омбудсмен; отраслевые источники права ЕС; открытое, эффективное и независимое управление ЕС</p>	

## Взаимосвязь между государственным и наднациональным управлением в странах-участницах и ЕС

Европейский союз (ЕС) является своеобразным политическим образованием: с одной стороны, это договорный союз государств-членов, а с другой – транснациональная организация, которая выходит за рамки государств-членов.

Эта двойственность также определяет административные механизмы, организацион-

ную структуру и процедуры в ЕС. В то же время административный порядок ЕС является решающим не только для развития правового регулирования и социальной политики, но и для реализации экономической политики: чтобы инвесторам, выходящим на рынок, было проще и быстрее начинать предпринимательскую деятельность. С этой точки зрения ЕС конкурирует с двумя крупными экономическими державами – США и Китаем.

В ЕС действует примат права ЕС над национальным: государства, став члена-

ми ЕС, отказываются от автономии в ряде сфер правотворчества и признают, что в некоторых областях Союз должен выступать в качестве законодателя совместно с государствами-членами или без них<sup>1</sup>. Долгое время государственное управление было областью, которую Союз не затрагивал, поскольку он «уважает национальную принадлежность государств-членов». «А цель состоит не в объединении государств-членов в рамках ЕС, а в том, чтобы обогатить ЕС своими национальными особенностями. Из разнобразия национальных особенностей и идентичности ЕС привлекает интеллектуальную, моральную силу, которую затем использует для общего блага»<sup>2</sup>.

По этой причине ЕС находится в непростом положении в отличие, например, от США, которые могут выступать в качестве единого федеративного государства для формирования своей собственной политики поощрения инвесторов, включая процесс государственного администрирования. С другой стороны, ЕС является особым объединением, более сложным нежели традиционная международная организация, поскольку имеет собственную правовую систему, но при этом не является федеративным государством. Евросоюзу не хватает международно-правовых критериев независимой государственности, но в ряде случаев, например, в сфере государственных закупок и государственной помощи, у него есть возможность вмешиваться в функционирование государств-членов, а также на Едином внутреннем рынке (ЕВР) ЕС оказывать влияние на инвестиционные процессы.

Одним из важных вопросов в специальной литературе является, например, вопрос о том, существует ли *какое-либо государственное управление ЕС, или мы скорее можем говорить об административном районе ЕС?*<sup>3</sup> Если есть государ-

ственное управление ЕС, то тогда должны существовать и конкретные правовые нормы. В связи с этим возникает вопрос о том, как государственное управление Союза и государств-членов связаны друг с другом? Следует ли рассматривать систему государственного управления Союза так же, как и его государств-членов?

Ранее в специальной литературе можно было встретить упоминание преимущественно о *Европейском административном районе*, но сегодня в фокусе исследований находится европеизация административных структур государств-членов. Теоретически, Европейский административный район представляет собой своего рода гармонизированный синтез ценностей, реализованный или внедренный институтами ЕС и администрациями государств-членов путем создания и применения права ЕС<sup>4</sup>. В рамках Европейского административного района уже требуется не только совместное продвижение интересов и принципов, а скорее функционирование продуманной административной организации, регулируемой нормативными актами. В отличие от этого, европеизация направлена на изучение того, в какой степени реализация законодательства Союза, необходимость соблюдения требований Союза, решений его органов и особенно решений Суда ЕС влияют на системы государственного управления, которые рассматриваются как один из столпов суверенитета в государствах-членах. Принимаются ли в расчет особенности национальных систем управления при обозначении общих целей и интересов ЕС или они сохраняют свою оригинальную национальную идентичность и характер? Системы государственного управления государств-членов приобрели свой нынешний облик в результате длительного развития, а в случае некоторых государств-членов в результате особого исторического опыта. Несомненно, что, опираясь на традиции государств-членов,

<sup>1</sup> Попытки констатировать самостоятельный характер и определить другие специфические характеристики права Европейских сообществ содержатся в деле 1964 г. в *Costa vs. ENEL*

<sup>2</sup> Borchardt, Klaus-Dieter: The ABC of European Union Law. Mode of access: publications.europa.eu/resource/genpub/PUB\_NA0716024HUN.1.1

<sup>3</sup> Torma, A. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. Mode of

access: [www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf)

<sup>4</sup> Czuczai, J. Public Administration and European Integration / Ficzeré-Forgách (ed.) Magyar Közigazgatási Jog Különös Része. Budapest, Osiris Press, 1999. P. 446.

сейчас ЕС, а ранее – Сообщество стало создавать свою собственную организационную систему. Очевидно, что правовые системы и механизмы функционирования государств-членов в 1950-х гг. послужили примером для Сообщества. Однако по мере расширения числа государств-членов, расширялись и задачи Союза, а его права становились все более и более своеобразными.

*Функционирование ЕС в ряде случаев отличается от государственного управления государств-членов.* Основное различие состоит в том, что организационная система ЕС не может быть отнесена к какой-либо организации государственного управления. Однако это не означает, что в ЕС нет государственного управления. В ЕС есть нечто иное, а именно то, что Евросоюз основан на договорных отношениях и не имеет Конституции. Кроме того органы Союза согласуют отраслевые политики ЕС. Во-первых, принимается решение о постановке определенной задачи и затем уж учреждается соответствующий орган. В государствах это происходит по-другому: существует некая система государственного управления, выполняющая установленные задачи, а необходимость создания совершенно новых органов государственного управления практически полностью отсутствует. С другой стороны, управление ЕС является двухуровневым: существует система собственного государственного управления ЕС, которая дополняется системами государственного управления государств-членов. В этой сложной *двухуровневой системе очень важно найти единые организационные принципы для реализации принятых решений.* Несомненно, данная потребность была актуальной в 2000-х гг. Тем не менее, это отнюдь не означает, что государственное управление государств-членов должно быть организовано на основе единых принципов, т.к. это выходило бы за рамки *положений о пределах ограничения суверенитета*, изложенных в учредительных договорах. Унификация чаще всего применяется для согласования правил работы на уровне государственного управления ЕС. Разумеется, в руках Союза есть другие средства для обеспечения единого «юридического и политического образа». Например, в Союзе выделяются области, ко-

торые имеют первостепенное значение для развития экономики ЕС и обеспечения ее конкурентоспособности, а также вопросы, связанные с защитой Единого внутреннего рынка. В этих областях Союз оставляет мало или совсем не оставляет места для маневра в законодательстве государств-членов, то есть, по сути, Союз определяет, как именно государства-члены могут действовать в указанных областях.

Элементами *двухуровневой системы государственного управления* являются: уровень ЕС, основанный на административном лидерстве Европейской комиссии (ЕК), и национальный – на уровне администраций государств-членов, опирающейся на 28 различных систем государственного управления<sup>5</sup>.

В специальной литературе соответствующим образом определяется *прямое и косвенное применение* законодательства ЕС. В случае прямого применения, нормы права ЕС должны выполняться органами Евросоюза, а в случае косвенного – органами исполнительной власти государств-членов. Еврокомиссия находится во главе системы внедрения норм права ЕС на всех уровнях. В соответствии с пунктом (1) статьи 17 Договора о Европейском союзе Комиссия является хранителем Договоров, то есть Комиссии следует обеспечить исполнение положений Договоров, а также применение и осуществление мер, принятых органами в соответствии с Договорами. *Но фактическими исполнителями преимущественно являются государства-члены, и поэтому государственные администрации государств-членов играют ключевую роль в обеспечении соблюдения законодательства ЕС на местном, национальном уровне*<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Изначально в каждом Сообществе был свой собственный исполнительный орган: в случае Европейского объединения угля и стали (1951 г.) это был Высший орган, в случае Европейского Экономического Сообщества и Евратома, созданных Римскими договорами 1957 г., были отдельные Комиссии. Эти органы были объединены 8 апреля 1965 г. по Договору о слиянии в единую Европейскую комиссию.

<sup>6</sup> Hofmann; H.C.H., Rowe; G.C., Türk; A.H. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

«Создание Единого рынка является одним из важнейших достижений Европы. За последние 50 лет благодаря ему [Единому рынку] постоянно открываются новые возможности перед европейскими предприятиями и предоставляются равные экономические преимущества, укрепляется конкурентоспособность промышленности, создается большое количество рабочих мест, потребители получают доступ к более широкому ассортименту товаров по более низким ценам, а граждане могут жить, учиться и работать в своей стране выбора. Единый рынок способствует интеграции европейских предприятий в международные производственно-сбытовые цепочки, тем самым укрепляя глобальную конкурентоспособность компаний ЕС. (...) В некоторых случаях, всего лишь один набор общеевропейских правил заменяет все многообразие различных правил, существующих в 28 государствах-членах ЕС, облегчая тем самым жизнь для граждан и предприятий, упрощая правовую систему и снижая бюрократическую нагрузку на пространстве Единого рынка, а также повышая предсказуемость регулирования», – говорится в Сообщении Комиссии 2015 г.<sup>7</sup> Для управления Единым внутренним рынком ЕС необходимы различные средства и механизмы. Наиболее важный из них – это инструмент для обеспечения соблюдения правовых норм предусмотренных правом ЕС, а именно *процедура рассмотрения нарушений норм права ЕС*. В основном существуют три вида нарушений законодательства ЕС. Во-первых, это отсутствие извещения, когда государство-член не своевременно уведомило Комиссию о мерах по транспозиции директив в национальное законодательство. Во-вторых, это *отсутствие соответствия*, т.е., когда ЕК считает, что законодательство государства-члена не соответствует требо-

ваниям законодательства ЕС. В-третьих, *неадекватное правоприменение* со стороны государств-членов.

До начала процедуры рассмотрения нарушения норм права ЕС ЕК пытается решить проблему в рамках так называемого «Пилот проекта ЕС», и определить в сотрудничестве с государствами-членами сроки выполнения предписаний. Если вопрос не урегулируется, то Еврокомиссия продолжает двусторонний диалог с государством-членом и может инициировать процедуру нарушения норм права ЕС в соответствии со статьей 258 Договора о Функционировании Европейского союза (ДФЕС). Процедура рассмотрения нарушения права ЕС состоит из двух этапов: предварительной административной процедуры и судебного разбирательства. Еврокомиссия подает иск в Суд в соответствии со статьей 258 ДФЕС, поскольку государство-член не выполнило свои обязанности о предоставлении информации о мерах по транспозиции нормативных актов ЕС. ЕК указывает размер фиксированной суммы или пени согласно пункту 3 статьи 260 ДФЕС, подлежащих уплате предполагаемой страной-нарушительницей.

Если государство-член не примет мер, которые требуются для исполнения решения Суда ЕС, то Комиссия может продолжать разбирательство по делу согласно пункту 2 статьи 260 ДФЕС и вправе подать иск в Суд ЕС в отношении государства-члена. В этом случае Комиссия может потребовать наложения штрафа<sup>8</sup>, а Суд может вынести решение о наложении штрафа, который может быть в виде фиксированной суммы или пени. За последние несколько лет более 85% процедур нарушения норм права были урегулированы без необходимости судебных разбирательств<sup>9</sup>.

В 2016 г. Комиссия обнародовала коммюнике «Право ЕС: *больше результатов посредством лучшего исполнения*»<sup>10</sup>, в кото-

<sup>7</sup> Upgrading the Single Market: More Opportunities for People and Business / Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2015/0550 final, Brussels, 28.10.2015. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:550:FIN>

<sup>8</sup> Kis, N. The Dilemmas of Public Enforcement and Administrative Fines. Budapest, Dialóg Campus Press, 2018. Pp. 62-70.

<sup>9</sup> Infringements Proceedings. Mode of access: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_hu.htm).

<sup>10</sup> EU Law: Better Results through Better

ром подчеркивалось, что применение и обеспечение соблюдения законодательства ЕС по-прежнему вызывает затруднения, а выполнение все еще остается слабым. В коммюнике также подчеркивается приверженность ЕК «действовать более масштабно для решения больших задач и предпринимать скромные шаги для решения мелких задач». Это означает, что будет применяться более стратегический подход к обеспечению исполнения обязательств при рассмотрении случаев нарушений.

В коммюнике указываются меры, с помощью которых ЕК хочет добиться повышения эффективности применения законодательства ЕС с 2017 г. Они, в частности, включают:

а) Эффективное сотрудничество в рамках двухуровневой системы государственного управления посредством обсуждений на высоком уровне с представителями государств-членов при поддержке комитетов и экспертных групп, а также специализированных агентств ЕС. По сути, одним из средств *диалога* между ЕК и государствами-членами является так называемый механизм «ЕС Пилот», цель которого состоит в урегулировании вопросов, связанных с исполнением законодательства ЕС до начала официальной процедуры расследования нарушения. В то же время в Сообщении подчеркивается, что, в отличие от предыдущей практики, ЕК намерена использовать «Пилот ЕС» только в том случае, если он действительно приносит результаты. В противном случае, она немедленно начнет процесс нарушения обязательств;

б) Важным предварительным условием для функционирования двухуровневой системы государственного управления является эффективное сотрудничество между органами обеих уровней. Здесь речь идет об обеспечении прав тех, кто непосредственно на себе испытывает действие норм права ЕС. Это означает необходимость в укреплении сотрудничества и взаимодействия между различными органами государственного управ-

ления, включая суды и омбудсмены. Для эффективного и правильного применения норм права в государствах-членах важное значение приобретает создание сетей обмена информацией в соответствующих областях и применение передового опыта<sup>11</sup>. Более того, ЕК намерена более тесно сотрудничать с Европейской сетью омбудсменов, координируемой Европейским омбудсменом, для улучшения администрирования применения права ЕС на национальном уровне;

в) Необходимо содействие для *улучшения законодательного процесса*. В документе «Направления улучшения регулирования» (*Better Regulation Guidelines*) указывается каким образом службам ЕК следует выявлять возможные трудности при имплементации права ЕС в государствах-членах и что необходимо делать, для их минимизации<sup>12</sup>.

г) Комиссия будет уделять первоочередное внимание случаям нарушения выполнения обязанностей, которые способствуют претворению в жизнь приоритетных направлений политики ЕС. В частности, если государства-члены не сообщили о мерах по переносу имплементации директив, не выполнили решение Суда или серьезно нарушили финансовые интересы или исключительные компетенции ЕС.

В коммюнике также сообщается, что государства-члены по-прежнему не соблюдают предельные сроки для транспозиции норм права ЕС: в конце 2015 г. было зарегистрировано 518 случаев нарушения обязательств по транспозиции, что на 19% больше по сравнению с 421 случаем на конец 2014 г. Это стало следствием того, что ЕК внесла поправки в свою практику направления исков в Суд ЕС в

<sup>11</sup> В Союзе уже существуют сети для сотрудничества. Например Орган европейских регуляторов электронных коммуникаций, Европейская конкурентная сеть в области конкурентного права или Европейский совет по защите данных в области защиты данных.

<sup>12</sup> Better Regulation for Better Results – An EU Agenda. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) Final. Strasbourg, 19.05.2015. Mode of access: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf)

Application // Official Journal of the European Union, 2017, Vol. 60, pp. 10-20. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2017:018:SOM:EN:HTML>

соответствии с пунктом 2 статьи 260 ДФЕС, и предложила Суду накладывать как пени, так и принудительный штрафы в отношении государств-членов не выполняющих свои обязательства<sup>13</sup>. При расчете суммы принудительного взыскания принимается во внимание серьезность нарушения, учитывается значимость правонарушения и влияние нарушения на общие и особые интересы, его продолжительность и способность государства-члена оплатить штраф, с тем чтобы штраф служил сдерживающим фактором<sup>14</sup>.

В 2017 г. ЕК инициировала 716 процедур нарушения норм права ЕС. Самые высокие показатели были в следующих областях: охрана окружающей среды (173), мобильность и транспорт (155), а также финансовая стабильность, финансовые услуги и единый рынок капитала (84). К концу 2017 г. оставались открытыми 1559 процедур. Число случаев, связанных с поздней транспозицией норм права, уменьшилось в 2017 г. до 558 по сравнению с 2016 г., когда этот показатель составлял 845.

Для сравнения, в 2016 г.<sup>15</sup> ЕК запустила 986 новых процедур, направив официальное уведомление, и выпустила 292 обоснованных мнений. К концу 2016 г. количество неурегулированных нарушений было 1657, что является существенным (21%) увеличением по сравнению с предыдущим годом, а также самым высоким показателем за всю историю наблюдений. Число новых случаев, связанных с поздней транспозицией, также резко возросло (на 56%) с 543 (2015) до 847 (2016)<sup>16</sup>. Суд ЕС вынес 28

решений на основании статьи 258 ДФЕС, из которых в 23 случаях (более чем в 80%) подтверждалась правота ЕК. Суд также принял два решения в соответствии с пунктом 2 статьи 260 ДФЕС с требованием к Греции<sup>17</sup> и Португалии<sup>18</sup> уплатить штрафы (См. Графики 1-4).

График 1

**Процедуры рассмотрения нарушений норм права ЕС, инициированные ЕК в ряде областей на начало 2017 г.<sup>19</sup>**

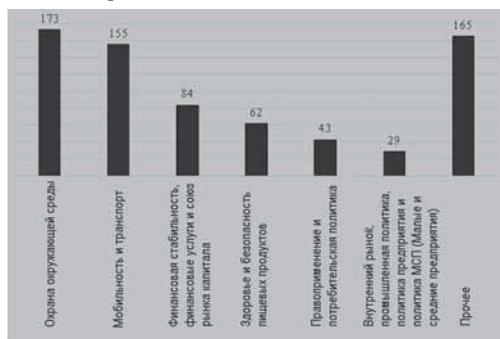


Diagram 1. Procedures for the Consideration of Violations of EU Law, Initiated by the EU in a Number of Areas at the Beginning of 2017

Law. Annual report 2017. European Commission, 2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017_en.pdf)

<sup>13</sup> Сообщение вступает в силу с 19 января 2017 года, поэтому применяется к процедурам нарушения обязательств, которые были запущены после публикации сообщения. Поскольку с тех пор прошло лишь короткое время, то в 2017 г. Комиссия, на основе новой системы санкций, не направила дело в Суд. Последующие действия по применению права Европейского союза – указывается в отчете 2017 г.

<sup>14</sup> Financial Sanctions. European Commission. Mode of access: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index_en.htm)

<sup>15</sup> Monitoring the Application of the European Law. Annual Report 2016. European Commission. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/EU28\\_factsheet\\_2016\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/EU28_factsheet_2016_en_0.pdf)

<sup>16</sup> Monitoring the Application of European Union

<sup>17</sup> Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 7 September 2016. European Commission v Hellenic Republic (C-584/14): Failure of a Member State to Fulfill Obligations. Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-584/14>. В соответствии с данным решением от Греции потребовали произвести единовременную выплату в размере 10 млн евро. Сумма принудительного наказания составила 30000 евро в день за любую задержку в принятии необходимых мер для выполнения решения по статье 258 ДФЕС.

<sup>18</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 June 2016. European Commission v Portuguese Republic (C-557/14): Failure of a Member State to Fulfill Obligations. Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-557/14>. В соответствии с данным решением от Португалии потребовали произвести единовременную выплату в размере 3 млн евро. Сумма принудительного наказания составила 8000 евро в день за любую задержку в принятии необходимых мер для выполнения решения по статье 258 ДФЕС.

<sup>19</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual report 2017. European Commission, 2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017_en.pdf)

График 2

**Количество новых процедур рассмотрения нарушений норм права ЕС в государствах-членах ЕС, инициированных ЕК на начало 2017 г.<sup>20</sup>**

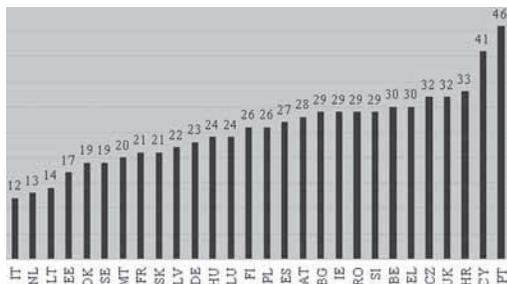


Diagram 2. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

График 3

**Количество текущих процедур рассмотрения нарушений применения норм права ЕС, инициированных ЕК<sup>21</sup>**

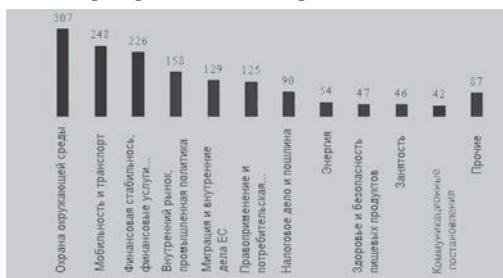


Diagram 3. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

График 4

**Количество нарушений нарушений норм права ЕС в 2017 г.<sup>22</sup>**

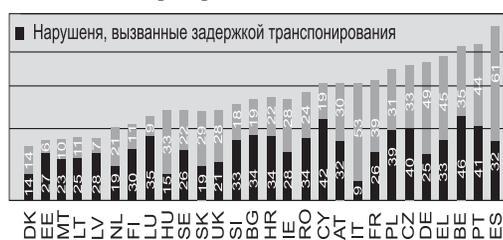


Diagram 4. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

<sup>20</sup> Источник: Ibid.

<sup>21</sup> Источник: Ibid.

<sup>22</sup> Источник: Ibid.

В отчете за 2017 г. показано, что число текущих процедур рассмотрения нарушений незначительно снизилось (на 6%) по сравнению с предыдущим годом, в то время как количество новых процедур рассмотрения задержки транспозиции норм права снизилось значительно – на 34%. В 2016 г. количество процедур составило 847, а в 2017 г. – только 558, приблизившись к уровню 2015 г., когда этот показатель составлял 543 (См. Графики 5-6).

График 5

**Динамика количества процедур нарушений обязательств, инициируемых и проводимых ЕК в период с 2012 по 2017 гг.<sup>23</sup>**

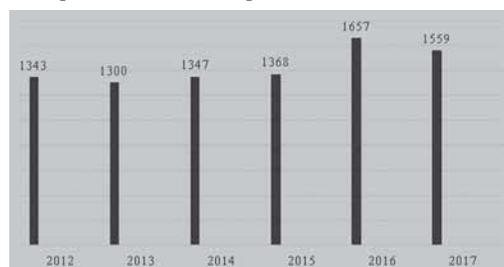


Diagram 5. Dynamics of the Number of Procedures for Breaches of Obligations Initiated and Conducted by the EC in the Period from 2012 to 2017

График 6

**Директивы и количество случаев задержки транспозиции с 2012 по 2017 гг.<sup>24</sup>**

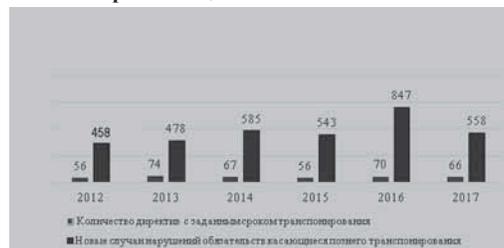


Diagram 6. Directives and the Number of Cases of Delayed Transposition from 2012 to 2017

Мы видим, что Евросоюз осуществляет пристальный юридический контроль за государствами-членами в целях обеспечения соблюдения решений ЕС, но, несмотря на имеющийся арсенал санк-

<sup>23</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual reports 2012-2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en)

<sup>24</sup> Источник: Ibid.

ций, можно добиться лишь частичных результатов в повышении эффективности осуществления обязанностей на национальном уровне.

Однако в дополнение к процедурам, инициированным ЕК, не стоит забывать о том, что граждане и компании также могут выступать с инициативами по проведению расследований. В этом случае первостепенное значение приобретают жалобы, направленные в ЕК, и петиции, направленные в Европейский парламент.

Правила рассмотрения жалоб изложены в приложении к вышеназванному коммюнике под заглавием «Административные процедуры по рассмотрению обращений заявителей по вопросам применения законодательства ЕС» (*Administrative procedures for the handling of relations with the complainant regarding the application of European Union Law*)<sup>25</sup>. Соответственно, жалобой является обращение к ЕК в письменной форме с указанием действия или бездействия, или практики в государстве-члене, которая противоречит нормам права ЕС. Заявители не должны доказывать свою заинтересованность в инициировании процедуры разбирательства, а также то, что действие, бездействие или практика затрагивают их напрямую и существенно образом<sup>26</sup>.

При рассмотрении жалоб ЕК, как правило, стремится принять решение о выдаче официального ответа или закрыть дела в течение одного года с даты регистрации жалобы при условии, что в жалобе содержится вся необходимая информация. Количество поданных жалоб показано в Графике 7.

График 7

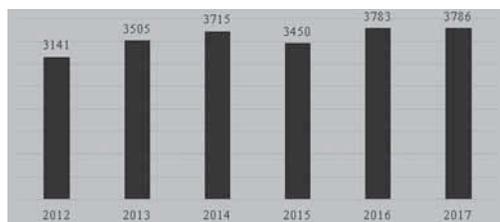
Количество жалоб с 2012 по 2017 гг.<sup>27</sup>

Diagram 7. The Number of Complaints from 2012 to 2017

Право на подачу петиции опирается на положения статьи 227 ДФЕС, в который указывается, что каждый гражданин ЕС, а также физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее свой юридический адрес в государстве-члене, вправе представлять в индивидуальном порядке или совместно с другими гражданами или лицами петицию Европейскому парламенту по вопросу, который относится к сферам деятельности Союза и непосредственно его затрагивает.

В ЕС имеются и другие способы урегулирования споров:

а) Система СОЛВИТ (*SOLVIT*)<sup>28</sup> – это служба объединяет национальные центры разрешения споров, которые взаимодействуют с органами власти в государствах-членах. Сотрудники этой службы помогают гражданам и предприятиям ЕС разрешать споры в отношении применения норм и правил функционирования Единого внутреннего рынка ЕС. С 2002 г., когда была создана *SOLVIT*, она стала очень важным инструментом для поддержки граждан и предприятий ЕС / ЕЭП (Европейское экономическое пространство), которые хотят работать на

<sup>25</sup> U Law: Better Results through Better Application // Official Journal of the European Union, 19.01.2017. Pp. 10-20. Mode of Access: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2017.018.01.0010.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG)

<sup>26</sup> Hofmann, H.C.H. Seven Challenges for EU Administrative Law // *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, No. 2, pp. 37-59.

<sup>27</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual reports 2012-2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en)

<sup>28</sup> Для решения этих проблем центры SOLVIT используют онлайн-приложение для совместной работы друг с другом. Принципы, определяющие работу SOLVIT, были подтверждены рекомендацией комиссии 2013/461 / ЕС от 17 сентября 2013 г., которая также является правовой основой этих принципов. Для получения дополнительной информации: [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_hu.htm).

пространстве ЕВР. Основываясь на своем 15-летнем опыте, на сегодняшний день при помощи SOLVIT разрешается около 200 споров в месяц по сравнению с первоначальными 5 спорами. В 2016 г. в рамках SOLVIT было рассмотрено 2414 споров. В отделениях SOLVIT на урегулирование спора в среднем уходило 59 дней и удавалось найти решение в 89% случаев<sup>29</sup>.

б) Цель *Сети европейских потребительских центров* – позволить сетевым центрам, сотрудничающие друг с другом, найти решения правовых споров между потребителями и продавцами в разных государствах-членах.

в) *Сеть ФИН-нет (FIN-Net)* направлена на содействие внесудебному урегулированию финансовых споров между потребителями и поставщиками финансовых услуг в ЕС, Исландии, Лихтенштейне и Норвегии.

Необходимо отметить, что если соответствующее лицо полагает, что Европейская комиссия не удовлетворительно расследовала его жалобу, то пострадавший имеет право обратиться за помощью к *Европейскому омбудсмену* в соответствии со статьями 24 и 228 ДФЕС. Количество жалоб, относящихся к компетенции Европейского омбудсмена, показано в *Графике 8*.

График 8

Количество жалоб, относящихся к компетенции Европейского омбудсмена<sup>30</sup>

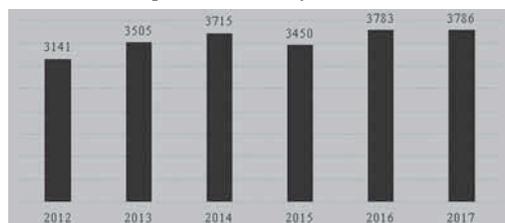


Diagram 8. Number of Complaints Related to the Competence of the European Ombudsman

Вышеупомянутые механизмы контроля способствуют организованному и эффективному осуществлению государственного

управления в ЕС, то есть являются отдельной организационной системой, с установленными принципами работы и штатом сотрудников<sup>31</sup>.

### Административно-процессуальное право в Европейском союзе<sup>32</sup>

Одним из важных вопросов имплементации законодательства ЕС является то, что как именно его реализовывать. В настоящее время комплексная система публичного управления ЕС основана на гетерогенных

<sup>31</sup> Schwarz, J. Sources of European Administrative Law / Martins, Stephen (ed.) The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel, Dordrecht-Boston-London, Springer, 1994. P. 183.

<sup>32</sup> Вторая часть исследования - резюме более ранних исследований автора. Некоторые темы см. подробнее: Boros, A. Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary // *The Romanian Review of European Governance Studies*, 2010, No. 4, pp. 19-35; Boros, A. EU Administrative Procedural Law and the Europeanization of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2011, Vol. LXVI, No. 3, pp. 175-187; Boros, A. Administrative Procedural Law in Europe – Administrative Procedural Principles and Procedural Entitlements / Gerencsér, Balázs; Berkes, Lilla; Varga Zs., András (ed.). Current Issues of Domestic and EU Administrative Procedural Law. Budapest, Pázmány Press, 2015. Pp. 31-52. Mode of access: [https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/KET\\_2015\\_kotet\\_egyben.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/KET_2015_kotet_egyben.pdf); Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, No. 4, pp.1-13; Boros, A.: Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative (Procedural) Law, or Small Slices of the Cake of Member State Sovereignty / Takács, Péter (ed.): State Sovereignty, Ideal and/or Reality. Interdisciplinary Approaches. Budapest-Győr, Gondolat, 2015. P. 471; Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union – Evaluation of the ReNEAUL Model Regulations // *Pro Publico Bono*, 2017, No. 2, pp. 8-19, 30-36, 47-49, 50-53, 61-67, 76-77, 88-95, 114-121, 127-132, 242-250; Boros, A. EU Administrative Procedural Law – Comments on the Margin of the Draft Regulation of Parliament // *Jogtudományi Közlöny*, 2018, Vol. LXXIII, No. 4, pp. 202-209.

<sup>29</sup> Action plan on the Reinforcement of SOLVIT: Bringing the Benefits of the Single Market to Citizens and Businesses / Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2017) 255 final. Brussels, 2.5.2017.

<sup>30</sup> Источник: <https://www.ombudsman.europa.eu>

процедурных правилах. Причина этого состоит в том, что при формулировании той или иной отраслевой политики ЕС принимал один правовой акт, который регулировал цели и задачи отраслевой политики. В этом же правовом акте содержатся правила процессуального характера. Однако за последние десятилетия с увеличением числа задач отраслевых политик, увеличивалось и количество нормативно-правовых актов и процедур. Это привело к тому, что в настоящее время в ЕС нет единых правил административного процесса, но имеются законодательные акты и/или только внутренние правила, в которых с разной степенью детализации установлены отдельные административно-процессуальные процедуры.

Кроме того, не стоит забывать, что административные процедуры различаются в 28 государствах-членах, которые косвенно ответственны за реализацию законодательства ЕС. Различия на национальном уровне сохранились и в организационной структуре и принципах деятельности. ЕС должен стремиться устранить подобные различия. Так, существует ряд различий при применении правил административного процесса в государствах-членах.

С одной стороны, европейские государства используют различные модели регулирования, а именно:

- в первой модели установлены законом особые процессуальные правила для некоторых административных дел, но не для всех процессуальных этапов, а только для одного из них;
- во второй модели для некоторых административных дел установлены законом подробные и конкретные процессуальные правила, которые охватывают несколько или все этапы процесса;
- в соответствии с третьей моделью, в некоторых группах дел применяются особые процессуальные правила к этапам процесса. Однако существуют процессуальные этапы, для которых в каждой группе дел может применяться общее процессуальное правило;
- в четвертой модели страны, придерживающиеся общих процессуальных правил, применяют решение, в соответствии с

которым устанавливаются и применяются общие процессуальные правила, применимые ко всем административным делам и ко всем этапам процесса.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что общая модель регулирования административного процесса в ЕС не была разработана. С другой стороны, средства и методы контроля за государственными решениями сильно различаются в странах-участниках ЕС. В основном выделяется четыре европейские модели:

- обычные суды англосаксонского типа;
- система специальных административных органов французского типа;
- немецко-австрийские независимые административные суды;
- смешанная система стран Средиземноморья.

В случае функционирования отдельных судов разделение компетенций существует только на уровне нижестоящих судов, во время как на вершине судебной системы находится единое учреждение. В других странах на самом высоком уровне административный суд независим.

Во многих европейских странах существует отдельное правовое регулирование административных судебных процессов. Разумеется, существуют различия между различными нормативными актами, в которых законодатель устанавливает организационные правила для административных судов.

В некоторых странах правила судебной системы содержатся в законе, охватывающем все органы правосудия, и только административный процессуальный кодекс регулируется отдельным законом (в Германии существует отдельный процессуальный кодекс (*Verwaltungsgerichtsordnung*), а также в федеральных законах (*Gerichtsverfassungsgesetz u Deutscher*) содержится руководящие правила по организации судов. Например, во Франции, Испании и Австрии существуют отдельные законы об административных судах, в которых есть положения по административному судебному процессу. Также известна модель регулирования, в которой отдельные законы регулируют организационные и

процессуально-правовые вопросы связанные с административными судами (например в Швеции, Польше или Финляндии).

Регулирование процессуального права ЕС не должно быть направлено на отмену или гармонизацию национального процессуального права.

В первую очередь, Союз должен определить свои собственные процессуальные правила для своих собственных органов. Безусловно, ЕС уже добился определенного нормативного прогресса по ряду вопросов.

Кратко рассмотрим, какие источники права, регулирующие административно-процессуальные правила, сейчас существуют<sup>33</sup>. Во-первых, это первичные источники права, в частности, учредительные договоры и договоры, вносящие изменения в учредительные договоры, протоколы к учредительным договорам и договорам, вносящим изменения в основополагающие договоры, а также соглашения о присоединении новых государств-членов. Данные источники права определяют разделение обязанностей между Союзом и государствами-членами, деятельность европейских институтов, в частности Еврокомиссии, и, что не менее важно, политическую среду для осуществления законодательства ЕС. Однако важнейшей правовой основой для административно-процессуального права ЕС являются положения статьи 298 ДФЕС. Кроме того, Хартия основных прав и свобод, которая стала обязательна с вступлением в силу Лиссабонского договора, заслуживает особого внимания среди основных источников права. В статье 41 Лиссабонского договора изложены *основные правила хорошего администрирования*<sup>34</sup>. Принципы оперативных механизмов Союза, разработанные Судом Европейского Союза, также оказывают значительное влияние на развитие правотворчества.

<sup>33</sup> Boros, A. Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé // MTA Law Working Papers, 2014, Vol. 1, No. 58, pp. 1-42. Mode of access: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_58\\_Boros.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf)

<sup>34</sup> Boros, A. EU Administrative Procedural Law – EU Administrative Procedural Law or Europeanization (also) in the Area of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2013, No. 12, p. 614.

В отношении административно-процессуальных вопросов имеется несколько положений в источниках *вторичного права* (включая односторонние акты). Эти источники права, с одной стороны, являются общими, а с другой стороны, они определяют *отраслевую специфику*, также известную как секторальное процессуальное право. Общее число источников обычного процессуального права для общих институтов и отраслевых политик ЕС довольно невелико, но в некоторых областях Союз принял перспективные нормативно-правовые акты. Например Регламент № 1049/2001/ЕК Европейского парламента и Совета (30 мая 2001 г.) «О публичном доступе к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии» или, например, Директива № 2006/123/ЕК Европейского парламента и Совета об услугах на внутреннем рынке.

Отраслевые источники права ЕС, регулирующие процессуальное право ЕС, показывают очень неоднородную картину. Во многих сферах отраслевых политики ЕС существуют разные методы регулирования. В этих отраслевых политиках в большинстве случаев содержится множество процессуальных норм. В целом можно констатировать, что Союз формирует довольно подробный набор процессуальных правил, которые имеют кардинальное значение для функционирования Единого внутреннего рынка Союза. Примером этого может служить система субсидий ЕС, совместимость предоставления государственной помощи с правилами Единого внутреннего рынка, сфера государственных закупок или конкурентное право.

Кроме того, следует обратить внимание на различное внутреннее процессуальное регулирование. Некоторые *нетипичные правовые акты* также являются односторонними правовыми актами. Среди них есть такие, которые вытекают из учредительных договоров, как например правила *административной процедуры институтов ЕС*. Из них стоит выделить правила административного процесса Еврокомиссии, в приложении к которому излагаются, например, правила добросовестного поведения сотрудников Комиссии<sup>35</sup>. Более того, для процессуаль-

<sup>35</sup> Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an

ного права «Европейский кодекс хорошего административного поведения» (*European Code of Good Administrative Behaviour*) имеет первостепенное значение в области мягкого права. Этот сборник правил, возможно, является самым известным источником права в области мягкого права, который в основном определяет общие принципы хорошего служебного поведения<sup>36</sup>. Кроме того, существует множество других видов нетипичных актов, таких как коммюнике, зеленые книги, белые книги и рекомендации.

И, в заключение, нельзя забывать о том, что администрирование ЕС и его процесс опирается на традиции государств-членов.

Учитывая сложность структуры государственного управления ЕС и разнообразную нормативную среду, неудивительно, что в последние годы в этой области было много изменений и возникла *необходимость в унификации*. В статье 298 ДФЕС указывается, что «При выполнении своих задач институты, органы и учреждения Союза опираются на открытую, эффективную и независимую европейскую администрацию». Также в ней отмечается, что «при соблюдении Статута и режима, утверждаемых на основании статьи 336, Европейский парламент и Совет, постановляя посредством регламентов в соответствии с обычной законодательной процедурой, устанавливают положения с этой целью».

Основываясь на обязательных положениях ДФЕС, в ЕС началась работа по совершенствованию административно-процессуального права ЕС<sup>37</sup>.

Unified EU Administrative Procedural Law // Új Magyar Közigazgatás, 2015, Vol. 8. No. 4, pp. 1-13.

<sup>36</sup> См. Situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014), 2014/2254(INI), Legislative Observatory, European Parliament. Mode of access: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2254%28INI%29>

<sup>37</sup> В отношении правовой основы для развития административного права ЕС в литературе имеются различия. Например, некоторые говорят, что нет необходимых полномочий для правотворчества Европейского союза в этой сфере (см.: Schwarze, J. European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lissbon: Introductory Remarks / Workshop on EU Administrative Law:

В резолюции Европейского парламента от 15 января 2013 г. указываются цели, которым должна придерживаться Еврокомиссия в ходе законодательного процесса и подготовки проекта нормативно-правового акта<sup>38</sup>. В резолюции также содержатся рекомендации по совершенствованию регулирования отдельных областей.

При кодификации правил должны учитываться три важнейших требования: (а) прозрачность правил, (б) повышение согласованности процессуальных правил и (в) заполнение пробелов в законодательстве<sup>39</sup>.

а) Европейское административно-процессуальное право в настоящее время не содержит всеобъемлющего набора правил ЕС. В источниках первичного и вторичного права ЕС содержатся правила, которые регулируют административный процесс. Однако зачастую они являются несогласованными между собой. В них применяются различные подходы к кодификации, устанавливаются разные процессуальные правила и правила юрисдикции. Поэтому в целях кодификации было бы целесообразным

State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>. А именно, без внесения изменений в учредительный договор, такой нормативно-правовой акт не может быть принят, в то время другие считают целесообразным обязательное положение (см.: Mir, O.P. Arguments for an EU-level Administrative Procedural Code / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>)

<sup>38</sup> European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL). Mode of Access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<sup>39</sup> Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. P. 31. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

разработать единый нормативно-правовой акт ЕС, в котором были бы определены общие процессуальные нормы, которые могли снизить вероятность чрезмерного регулирования в результате расходящихся положений по сферам.

б) При разработке единых правил ЕС в рамках процессуального права стоило бы задуматься и об общей системе правил. Однако эта задача не согласуется с отраслевым законодательством, а также вступает в противоречия с прецедентным правом<sup>40</sup>. Прецедентное право может дать законодателью ЕС возможность уточнения имеющиеся процессуально-правовых концепций и, в то же время, устранить риск параллелизма при кодификации<sup>41</sup>.

в) Несмотря на эффективную роль Суда ЕС в развитии права Союза, все еще существуют ряд областей, в которых не установлены основные принципы, такие как ущерб, причиненный при применении публичного управления, принятие решений в разумные сроки, справедливое судебное разбирательство или требование добросовестности.

Более того, отраслевое законодательство часто включает в себя правила, применяемые в процессах государственного управления, которые были специально разработаны с учетом перспектив развития данной административной сферы и без учета опыта регулирования других секторальных процессов<sup>42</sup>.

По мнению Европейского парламента, регулирование должно касаться процесса, который должен соблюдаться в отдельных случаях публичного управления ЕС, когда лицо, участвующее в разбирательстве, име-

ет личный контакт с администрацией ЕС. В связи с этим в сферу регулирования должны быть включены отношения институтов, органов и ведомств ЕС с гражданами и компаниями ЕС. Это означает, что регулирование должно ограничиваться прямым администрированием ЕС и содержать такие универсальные принципы и устанавливать такие процедуры, которые могут применяться в качестве правила *de minimis* в отсутствие *lex specialis*. 9 июня 2016 г. Европейский парламент принял новую резолюцию об открытом, эффективном и независимом администрировании ЕС, при том что в отношении предыдущей резолюции действий ЕК не последовало<sup>43</sup>. В этой резолюции уже содержится проект Регламента<sup>44</sup>, основные нормативные положения которого можно обобщить следующим образом:

– цель проекта Регламента заключается в установлении процессуальных норм, которые должны соблюдаться органами государственного управления ЕС при осуществлении административных процедур в соответствии со статьей 298 ДФЕС для обеспечения открытого, эффективного и независимого правоприменения со ссылкой на Хартию основных свобод;

– проект Регламента гораздо меньше затрагивает государственное управление ЕС в целом, то есть он не применяется к государственному управлению государств-членов. В проекте Регламента акцент сделан на законотворческий процесс ЕС, судебные разбирательства, а также на процессы, которые приводят к принятию неправовых актов, основанных непосредственно на Договорах, правовых актов, основанных на исполнительных актах;

– в 16-ом пункте преамбулы проекта Регламента говорится, что он применяется к государственному управлению ЕС, без ущерба для других правовых актов ЕС. Это означает, в частности, что правила, регули-

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL). Mode of Access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<sup>42</sup> Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. P. 31. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

<sup>43</sup> European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP) Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>44</sup> Ibid.

рующие отраслевые административные процедуры, должны толковаться в соответствии с проектом данного Регламента;

– при осуществлении государственного управления ЕС, с учетом уже существующих принципов, должны быть обеспечены принципы верховенства права, легитимность, принципы пропорциональности, беспристрастности, справедливости и своевременности;

– граждане ЕС имеют право подать письменное заявление в институты, органы и учреждения Союза на одном из языков учредительных договоров и получить ответ на том же языке. Администрация ЕС должна уважать языковые права сторон посредством обеспечения использования выбранного стороной языка при осуществлении административной процедуры. В случае начала административной процедуры, инициированной администрацией ЕС, первое уведомление о нем должно быть составлено на одном из языков учредительных Договоров, соответствующим языку государства-члена, в котором проживает соответствующая сторона<sup>45</sup>.

– право на надлежащее администрирование предполагает, что стороны должны быть уведомлены о принятии решения начать административную процедуру, а также в уведомлении должна содержаться вся необходимая информация для осуществления сторонами своих прав в ходе административной процедуры. В исключительных случаях, когда того требуют общественные интересы, администрация ЕС может отложить или вовсе не направлять уведомление;

– административная процедура должна быть начата в разумные сроки с момента возникновения события;

– право на надлежащее администрирование предполагает, что администрация ЕС проводит расследование тщательно и беспристрастно на всех его этапах. Во внимание принимаются все соответствующие факторы и собирается вся необходимая информация для принятия решения. Для этих целей заслушиваются показания сторон,

свидетелей и экспертов, запрашиваются документы и записи, проводятся выездные инспекции. При выборе экспертов институты и органы ЕС должны гарантировать их профессионализм и отсутствие конфликта интересов;

– в ходе расследования, проводимого администрацией ЕС сторонам необходимо сотрудничать для установлении всех фактов и обстоятельств дела. Однако в соответствии с требованиями надлежащего администрирования могут проводиться инспекции на основании соответствующего нормативно-правового акта ЕС или в случаях, когда необходимо выполнить обязательство или цели, установленные в праве ЕС;

– стороны должны иметь право быть выслушанными перед применением той или иной индивидуальной меры, которая может оказать на них негативное влияние. Кроме этого, стороны должны иметь доступ к материалам дела;

– Административные акты должны быть приняты, а административные процедуры завершены в разумные сроки без необоснованной задержки. Медленное администрирование неприемлемо. Административные акты должны быть составлены на ясном, простом и понятном языке. Помимо этого, в актах должны быть ясно изложены причины, правовая основа и необходимые факты, а также то, каким образом были учтены интересы сторон;

– в соответствии с правом на эффективные средства правовой защиты Союз и государства-члены должны обеспечивать реальную и эффективную судебную защиту и не применять такие правила или процедуры, которые могут даже временно препятствовать полной эффективности законодательства ЕС. В дополнение к тому, стороны имеют возможность обратиться в Суд ЕС или подать жалобу Европейскому омбудсмену, а также запросить пересмотра акта и быть проинформированными о ходе процесса и крайнем сроке подачи такой просьбы;

– в целях обеспечения прозрачности и эффективности администрирования ЕС должен обеспечить исправление в административных актах опечаток, арифметических и похожих ошибок компетентной службой. Кроме

<sup>45</sup> Hofmann, H. C.H. General Principles of EU law and EU Administrative law. Oxford University Press, 2014.

того, принцип законности, являющейся следствием верховенства права, налагает на ЕС обязанность исправлять или отменять неправомерные административные акты. Принцип защиты законных ожиданий также является следствием верховенства закона и означает, что действия государственных органов не должны чинить препятствия для сложившихся правил и итогового правового положения, если только это не настоятельно необходимо для обеспечения государственного интереса. В случае исправления или отзыва административных актов, необходимо должным образом учитывать законные ожидания.

В целом, проект Регламента является весьма перспективным. При этом стоит обратить еще на ряд его положений. В резолюции Парламента, содержащей проект Регламента, Парламент призывает ЕК выступить с законодательной инициативой, а именно с проектом вышеназванного Регламента, и включить его программу работы на 2017 г. В ответ на резолюцию Европарламента от 4 октября 2016 г. ЕК указала, что еще у нее имелись сомнения в отношении целесообразности объединения норм административного права ЕС в единый правовой документ<sup>46</sup>. Также указывалось, что предложение ЕП не было подкреплено соответствующим анализом затрат и выгод, а также отсутствовала оценка воздействия будущего документа.

В дополнение к вышесказанному, юридический комитет Европейского парламента (Комитет *JURI*) обратился к научно-исследовательской службе Европейского парламента (*European Parliament Research Service – EPRS*) провести исследование, в котором оценивалось бы возможное влияние предложений, содержащихся в резолюции Парламента от 9 июня 2016 г. об открытом, эффективном и независимом государственном управлении ЕС. *EPRS* провел публичные консультации с тем, чтобы лучше понять отношение граждан и организаций к процедурам административного права ЕС и выявить имеющиеся недостат-

ки, а также разобраться в том, какие именно меры необходимы на данном этапе. По итогам проведения консультации Парламент получил 166 заполненных онлайн-анкет из 20 государств-членов. От частных лиц было получено 155 анкет и 11 анкет от организаций. В конце октября Парламент опубликовал результаты данной консультации, в которой не рассматривалось предложение принятия нового процессуального кодекса. ЕП всего лишь запросил мнения тех, кто работает с институтами и органами ЕС, с тем чтобы определить общие направления для административной деятельности ЕС. На основе опросов респонденты установили, что они заинтересованы в принятии мер для упрощения и повышения эффективности административных процедур, повышения прозрачности и улучшения доступа к информации<sup>47</sup>. Было также выявлено, что респонденты в основном приветствовали принятие нового административно-процессуального кодекса на уровне ЕС. На наш взгляд, этот процесс движется в правильном направлении. Разработанный проект Регламента определяет наиболее важные процессуальные правила для институтов и органов ЕС<sup>48</sup>.

### Заключение

Одним из ключевых вопросов легитимности Европейского союза является устранение недостатков и изъянов в механизмах его функционирования. С этой целью в течение последних нескольких лет Союз разработал ряд инструментов. В связи с этим в ближайшее время можно ожидать некоторых изменений в административном процессе ЕС. Одним из наиболее сложных вопросов в этой связи является то, как эффективные действия должны сочетаться с эффективной защитой прав. По мере расширения компетенций Союза граждане все чаще контактируют с институтами, органами и учреждениями Союза. В такой ситуации Союз должен обеспечить, чтобы определение, разработка и выполнение

<sup>46</sup> Findings and Results of the Public Consultation on EU Administrative Law, 30.10.2018. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/eu-administrative-law.html?tab=Háttér>

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Lindseth, P.L.; Aman, A.C.; Charles, R.A. Administrative Law of the European Union: Oversight. American Bar Association, Chicago, 2009.

процессуальных прав и обязанностей всегда были уместными, а также обеспечивалась прозрачность, эффективность, быстрое исполнение и обратная связь. Помимо правовой защиты и правоприменения, Союз должен обеспечить надлежащее выполнение своего законодательства, поскольку эффективное применение законодательства ЕС имеет важное значение для достижения целей Европейского Союза, изложенных в Договорах и укрепления доверия к институтам ЕС в глазах граждан и общественности. В то время как государства-члены несут ответственность за своевременную и правильную транспозицию директив, а также за надлежащее применение и осуществление законодательства ЕС в целом, Комиссия следит за применением законодательства ЕС и гарантирует, что законодательство государств-членов соответствует законодательству ЕС<sup>49</sup>. Однако кроме контроля за государственным управлением государств-членов необходимо, чтобы оба уровня государственного управления Евросоюза функционировали должным образом. На протяжении многих лет Союз разработал ряд секторальных административных процедур в форме обязательных положений и необязательных правил, но без учета общей когерентности системы. Сложность процедур привела к затруднениям и ошибкам при использовании административных процедур, поэтому в последние несколько лет началась разработка нового административно-процессуального кодекса ЕС<sup>50</sup>. Разумеется, мы не должны забывать и о третьем сегменте, а именно о взаимодействии между прямыми и косвенными вопросами государственного управления, которые имеют отношение к ряду трансграничных вопросов (таких как юридическая помощь, вопросы признания),

но изучение этих деталей может стать предметом следующего исследования.

**References:**

*Borchardt, Klaus-Dieter.* The ABC of European Union Law. Mode of access: [publications.europa.eu/resource/genpub/PUB\\_NA0716024HUN.1.1](http://publications.europa.eu/resource/genpub/PUB_NA0716024HUN.1.1)

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in Europe – Administrative Procedural Principles and Procedural Entitlements / Gerencsér, Balázs; Berkes, Lilla; Varga Zs., András (ed.). Current Issues of Domestic and EU Administrative Procedural Law. Budapest, Pázmány Press, 2015. Pp. 31-52. Mode of access: [https://jak.ppkp.hu/uploads/collection/206/file/KET\\_2015\\_kotet\\_egyben.pdf](https://jak.ppkp.hu/uploads/collection/206/file/KET_2015_kotet_egyben.pdf)

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union – Evaluation of the ReNEAUL Model Regulations // *Pro Publico Bono*, 2017, № 2, pp. 8-19, 30-36, 47-49, 50-53, 61-67, 76-77, 88-95, 114-121, 127-132, 242-250.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, № 4, pp. 1-13.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an Unified EU Administrative (Procedural) Law, or Small Slices of the Cake of Member State Sovereignty / Takács, Péter (ed.): State Sovereignty, Ideal and/or Reality. Interdisciplinary Approaches. Budapest-Győr, Gondolat, 2015. P. 471.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, № 4, pp. 1-13.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law – Comments on the Margin of the Draft Regulation of Parliament // *Jogtudományi Közlöny*, 2018, Vol. LXXIII, № 4, pp. 202-209.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law – EU Administrative Procedural Law or Europeanization (also) in the Area of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2013, No. 12.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law and the Europeanization of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2011, Vol. LXVI, № 3, pp. 175-187.

*Boros, A.* Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary // *The Romanian Review of European Governance Studies*, 2010, № 4, pp. 19-35.

*Boros, A.* Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé // *MTA Law Working Papers*, 2014, Vol. 1, № 58, pp. 1-42. Mode of access: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_58\\_Boros.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf)

*Czuczai, J.* Public Administration and European Integration / Ficzere-Forgách (ed.) Magyar Közigazgatási Jog Különös Része. Budapest, Osiris Press, 1999.

*Hofmann, H.C.H.* General Principles of EU law and EU Administrative law. Oxford University Press, 2014.

*Hofmann, H.C.H.* Seven Challenges for EU Administrative Law // *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, № 2, pp. 37-59.

*Hofmann, H.C.H.; Rowe, G.C.; Türk, A.H.* Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

*Kis, N.* The Dilemmas of Public Enforcement and Administrative Fines. Budapest, Dialóg Campus Press, 2018. Pp. 62-70.

<sup>49</sup> Monitoring the Application of Union Law 2014 / Annual Report. Report from the Commission. European Commission, COM(2015) 329 Final. Brussels, 09.07.2015. Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2015/0329/COM\\_COM\(2015\)0329\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0329/COM_COM(2015)0329_EN.pdf)

<sup>50</sup> Widdershoven, R.J.G.M. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity? // *Review of European Administrative Law*, 2014, Vol. 7, No. 2, pp. 5-17.

Lindseth, P.L.; Aman, A.C.; Charles, R.A. Administrative Law of the European Union: Oversight. American Bar Association, Chicago, 2009.

Mir, O.P. Arguments for an EU-level Administrative Procedural Code / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

Schwarz, J. Sources of European Administrative Law / Martins, Stephen (ed.) The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel, Dordrecht-Boston-London, Springer, 1994.

Schwarze, J. European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects,

León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>).

Torma, A. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. Mode of access: [www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf)

Widdershoven, R.J.G.M. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity? // *Review of European Administrative Law*, 2014, Vol. 7, № 2, pp. 5-17.

Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

## PUBLIC ADMINISTRATION OF MEMBER STATES UNDER THE CONTROL OF THE EUROPEAN UNION

Anita Boros

National University of Public Service,  
Budapest, Hungary

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 20.03.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 25.10.2019</p> <hr/> <p><b>About the author:</b> Associate Professor, Deputy Head of Institute, National University of Public Service</p> <p>e-mail: boros.anita@uni-nke.hu</p> <hr/> <p><b>Key words:</b> European public administration; European Administrative Space; Europeanization; EU administrative procedural law; right to petition; complaint; two-tier administrative organisational system; infringement procedure; monitoring the execution of EU law; European Ombudsman; sector-specific EU legal sources; efficient and independent EU administration</p>	<p><b>Abstract:</b> This paper seeks to find out how the European Union operates from an administrative point of view and what set of tools has become necessary to implement the policy objectives of the European Union. The first part of the paper presents the specific features of the European Union in relation to the Member State administrative systems, and what the common organizing principles are that ensure the functioning. In the two-tier administrative system, the Commission should provide for the proper application and implementation of the Treaties and other measures. However, the actual implementers thereof are mostly the Member States, therefore, the administrative bodies are of special importance in actually enforcing EU law at local and member state level. The EU needs different tools in order to operate this huge mechanism. The first part of our study intends to present this set of tools, in this context, the infringement procedure, the complaint procedures and petition cases that can be initiated by EU citizens and businesses, and the so-called other problem-solving tools such as SOLVIT or the European Consumer Centres Network will also be analysed. The second part of the study deals with the way of EU implementation, i.e. the EU administrative procedure: the complex EU administrative system currently operates under heterogeneous procedural rules and there is no uniform procedural law. Given the a priori complex EU administrative structure and the diverse regulatory environment, it is not surprising that the demand for changes and unification has emerged in this area in recent years. The second part of the study presents the objectives and challenges of this task. The third part of the study summarizes the area covered within the framework of the compilation and makes proposals on the relevant issues of the Member States' administrative systems affecting the European Union.</p>
---	---

*Для цитирования:* Борош А. Механизмы контроля национальных систем государственного управления в ЕС // *Сравнительная политика.* – 2020. № 1 – С. 126-142.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

*For citation:* Boros, Anita. Mekhanizmy kontrolya natsional'nykh sistem gosudarstvennogo upravleniya v ES (Public Administration of Member States under the Control of the European Union) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 126-142.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

# НОВЫЕ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ИСПАНИИ

Юлия Владимировна Сливчикова

*Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России,  
Москва, Россия*

Елена Владимировна Крюкова

*Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России,  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 11 сентября 2018 <i>Принята к печати:</i> 29 августа 2019</p>	<p><b>Аннотация:</b> Статья посвящена рассмотрению феномена стремительного распада биполярной политической системы Испании и анализу новых альтернативных моделей развития страны, предложенных партиями, возникшими на волне недовольства широких масс населения работой существующего правительства. Авторы ставят своей целью сравнить ключевые пункты программ двух молодых партий, появившихся относительно недавно на политической арене Испании, что, в свою очередь, позволяет в купе с анализом предпосылок возникновения этих партий объяснить причины роста их популярности. Сравнение истории развития партий «Подемос» и «Сьюдаданос» помогает понять вектор формирования новой политической мысли, отличный от вектора традиционных системных партий Испании. Партия «Подемос» – классический пример популистской партии, предлагающей избирателям, недовольным сложившейся социальной и экономической ситуацией в стране, простые решения сложных проблем. Она стремительно набирает популярность, но, получив место в парламенте, теряет её в силу невозможности реализовать свои обещания. Партия «Сьюдаданос» возникает как ответ на возрастающие националистские настроения в Каталонии, но быстро осознаёт необходимость выхода на национальный уровень и формирует программу, выходящую за рамки интересов отдельной автономной области и предлагающую решение общенациональных вопросов. Анализ генезиса и развития новых партий позволяет дать оценку общему состоянию политической системы Испании, которая в данный момент претерпевает важнейшие в новейшей истории изменения, от которых очевидно будет зависеть будущее страны. Сам факт возникновения партий, способных в столь короткое время занять лидирующие позиции в правительстве, свидетельствует о необходимости срочной смены курса правящими партиями.</p>
<p><b>Об авторах:</b> <i>Сливчикова Ю.В.</i>, к.филол.н., старший преподаватель, кафедра испанского языка, МГИМО МИД России  e-mail: aurora85@bk.ru  <i>Крюкова Е.В.</i>, к.полит.н., доцент, кафедра испанского языка, МГИМО МИД России  e-mail: lenakryukova@yandex.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> Испания; Каталония; Подемос; Сьюдаданос; возмущённые; политические партии; программа партии</p>	

Неопределённость, царящая в социально-политической и экономической жизни современной Испании, всё больше сгущает краски на политической арене. Недоверие, возмущение, страх, неуверенность, отчаяние в обществе неизбежно ведут к разочарованию в существующей демократической системе. Тот факт, что различия между классическими партиями становятся более раз-

мытыми, объясняется не только их идеологической слабостью, но и неспособностью противостоять экономическим и политическим вызовам. Унизительная безнаказанность, с которой Международный Валютный Фонд давал указания демократически избранным правительствам в разгар кризиса 2008 года, стала причиной неизбежной потери доверия к институту власти. Ужесточение

бюджетно-финансовой политики в Испании направило общенациональное недовольство в русло движения «*Indignados*» (Возмущённые), которое к большому удивлению политической элиты вступило в борьбу за власть, стремясь к кардинальной трансформации внутри институциональной системы.

К факторам внешней политики добавились внутривнутриполитические проблемы. Традиционные политические партии перестали выполнять большинство своих основных функций: выявление, формулирование и удовлетворение интересов больших социальных групп; подготовку и выдвижение кадров для партии, государственного аппарата и различных общественных организаций; формирование правящей элиты; разработку партийной идеологии и реализацию политической программы развития общества. Отчасти это объясняется тем, что представление интересов современного электората является непростой задачей. «Вместо избирателей партии приходится иметь дело со смешанной группой хулиганов и клиентов (в различных процентных соотношениях). Электорат плохо дифференцирован, его требования и ожидания неочевидны»<sup>1</sup>, что приводит к невозможности создания конкретного профиля избирателя. Другими словами, существует необходимость трансформации политической системы, вызванная развитием социального плюрализма. В этих обстоятельствах становится неизбежным появление популизма как единственного способа удовлетворить многообразие индивидуальных требований избирателя. В этой обстановке возникают партии «однодневки», которые представляют разрозненные интересы и стремятся удовлетворить часто противоречащие друг другу требования различных слоёв общества.

Но в политике не всё так объективно и очевидно. Она представляет собой комбинацию различных критериев, часто противоречивых, что требует многогранности политического суждения и исключает популистский дискурс, а это приводит к сокращению жизненного цикла популистских

партий. Успех популистов в Европе является симптомом опасного заразного заболевания правящих институтов власти. Популистские партии набирают политический вес при обилии нерешённых проблем и неспособности правящих партий решить их. Успех молодых харизматичных популистов объясняется дефицитом достойных и сильных лидеров в правящей элите, чей дискурс неясен и далек от действительности. Пока политика неспособна обеспечить необходимую уверенность и стабильность, у общества будут причины верить в несбыточные обещания популистов.

По мере того, как традиционные партии отдаляются от избирателей и между ними стираются различия, испанская политика персонифицируется. Когда недоверие к политическим партиям достигает определённого предела, личностные качества политиков становятся приоритетными в момент политического самоопределения избирателя. Выбор в сторону левых или правых объясняется предпочтением персональных характеристик лидеров и ценностей, которые они пропагандируют. В наши дни с каждым разом всё больше голосуют не за партию или программу, а за личность, которая является продуктом медийной кампании. Примером является молодая испанская партия «Подemos».

Когда на ассамблее партии «Подemos» 13 июня 2014, появился её лидер Пабло Иглесиас, зал встретил его восторженными овациями, как в своё время принимали Филиппа Гонсалеса в 70-х годах прошлого века. Он поднялся на сцену как рок-звезда, молодой вождь с невестой коммунисткой, рождённый в год появления конституции, которую он так хочет изменить. Пабло Иглесиас заявил, что «Подemos» – это вестник перемен, который сделает всё, чтобы защитить интересы испанского народа. Эта партия сделала из политики новую форму театра с бесконечным количеством представлений, которыми зритель позволяет увлечь себя, где лидеры партии играют главную роль на сцене, а избиратель аплодирует им из партера. По словам журналиста и главного редактора газеты «Эль Мундо» Педро Куартанго: «Подemos заменила идеи слоганом, дебаты – посидел-

<sup>1</sup> Innerarity, D. La política en tiempos de indignación (The Politics in Times of Indignation). Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2015. Pp. 49-50.

ками, слово – образом, программу – твитами в интернете, этику – эстетикой»<sup>2</sup>.

«Подemos» в первые годы своего существования строилась вокруг персонального имиджа своего нового героя: Пабло Мануэль Иглесиас Турион, сын Франсиско Хавьера Иглесиаса Пэлаэса – преподавателя истории, инспектора по охране труда и Марии Луисы Турион Санта Марии – адвоката профсоюза Комисьонес Обreras, родился в Мадриде 17 октября 1978 года. Детство провёл в Сории, с жадностью читая Жюль Верна. В 14 лет он вступил в молодёжный союз коммунистов Испании. Сначала изучал право в университете Комплутенсе, получил диплом бакалавра в 2001 году, а затем поступил на факультет политологии, что и стало его настоящим призванием. В 23 года он принял участие в движении антиглобалистов, в 2002 году опубликовал свою первую статью в научном журнале. В 2006 стал кандидатом политических наук и доцентом кафедры социологии и политологии в Университете Комплутенсе. Работая в центре политических и социальных исследований, в 2010 году Пабло Иглесиас создал и возглавил телепрограмму «Ла Туэрка», а затем был приглашён для участия в программе «Ель гато аль агуа». В 2014 году, будучи известным благодаря своим выступлениям на телевидении, он возглавил гражданское движение «Подemos», превратившееся в марте того же года в политическую партию, которая заняла четвертое место на первых для неё выборах и получила пять мест в Европарламенте. Этот результат был улучшен после выборов в Андалусии, где партия получила 15 мест. На всеобщих выборах 20 декабря 2015 года «Подemos» выступила как третья по величине политическая партия Испании, набрав 12,69% голосов и получив 42 депутатских места. В 2016 году «Унидос Подemos», предвыборная коалиция сформированная партиями «Подemos», «Искерда Унида», «Экуо» и другими 8 левыми партиями, возглавляемая Пабло Иглесиасом и Альберто Гарсоном, получила 45 манда-

тов и набрала 13,42% голосов, что в сумме с результатами, полученными в коалиции с другими партиями на автономных выборах, принесло ей 71 место в парламенте.

«Подemos», партия, рождённая в рамках движения 15-М, известного также как «движение возмущённых», со своим уникальным дискурсом, далёким от привычных программ традиционных партий, смогла заинтересовать многих людей, далёких от политики, предложив альтернативу. Но обещания революционных перемен, мечты о демократизации политики, борьба с коррупцией и реальная жизнь – это разные вещи. «Подemos – это результат классического революционного подъёма, возникающего в академической среде, с элементами марксизма, приправленного популизмом и раскрученного в социальных сетях, с разрушающим антисистемным характером»<sup>3</sup>. В конечном итоге, внутренние партийные противоречия, популизм, привычка строить свой дискурс на отрицании, злоупотребление имиджем лидера заставляют «Подemos» уступить свои позиции.

В этом году, когда партии исполняется четыре года, её лидер переживает худший момент за всё время её существования. Последний опрос общественного мнения, опубликованный после проведения референдума по вопросу Каталонии 1 октября 2017 года, показал, что всего 18,5% избирателей собираются проголосовать за партию, что всего на один пункт отделяет её от партии «Сьюдаданос», возглавляемой Альбертом Ривера. Это худший результат за всё время существования партии.

Социальный и политический кризис, который преодолевает Испания в настоящее время, заставляет «Подemos» сформулировать ответы на тревожащие граждан вопросы, в преддверии муниципальных и автономных выборов 2019 года и предстоящих всеобщих выборов 2020 года.

Основными пунктами предвыборной программы «Подemos» стали:

1. Увеличение минимальной зарплаты: «Мы постепенно увеличим минимальный

<sup>2</sup> Cuartango, P.G. «El Bueno, el feo y el malo» (Good, Ugly and Bad) // EL MUNDO. Modo de acceso: <http://www.elmundo.es/opinion/2015/02/08/54d7ca72268e3e4e048b4586.html>

<sup>3</sup> Tamames, R. ¿Podemos? Un viaje de nada hacia el poder (Podemos? A Trip from Nothing to Power). Madrid: Kailas Editorial, 2016. P. 98.

оклад до 800 евро в месяц, в течение первых двух лет пребывания у власти для того, чтобы впоследствии достичь 60% средней заработной платы, установленной общеевропейским стандартом. Таким образом, к концу срока полномочий минимальная зарплата достигнет отметки 950 евро в месяц».

2. Уменьшение гарантированных выплат малоимущим по мере увеличения их официального дохода в виде заработной платы. Данное сокращение выплат будет происходить постепенно, при этом работник гарантированно получит 900 евро в месяц, сумма, которая может быть увеличена в зависимости от количества лиц, находящихся на попечении работника.

3. Увеличение социальных взносов. Партия считает, что увеличение социальных взносов, взимаемых с компаний, позволит применить к предпринимателям дифференцированную шкалу налогообложения.

4. Создание рабочих мест. «Для этого мы будем настаивать на исполнении статьи 40.1 конституции Испании, согласно которой: «Государственные власти создают благоприятные условия для социально-экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и частных доходов, в рамках политики по стабилизации экономики». Будет осуществляться также особая политика по обеспечению полной занятости. Чтобы достичь данной цели мы будем использовать экспансивную налоговую политику, которая позволит вложить в данную программу 15 млрд евро в год».

5. Устранение системы налогового стимулирования компаний при найме рабочих на временной основе.

6. Уменьшение рабочего дня. «Мы отменим все налоговые льготы для компаний, принимающих сотрудников на временной основе и будем настаивать на сокращении рабочей недели до 35 часов».

7. Пересмотр ставки ипотечного кредитования жилья. «Мы проведем реструктуризацию ипотечных задолженностей жилья посредством сокращения номинальной стоимости ипотеки в случае соответствия семей определенным социальным критериям, как например, отсутствие занятости и какого-либо дохода всех членов семьи».

8. Каждый имеет право на жильё. «Мы создадим орган, контролирующий и анализирующий ситуацию с обеспечением жилья в нашей стране, в функции которого также будет входить создание перечня пустующего жилья, контроль за исполнением программ по его заселению и составление соответствующих отчётов».

9. Усиление роли трудовых синдикатов. «Мы выступаем за усиление позиций трудящихся в управлении компаниями с численностью более 100 сотрудников, основываясь на соблюдении трудового кодекса и посредством внедрения наблюдательных советов по примеру Германии. Мы также будем выступать за принятие закона о финансовом участии сотрудников в деятельности компании, основываясь на примере некоторых европейских стран».

10. Преобразование Центробанка. «Мы выступаем за реформу устава Европейского центрального банка с целью включения в список его задач поддержание адекватного уровня экономической активности, а также создание рабочих мест и включение ЕЦБ в группу организаций, проводящих скоординированную экономическую политику в демократическом русле»<sup>4</sup>.

Для того, чтобы иметь возможность соперничать с другими партиями, «Подemos» создаёт новую организационную структуру, которая позволила бы партии не зависеть от фигуры своего лидера, распределив сферы ответственности между Иниго Эррехоном (директором кампании «Подemos»), Хуаном Карлосом Монедеро (секретарём, ответственным за программу «Подemos»), Каролиной Бесканса (ответственной за социальный и политический анализ), Луисом Алегре и Ирене Монтеро.

Главной целью, которую ставила перед собой «Подemos» как на общенациональных выборах, так и на автономных, являлось «сбросить Рахоя». (Первого июня конгресс депутатов вынес вотум недоверия правительству Мариано Рахоя, новым премьером стал социалист Педро Санчес. Пятого июня Рахой объявил об уходе с поста председателя Народной партии.) Среди приорите-

<sup>4</sup> Podemos / Podemos. Modo de acceso: <https://podemos.info>

тов партии выделяется защита социальных прав, регенерация демократии и решение территориальных споров.

Согласно информации центра мониторинга общественного мнения «Ла Секста» каждые двое из трёх избирателей «Подemos» не считают Каталонию отдельной нацией. Тем временем, «Подemos» до сих пор не имеет чёткой позиции по этому вопросу, хотя в публичных вопросах поддерживает территориальное единство Испании. Феномен заключается в том, что социалисты с чисто левыми взглядами в вопросе решения Каталонского конфликта, придерживаются политики правых партий. Согласно данным исследований, проведенных по заказу Жене-ралитета, существуют любопытные различия между сторонниками и противниками процесса отделения Каталонии. Согласно этим данным, более обеспеченные социальные классы в большинстве своём поддерживают выход Каталонии из состава Испании. Люди же с более ограниченными экономическими возможностями выступают против<sup>5</sup>. Дискуссия о том, кто должен выступать за отделение, правые или левые, остаётся открытым.

В позиции «Подemos» по отношению к Каталонскому процессу существует множество противоречий. Выдвинутые предложения партии в ходе предвыборной борьбы по этому вопросу не имели успеха. Дискурс, выбранный партией по отношению к политическим заключённым, совпал с мнением сепаратистов, но, тем не менее, «Подemos» продолжает настаивать на том, что каталонский кризис – не главная и не единственная проблема Испании.

Мигель Урбан, лидер антикапиталистического сектора и один из основателей «Подemos», утверждает, что последние 4 года партия являлась главной движущей силой трансформации политической системы Испании, однако он признает, что партия нуждается в серьёзной перезагрузке для того, чтобы не потерять свою индивидуальность<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Contreras, J.M. El complicado dilema de Podemos en el conflicto catalán (The Complicated Dilemma of Podemos in Catalan Conflict) // infoLibre. Modo de acceso: <http://infolibre.es>

<sup>6</sup> Marcos, J. Podemos cumple cuatro años lejos del asalto al cielo (Podemos celebrate four years far

from heavens assault) // EL PAIS. Modo de acceso: [https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383\\_823603.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383_823603.html)

Как и в случае с «Подemos», партия «Сьюдаданос» (*Ciudadanos*) обязана была своим успехом личности её лидера Альберто Риверы, который в буквальном смысле не постеснялся обнажить перед своими избирателями с дерзким слоганом: «Нам неважно, где ты родился, нам неважно, на каком языке ты говоришь, нам неважно, какую одежду ты носишь. Нам важен ты!»

За взрывом популярности «Сьюдаданос» стоит долгая борьба против национализма, первой главой которой можно считать «Манифест о равенстве лингвистических прав в Каталонии», созданный в 1981 году. Но волна негодования в СМИ против тех, кто поддержал этот манифест, была такова, что уничтожила первые зачатки борьбы за справедливость в 80-х годах.

В начале 90-х, в обстановке полной секретности была создана первая ассоциация, выступающая за защиту прав испаноговорящих под названием «Аксон Культураль Мигель де Сервантес», которая поспособствовала публикации книги, ставшей портретом данной эпохи: «Иностранцы в своей стране» (Асаара Ларра Сервет). За ней последовала «Ассоциация за толерантность», которая собрала под своими знамёнами другие организации, появившиеся на тот момент. В 1994 году публикуется «Манифест о лингвистической толерантности. На кастильском тоже, пожалуйста», который нарушает молчание националистов. Постепенно движение сопротивления как гражданское движение начинает ощущать острую нужду в создании политической структуры, что приводит к созданию партии «Испания, Конституция граждан» (ИКГ) в 1997 году и партии «Левые не националисты» в 2005. Стоит отметить, что некоторые пункты предисловия к уставу ИКГ очень напоминают дискурс будущей партии «Сьюдаданос»: борьба против этнического и культурного расизма, ксенофобии и других типов дискриминации, за космополитизм, лингвистическую терпимость и мирное сосуществование различных культур и идеологий как источника личностного и коллективного обогащения.

from heavens assault) // EL PAIS. Modo de acceso: [https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383\\_823603.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383_823603.html)

«Левые не националисты» появляются в 2003 году и изначально имеют преимущества не зависеть от классических средств массовой информации, разворачивая свою активность на собственном интернет-портале, который становится новым инструментом борьбы. Партия рождается «чтобы защищать граждан, чьи политические интересы не представлены в Каталонии»<sup>7</sup>. 9 июня 2005 года партия заносится в реестр политических партий Министерства Внутренних Дел. Она определяет себя как «конституционалистскую, демократическую, политическую партию, левоцентристской направленности, действующую на национальном уровне, основными целями которой является защита гражданской демократии, основных свобод, свободного развития личности, равенства, солидарности, республиканского гуманизма, гражданского плюрализма, а также защита как культурного многообразия, так и общих черт всех испанцев внутри испанской общности, а также лингвистической свободы»<sup>8</sup>. В этот момент часть интеллектуалов, изначально входивших в число членов партии, но не учувствовавших в её официальном политическом оформлении, начинают собираться в ресторане «Таксидермиста» на площади Реаль. Из этих посиделок 9 июля 2006 года рождается новая партия «Сьютаданс, партидо да ла сьютадания», которая отодвигает на второй план «Левых не националистов». С самого начала идеологический дуализм приводит к внутреннему конфликту в партии между теми, кто хотел бы видеть в партии социальное разнообразие, включая средние и высшие слои общества, и теми, кто выступал за создание левоцентристской партии. В этом смысле идеология партии «Уньон, Прогресо и Демокрасия», основанная в 2007 году всегда была более чётко определённой и межсекторальной, поливалентной. По этой причине многие сторонники «Сьютаданос» в конце концов покинули партию, вступив в ряды «Уньон, Прогресо и Демокрасия», которая предлагала программу, предусматривавшую типичные симпатии и наклонности различ-

ных либеральных течений, а также левых демократов, продвигая прогрессистскую политику. Идеологические колебания «Сьютаданос», в особенности решение вступить в коалицию с «Либертас» и некоторыми другими региональными партиями националистского толка, создали ультраправый имидж партии, что заставило многих отступить от неё. К счастью, руководство в лице Альберта Риверы смогло признать свою ошибку и изменить курс. Более того, «Сьютаданос», появившаяся в ответ на специфические условия каталонской политики, как альтернатива каталонскому национализму, смогла преодолеть предрассудки на тему сферы своей будущей деятельности и создала общенациональный проект «Третья Испания» на основе левой либеральной идеологии. Этот новый национальный проект предполагает «регенерацию демократической жизни партии, требует вернуть государству компетенции, которые националисты используют против него, защищает языковые права всех испанцев и гарантирует светский характер государства»<sup>9</sup>. Его основной задачей является сделать Испанию страной без внутренних границ, где все граждане имели бы одинаковые права и обязанности.

Твёрдая и прозрачная позиция «Сьютаданос» по вопросу Каталонии поспособствовала растущей популярности партии, превратив её в одного из лидеров опросов 2018 года. Чтобы сделать ещё один шаг вперёд «Сьютаданос» снимает с себя ярлык региональной партии, предлагая «350 решений для того чтобы изменить Испанию к лучшему». Сравнение ключевых пунктов программы «Сьютаданос» с программой «Подемос» позволяет понять различия между векторами развития этих двух молодых партий:

1. Минимальный оклад труда. Повышение минимального оклада труда не гарантирует повышения общего роста зарплат и уменьшения количества временных трудовых договоров.

2. Гарантированная доплата к зарплате. Для того чтобы помочь работникам с низким уровнем дохода эта выплата будет проводиться из Государственной казны с целью борьбы с бедностью. В Испании существует

<sup>7</sup> Robles, A. La creación de Ciudadanos: un largo camino (The Creation of the Ciudadanos: a Long Way). Madrid: Triacastela, 2015. P. 35.

<sup>8</sup> Ibid. P. 36.

<sup>9</sup> Ibid. P. 157.

7,5 миллионов трудящихся, годовой доход которых не достигает прожиточного минимума, поэтому необходимо преобразовать средний рабочий класс и бороться с теневой экономикой. Размер выплаты будет зависеть от доходов и семейных обстоятельств, например, количества детей.

3. Уменьшение социальных взносов. Для тех компаний, которые увольняют меньше сотрудников и заключают меньше временных контрактов в своём секторе, партия предлагает уменьшить социальные взносы.

4. Отмена временных рабочих договоров. «Сьюдаданос» говорят о необходимости создания стабильного бессрочного договора, который защищал бы права работников. Многие испанцы работают по договорам без достаточной юридической поддержки. Все новые договоры будут бессрочными с гарантированными растущими компенсациями в зависимости от стажа работы.

5. Сокращение количества бюджетных мест.

6. Поощрение компаний. Партия предлагает применять «метод кнута и пряника», поощряя компании, которые увольняют меньше работников.

7. Реструктуризация задолженностей. Одно из нововведений, которое продвигает «Сьюдаданос» заключается в том, что кредит без обеспечения может быть реструктурирован во внесудебном порядке.

8. Ипотечное кредитование. В случае ипотечных займов банк-кредитор обязуется принять в качестве оплаты объект недвижимости по рыночной цене на момент сделки. Другими словами, кредит может быть погашен не целиком, а частично. Новизна предлагаемого закона заключается в том, что часть долга, непокрытая объектом недвижимости, перестаёт считаться кредитом с ипотечным обеспечением, что позволяет пересмотреть сумму займа в экстрасудебном порядке.

9. Профсоюзы работников и работодателей. Средства для повышения квалификации сотрудников будут направляться им напрямую в обход синдикатов, с целью уменьшить количество посредников и тем самым искоренить коррупцию в данной сфере.

10. Создание Европейской Программы по Борьбе с Безработицей с общим фондом

и планом мероприятий, вдохновлённым лучшими практиками северной Европы. Средства, предусмотренные этой программой, будут целиком направлены на повышение квалификации и перепрофилирование трудящихся по их усмотрению<sup>10</sup>.

Это краткое сравнение ключевых пунктов программ двух молодых партий демонстрирует, что лагерь фиолетовых и лагерь оранжевых защищают антагонистские модели социального и экономического развития. Тем не менее, борьба за новый избирательный закон с целью создания нового политического равновесия заставила их заключить пакт о ненападении. И хотя «Сьюдаданос» не поддерживает инициативу «Подемос» о расширении прав избирателей путём включения в их ряды молодых людей от 16 до 18 лет, они хотят улучшить условия голосования для людей с ограниченными возможностями и отменить право голоса для испанцев, постоянно проживающих за рубежом. «Унидос Подемос» и «Сьюдаданос» также сходятся во мнении о том, что необходимо увеличить с 350 до 400 число депутатов в конгрессе, что увеличит представительство более населённых регионов. Кроме того, «Подемос» предлагает сократить с двух до одного минимальное количество депутатов от провинции, что уменьшит представительство менее населённых районов центральной части полуострова. Ривера считает недопустимым упразднение Сената, однако, поддерживает инициативу открытых выборных списков с тем, чтобы избиратели могли выразить своё предпочтение или недовольство кандидатурами, включёнными в данные списки.

Нет сомнения, что Испания находится на историческом перепутье. Поскольку две главные национальные партии неспособны осознать всю важность данного момента для будущего нации, на плечи таких молодых партий, как «Подемос» и «Сьюдаданос» ложится нелёгкая задача разбудить гражданскую сознательность и превратить её в движущую силу социополитической эволюции Испании.

<sup>10</sup> Ciudadanos / Ciudadanos. Modo de acceso: <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto>

## Литература / References:

*Contreras, J.M.* El complicado dilema de Podemos en el conflicto catalán (The Complicated Dilemma of Podemos in Catalan Conflict) // infoLibre. Modo de acceso: <http://infoLibre.es>

*Cuartango, P.G.* «El Bueno, el feo y el malo» (Good, Ugly and Bad) // EL MUNDO. Modo de acceso: <http://www.elmundo.es/opinion/2015/02/08/54d7ca72268e3e4e048b4586.html>

*Innerarity, D.* La política en tiempos de indignación (The Politics in Times of Indignation). Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2015.

*Marcos, J.* Podemos cumple cuatro años lejos del asalto al cielo (Podemos celebrate four years far from heavens assault) // EL PAIS. Modo de acceso: [https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383\\_823603.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/01/16/actualidad/1516130383_823603.html)

*Robles, A.* La creación de Ciudadanos: un largo camino (The Creation of the Ciudadanos: a Long Way). Madrid: Triacastela, 2015.

*Tamames, R.* ¿Podemos? Un viaje de nada hacia el poder (Podemos? A Trip from Nothing to Power). Madrid: Kailas Editorial, 2016.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10011

## NEW MODELS OF SOCIAL AND ECONOMIC EVOLUTION IN SPAIN

Yuliya V. Slivchikova

*MGIMO University,  
Moscow, Russia*

Elena V. Kryukova

*MGIMO University,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 11.09.2018</p> <p><i>Accepted:</i> 29.08.2019</p>	<p><b>Abstract:</b> The economic crisis in Spain that began in 2008 led to the deep social discontent that later turned into the movement of «Indignant», citizens tiered of economic restrictions, unemployment, corruption scandals. That movement brought new political parties to the traditional bipolar Spanish political system, destroying it and showing to the establishment that the country needs urgent measures to be taken. The non-confidence motion showed the inability of the mainstream parties to solve the existing problems that collapse the country. That helped a lot to the appearance of a new populist party called Podemos that offered immediately simple solutions to the national economic challenges. Unfortunately and logically becoming the third party in Spain didn't help to Podemos to solve all the current problems and it was obliged to give way to another young party – Ciudadanos. The party that originally was created to defend the rights of Spanish people in Catalonia soon realized the need to reach the national scale to be heard and for this purpose created a program of social and economic reforms for the whole country. The study sets out to analyze the reasons of the success of new Spanish parties as well as to compare their programs and watch the new vector of political evolution in Spain.</p>
<p><b>About the authors:</b></p> <p><i>Yuliya V. Slivchikova</i>, Candidate of Philology, Senior Lecturer, Department of the Spanish Language, MGIMO University</p> <p>e-mail: <a href="mailto:aurora85@bk.ru">aurora85@bk.ru</a></p> <p><i>Elena V. Kryukova</i>, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of the Spanish Language, MGIMO University</p> <p>e-mail: <a href="mailto:lenakryukova@yandex.ru">lenakryukova@yandex.ru</a></p>	
<p><b>Key words:</b></p> <p>Spain; Catalonia; Podemos; Ciudadanos; Indignant; political parties; party program</p>	

*Для цитирования:* Сливчикова Ю.В., Крюкова Е.В. Новые модели социального и экономического развития Испании // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 143-150.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10011

*For citation:* Slivchikova, Yuliya V.; Kryukova, Elena V. Novyye modeli sotsial'nogo i ekonomicheskogo razvitiya Ispanii (New Models of Social and Economic Evolution in Spain) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 143-150.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10011

# СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ СМЫСЛЫ СТОРОН ИСПАНО-КАТАЛОНСКОГО КОНФЛИКТА СКВОЗЬ ПРИЗМУ ТВИТТЕР-КОММУНИКАЦИЙ

Наталья Юрьевна Матвеева

*Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ)),  
Москва, Россия*

Екатерина Владимировна Ольшанская

*Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ)),  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> Поступила в редакцию: 23 сентября 2019 Принята к печати: 10 января 2020</p>	<p><b>Аннотация:</b> Представлен сравнительный анализ смыслов сетевой коммуникативной активности сторон испано-каталонского противостояния в дискуссиях по поводу твитов политиков ЕС. Актуальность исследования обусловлена как возросшим влиянием социальных медиа на политическую жизнь, так и потребностью осмысления политических конфликтов не только как конфликтов интересов, но и как конфликтов социальных смыслов и идей. Рассматриваются смыслы, вкладываемые в коммуникацию, осуществляемую при помощи социальной сети Твиттер, двух социальных общностей – сторонников независимости Каталонии и сторонников единства Испании. Анализ основывается на эмпирическом исследовании твиттер-сообщений методом количественного и качественного контент-анализа. Выявлены основные социально-политические установки сторон конфликта, выраженные в ответных репликах на твиты представителей руководства ЕС в период с мая 2017 по июнь 2019 гг. Установлено, что сторонники независимости Каталонии выступают в качестве более активной и сплоченной социальной общности, по сравнению со сторонниками единства Испании. Они имеют четкие представления о политической ситуации в стране и регионе и выраженные идеологические установки. Это позволяет сделать вывод о наличии сформированного в общественном мнении нарратива независимой Каталонии. Однако смыслы, касающиеся проблем социальных отношений в стране и регионе, возникающих в свете требований независимости, остаются в тени коммуникации. Пассивный характер участия сторонников единства Испании в сетевой коммуникации на данном направлении, как и содержание их реплик, свидетельствует об отсутствии у них сформированной социальной базы. Это может быть обусловлено идеологическим отставанием, при котором они руководствуются устаревшими идеологическими стереотипами, не способными объединить людей в реальную социальную общность с определенным политическим мировоззрением. Согласно выводам исследования, представления обеих сторон конфликта о социальных взаимоотношениях в стране являются их слабым звеном, не позволяющим выйти на новый уровень политического компромисса или консенсуса.</p> <p><i>Исследование выполнено при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00608 А «Противостояние между Испанией и Каталонией: социокультурные смыслы участников»</i></p>
<p><b>Об авторах:</b> <i>Матвеева Н.Ю.</i>, к.соц.н., доцент, кафедра «Психология, социология, государственное и муниципальное управление», Гуманитарный институт, Российский университет транспорта (РУТ (МИИТ)) e-mail: pmatveyev@yandex.ru  <i>Ольшанская Е.В.</i>, ассистент, кафедра «Психология, социология, государственное и муниципальное управление», Гуманитарный институт, Российский университет транспорта (РУТ (МИИТ)) e-mail: olshanskaya.katerina@yandex.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> каталонский кризис; социальные смыслы; движение за независимость Каталонии; сторонники единства Испании; Евросоюз; Твиттер коммуникации; идеология</p>	

Конфликтное противостояние Испании с движением, выступающим за независимость Каталонии, уже на протяжении нескольких лет является центральной проблемой внутренней политики страны, получившей широкий резонанс и во внешнем мире. Оно характеризуется присутствием в нем достаточно сильной социальной составляющей, под которой подразумевается личностно-эмоциональная и идейная вовлеченность в процесс конфликта обычных граждан. Здесь проявляются важнейшие смыслы, расставляются социально-политические приоритеты и оценки, формируются нарративы и социокультурные коды, протекает процесс формирования и осознания социальных идентичностей сообществ. Воздействие социальных причин на развитие конфликта подтверждается историческими свидетельствами<sup>1</sup>, а также многочисленными фактами современной жизни, такими как регулярные массовые демонстрации, влияние ситуации в Каталонии на ход выборов в парламент Андалузии в 2018 г.<sup>2</sup>, данные опросов общественного мнения, рост ультраправых настроений в стране<sup>3</sup>, а также активное обсуждение проблемы в социальных медиа.

Социально-политические ориентации противостоящих групп в значительной мере определяются приверженностью испанцев смыслу, указывающим на их желание быть признанными членами семьи европейских

народов<sup>4</sup>. Они испытывают род гордости за успешную демократизацию страны после диктатуры Франко<sup>5</sup>. В то же время, отчасти вследствие сравнительно позднего ее окончания (1975 г.), а также иных, более ранних, исторических факторов, граждане страны ощущают свое отличие от ведущих западно-европейских наций. Иногда они это воспринимают как специфическое преимущество, но при этом стремятся либо активно включиться в европейские дела, либо создать видимость соответствия европейским нормам<sup>6</sup>. Наблюдение за ходом развития социальных аспектов испано-каталонского конфликта позволяет предположить, что как испанцы, так и каталонцы испытывают определенное ощущение «периферийности», несмотря на идентификацию себя с европейцами<sup>7</sup>. Это ощущение обуславливает их смысловую вовлеченность в определение своего места в семье европейских народов, что указывает на гипотетическую важность символического и смыслового аспектов коммуникации, при котором обе стороны конфликта при помощи социальных медиа обращаются к представителям высшего руководства ЕС, обсуждают твиты его представителей по поводу европейских ценностей и событий.

Немаловажным фактором, обуславливающим развитие противостояния, является латентное недовольство сторонников независимости Каталонии неравенством доступа региона к властным ресурсам, по сравнению с Испанией в целом. С одной стороны, подчиненное положение автономного сообщества по отношению к центральной власти, казалось бы, выступает как естественное и даже необходимое. Однако в случае испано-каталонского противостояния эта ситуация осмысливается сторонами конфликта по-

<sup>1</sup> Немирович-Данченко В.И. Очерки Испании. Из путевых воспоминаний. В 2-х тт. М., 1888. [Nemirovich-Danchenko, V.I. Ocherki Ispanii. Iz putevykh vospominaniy (Essays in Spain. From Travel Memories). 2 Vol. Moscow, 1888.]

<sup>2</sup> Хенкин С.М. Андалусское землетрясение: в Испании теряют позиции левые и крепнут праворадикальные силы / РСМД: Российский Совет по международным делам, 5.12.2018. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/andalusskoe-zemletryasenie-v-ispanii-teryayut-pozitsii-levye-i-krepnut-pravoradikalnye-sily/>

<sup>3</sup> Филатов Г. Досрочные выборы в Испании: правые возвращаются (Filatov, G. Early Elections in Spain: Right-Wingers Return) // РСМД: Российский Совет по международным делам. 22.02.2019. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dosrochnye-vybory-v-ispanii-pravye-vozvrashchayutsya/>

<sup>4</sup> Хенкин С.М. Испания в полосе турбулентности // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 4. С. 71-81. [Henkin, S.M. Ispaniya v polose turbulentsnosti (Spain in the Turbulence Zone) // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 2012, No. 4, pp. 71-81.]

<sup>5</sup> Solis, F. Negotiating Spain and Catalonia: Competing Narratives of National Identity. Intellect Books Ltd. 2003. P. 25.

<sup>6</sup> Ibid. P. 1.

<sup>7</sup> Ibid. P. 106.

разному: сторонники единства страны воспринимают ее как опору в своей аргументации, как единственно возможный способ распределения власти, в то время как сторонники независимости региона – как травмирующую, унижающую их национальное достоинство, более того – как ситуацию прямого диктата одного народа над другим.

Особую роль здесь играет наличие третьей стороны, имеющей непосредственное отношение к данному конфликтному противостоянию – Евросоюза. Сторонники независимости Каталонии стремятся найти опору в лице ЕС. В частности, они надеялись опереться на него, принимая решение о проведении референдума о независимости, однако не получили поддержки. Самоустрашение Евросоюза от участия в разрешении проблемы Каталонии было болезненно воспринято сторонниками независимости, с одной стороны, и, напротив, укрепило позиции испанской централизации, с другой. В этих условиях руководство движения приняло решение отстаивать свои позиции при помощи активного влияния на международное общественное мнение<sup>8</sup>.

Не секрет, что социальные сети, и Твиттер не в последнюю очередь, ныне играют большую роль в социально-политической коммуникации. Исследования, посвященные анализу их содержания, становятся органической частью общественных наук и дают интересные результаты. Испано-каталонский конфликт относится к социально-политическим реалиям, развитие которых во многом проявляется в социальных медиа. Позиции граждан, публикуемые в сети Твиттер, дают возможность понять, каким образом смыслы европейской политики воспринимаются и трансформируются в сознании сторон испано-каталонского конфликта применительно к их конкретной ситуации. Кроме того, эта платформа является в настоящее время одной из самых влиятельных в политической коммуникации. Немаловажно, что группы пользователей в ней формируются скорее по принципу социально-политического единства и интереса, нежели по принципу личных связей

и знакомств. Общение происходит между представителями различных социальных общностей без властных, административных и иных перегородок, а сообщения содержат самое основное, концентрированное понимание обсуждаемой ситуации. Все это обусловило выбор в качестве центральной темы исследования изучение смыслов участников испано-каталонского конфликта при опоре на анализ коммуникаций в сети Твиттер.

### Методология исследования

Исследование проводилось методом количественного и качественного контент-анализа. Эмпирической базой исследования были реплики (ответы) пользователей сети Твиттер на твиты представителей руководства Евросоюза. Для анализа были отобраны 58 твитов четырех политиков: Президента ЕС Дональда Туска, Президента Еврокомиссии Жан-Клода Юнкера, Первого вице-президента Еврокомиссии Франца Тиммерманса, депутата Европарламента, руководителя фракции «Альянс либералов и демократов за Европу» (*ALDE party*) Ги Верхёфстадта<sup>9</sup>. Предметом исследования были реплики на твиты, смысл же самих твитов изучался только с точки зрения содержания проблемы, вынесенной на обсуждение. С целью наблюдения динамики смыслов отбор твитов был произведен в течение двух лет с разделением на семь временных интервалов:

(1) этап перед референдумом о независимости Каталонии 1 октября 2017 г. (май – август 2017);

(2) период непосредственно до референдума и после принятия Декларации о независимости Каталонии 27 октября 2017 г. (сентябрь – декабрь 2017);

(3) этап противостояния правительства Испании со сторонниками независимости после выборов в Женералитет (Парламент) Каталонии 21 декабря 2017 г. (январь – март 2018);

<sup>9</sup> Указаны позиции, занимаемые данными политиками в структурах ЕС, сформированных Европарламентом восьмого созыва (май 2014 – май 2019).

<sup>8</sup> Riitakorpi, J. Catalonia – no Longer Spain's Internal Affair. 2019. 244 p.

(4) период выборов президента Жерард Пиджера и утверждения состава правительства Каталонии, а также активного обсуждения ситуации с Евроордером на арест Карлеса Пучдемона (апрель – июль 2018);

(5) период относительной стабилизации ситуации в Каталонии при активизации правых сил в испанской политике (сентябрь – декабрь 2018 г.);

(6) период, озаглавленный началом суда над каталонскими политиками, а также роспуском парламента Испании вследствие невозможности утверждения бюджета страны без поддержки его фракцией сторонников независимости Каталонии (январь – март 2019);

(7) заключительный период исследования, в течение которого завершился судебный процесс над каталонскими политиками и произошли выборы парламента Испании, а также выборы Европарламента (апрель – июнь 2019)<sup>10</sup>.

Были проанализированы ответные реплики сторонников независимости Каталонии и сторонников единства Испании на 6-10 твитов указанных политиков за каждый рассматриваемый период. При этом критериями отбора реплик, подвергаемых анализу, из всего массива поданных реплик, служили: (1) обсуждение проблемы независимости Каталонии/единства Испании и непосредственно связанных с ней смыслов (заключенные политики, демократия в Испании, режим Франко, и т.п.), и (2) проявленная в твиттер-аккаунте принадлежность к той или иной стороне конфликтного противостояния (символика, высказывания и т.п. признаки, по которым можно определить идейную ориентацию пользователя сети). Все реплики отбирались и анализировались вручную. Следует отметить, что реплики, не содержащие каких-либо значимых для исследования мнений и позиций (являлись малозначимыми частями переписки между пользователями, отличались неясностью формулировок, и т.п.), не учитывались при подсчете.

Методологической основой исследования был качественный анализ смыслов, содержащихся в репликах представителей сто-

рон испано-каталонского противостояния на твиты политиков ЕС. Дополнительно был применен количественный контент-анализ, а именно, было подсчитано количество поданных реплик от одной и другой сторон конфликта, а также количество отметок «нравится», поставленных на эти реплики.

Заметим, что интерпретация содержания реплик была сосредоточена на каждом периоде отдельно, при этом взаимосвязь между периодами выстраивалась на основе выявленной количественной или качественной динамики смыслов. Необходимо учитывать, что данная динамика на деле зависит не только от событий, происходивших в данный период и составлявших как бы смысловой фон выявляемого «социального текста». Она определяется совокупностью факторов, среди которых одним из основных является содержание самого твита, послужившего основой для дискуссии пользователей сети. К сожалению, объем статьи не позволяет описать эмпирические результаты данной работы со всеми подробностями, поэтому во многих случаях мы давали обобщающие интерпретации по нескольким дискуссиям или периоду.

Основой интерпретационного анализа была методология качественного исследования, основанная на принципах герменевтического, культуросоциологического и логического анализа. Герменевтический анализ предполагает глубинную интерпретацию смыслов при помощи включения их в более широкие интерпретационные контексты. В результате, выстраивается «социальный текст», понять который можно только во взаимосвязи всех его частей<sup>11</sup>. Культуросоциологический анализ предполагает использование методики так называемого «плотного описания» смыслов, выявляемых при помощи конкретных эмпирических манифестаций – документов, событий и зафиксированных реакций людей на них. В процессе такого описания производится анализ социокультурных кодов, нарративов и символов социального

<sup>10</sup> С подробной хронологией событий можно ознакомиться в работе: Riitakorpi, J. Catalonia – no Longer Spain's Internal Affair. 2019.

<sup>11</sup> Рикер П. Конфликт интерпретаций: очерки о герменевтике. М.: Академический проект, 2008. [Ricoeur, P. Konflikt interpretatsiy: ocherki o hermenevtike (Conflict of Interpretation: Essays on Hermeneutics). Moscow: Akademicheskii proyekt, 2008.]

процесса, которые особенно ярко выступают в периоды, критические для существования сообществ<sup>12</sup>. Принципы логического анализа смыслов предполагают выявление основного ценностного содержания явления, его логических предпосылок, и объективное проследование возможных направлений идейного развития этого содержания<sup>13</sup>.

Были рассмотрены смысловые аспекты коммуникации сторон испано-каталонского конфликта, выраженные в ответных репликах на твиты представителей руководства Евросоюза, касающиеся проблем Испании, демократии, единства Евросоюза, прав человека и т.п. Целью данного исследования было изучение смыслов, формулируемых сторонами конфликта в ходе сетевой социальной коммуникации, а также анализ их логического развития. Конкретными задачами являлись: (1) выявление смыслов, вкладываемых пользователями сети – представителями сторон испано-каталонского конфликта в их реплики на твиты руководства ЕС; (2) выявление позиций этих пользователей по конкретным проблемам, поднимаемым в твитах представителей истэблшмента ЕС; (3) выявление уровня коммуникативной активности сторон конфликта на международном уровне; (4) анализ развития социально-политических смыслов конфликтного противостояния.

### Обсуждение результатов исследования

*Первый период:  
май – август 2017*

В период, с которого было начато исследование, шла активная подготовка к про-

ведению референдума о независимости. Однако анализ реплик на твиты политиков ЕС этого периода показал, что ни испанцы, ни каталонцы не проявляли интереса к данному направлению коммуникации, практически не вступая в обсуждение твитов относительно проблем ЕС, Испании или Каталонии (см. *Таб. 1*).

Таблица 1

**Количество реплик на твиты политиков ЕС (май – авг. 2017)**

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников незав-симости	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников незав-симости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников единства
Твит Д. Туска от 25.05.17	108	0	0	0	0
Твит Ж.-К. Юнкера от 4.06.17	147	1	0	0	0
Твит Д. Туска от 17.08.17	124	22	244**	1	0
Твит Ж.-К. Юнкера от 17.08.17	190	7	319***	1	0
Твит Ж.-К. Юнкера от 17.08.17	70	3	6	2	1
Твит Д. Туска от 18.08.17	195	1	0	0	0

\* Этот показатель, важный для общей оценки активности твиттер-аудитории в обсуждении конкретного твита, в нашем исследовании отражает количество реплик при их подсчете вручную, включающем все доступные реплики на твит, на момент подсчета. Следует иметь в виду, что количество реплик может изменяться с течением времени.

\*\* Из них 241 отметка «нравится» была дана на реплику президента Женеалитета Каталонии К. Пучдемона «Спасибо @ europresident. # Каталония была, есть и будет страной мира. Мы выиграем».

\*\*\*Из них 316 отметок «нравится» было дано на реплику К. Пучдемона.

*Table 1. The number of replies to the tweets of EU politicians (May – Aug. 2017)*

Так, среди 147 реплик на твит Д. Туска от 25.05.17 относительно его встречи с руководителем Турции Р. Эрдоганом не обнаружено ни одной реплики, в которой бы обнаруживались смыслы, связанные с проблемами Испании или Каталонии. Впоследствии же, после референдума 1 октября 2017 г., сторонники независимости Каталонии многократно сравнивали Испанию с Турцией, как со страной авторитарного типа, а любое указание на обсуждение прав чело-

<sup>12</sup> Александер Дж. Смыслы социальной жизни. Культурсоциология. М.: Праксис, 2013. [Alexander, J. Smysly sotsial'noy zhizni. Kul'tursotsiologiya (The Meanings of Social Life. Cultural Sociology). Moscow: Praxis, 2013.]

<sup>13</sup> Матвеева Н.Ю. Анализ ценностного содержания социальных идей в творчестве С.Н. Булгакова // Социологические исследования. 2014. № 9. С. 114-122. [Matveeva, N.Yu. Analiz tsennostnogo soderzhaniya sotsial'nykh idey v tvorchestve S.N. Bulgakova (Analysis of the Value Content of Social Ideas in the Work of S.N. Bulgakov) // Sotsiologicheskiye issledovaniya, 2014, No. 9, pp. 114-122].

века всегда провоцировало многочисленные критические комментарии с точки зрения игнорирования руководством ЕС ситуации с правами человека в Испании.

Практически не было комментариев от сторон противостояния и на твиты Д. Туска от 17 и 18 августа 2017 г., посвященные серии терактов в Барселоне и нескольких других городах Каталонии, равно как и на твиты Ж.-К. Юнкера от 4 июня и от 17 августа 2017 г., посвященные терактам в Манчестере и Барселоне. Казалось бы, эта тема, непосредственно затронувшая Испанию, могла породить многочисленные дебаты среди сторон политического противостояния, ведь теракты прошли именно в Каталонии. Обсуждение проблемы могло относиться как к недостаткам работы спецслужб Испании, с одной стороны, так и к иммиграционной политике руководства Каталонии, широко открывшей двери для иммигрантов из мусульманских стран<sup>14</sup>, с другой. Население Испании могло присоединиться к сочувственным словам Д. Туска и Ж.-К. Юнкера и продемонстрировать поддержку Каталонии, единство испанской нации перед лицом террористической угрозы. Однако ничего этого не содержится в репликах на указанные твиты. Между тем, большинство авторов ответных реплик (из всего массива), резко критически высказывались относительно политики ЕС по вопросам миграции. В их числе обнаруживаются и аккаунты, демонстрирующие испанский флаг. Это говорит о том, что на тот момент времени для сторон противостояния были характерны общеевропейские настроения по отношению к миграционной политике руководства ЕС, которые, в то же время, практически не оказывали влияния на их позиции относительно проблемы независимости Каталонии.

*Второй период:  
октябрь – декабрь 2017*

Очевидный перелом в расстановке смысловых позиций и интенсивности их социальной манифестации произошел после событий 20 сентября 2017 г., в ходе которых

прошли обыски в министерстве экономики и финансов Каталонии и штаб-квартире партии СUP в Барселоне. Основной целью этих мероприятий было недопущение проведения референдума о независимости, назначенного на 1 октября. Угроза того, что референдум может не состояться, вызвал волну возмущения и протестов среди сторонников независимости, которые вышли на улицы Барселоны, обступив указанные здания и продемонстрировав упорство в противостоянии полиции и желание голосовать. С эмоциональной точки зрения эти события отличались особой насыщенностью и решительным настроем митингующих, о чем свидетельствуют видеоматериалы<sup>15</sup>. Такая реакция общественности говорит о том, что противодействие проведению референдума, оказанное властями Испании, задело важнейшие, глубинные эмоции каталонской стороны, связанные с убеждением в том, что они имеют право решать.

Твит Ж.-К. Юнкера о мире в Европе от 21 сентября 2017 г. буквально «задел за живое» каталонцев, готовящихся к проведению референдума в условиях жесткого давления с испанской стороны. На твит была получена 461 реплика, из которых 78 реплик принадлежало сторонникам независимости и только 2 реплики – сторонникам единства страны (см. *Таб. 2*). Основные смыслы участников коммуникации состояли в указании на агрессивное поведение испанского государства и отсутствие помощи Каталонии со стороны ЕС

*Таблица 2*

**Количество реплик на твиты политиков ЕС (окт. – дек. 2017)**

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «справить» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «справить» на реплики сторонников единства
Твит Ж.-К. Юнкера от 21.09.17	173	76	232	2	0
Твит Д. Туска от 02.10.17	296	209	1710	19	24

<sup>14</sup> Carbonell, J.-M. The Two Main Challenges to Catalan Identity // *American Behavioral Scientist*, 2018, No. 63 (7), pp. 789-806.

<sup>15</sup> “20-S” – English Version // MEDIAPRO. Режим доступа: <https://youtu.be/do5KQV5Qgow>

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников единства
Твит Ж.-К. Юнкера от 06.10.17	154	90	194	0	0
Твит Д. Туска от 10.10.17	217	175	720	10	6
Твит Д. Туска от 17.10.17	207	168	490	16	4
Твит Ж.-К. Юнкера от 18.10.17	186	77	126	4	0
Твит Д. Туска от 11.11.17	187	72	160	0	0
Твит Ж.-К. Юнкера от 17.11.17	145	72	188	3	1
Твит Д. Туска от 23.11.17	60	6	6	0	0
Твит Д. Туска от 08.12.17	194	18	14	3	2
Твит Ж.-К. Юнкера от 14.12.17	137	43	71	5	3

Table 2. The number of replies to the tweets of EU politicians (Oct. – Dec. 2017)

С этого момента и до события. Лишь 20 реплик (с 24 отметками «нравится») принадлежали противоположному лагерю, оправдывающему действия полиции, как необходимые для соблюдения конституционного порядка. Мнения сторонников единства Испании свидетельствуют о том, что они находились в некоторой растерянности и раздробленности сил, хотя и предпринимали попытки создания смыслового поля для своих позиций. Единство как идеальная цель не воплотилась в реальное единство социальных ценностей и коммуникационной активности. Их замечания были не лишены смысла, а иногда и социологической грамотности. Но при этом они остались лишь слабыми попытками быть услышанными, и явно проигрывали активности сторонников независимости в информационном поле социальных медиа. Следует отметить, что участие «юнионистов» в коммуникации по поводу твитов политиков ЕС нередко ограничивалось лишь репликами на реплики сторонников независимости.

Твит Ж.-К. Юнкера от 6 октября 2017 г. («Я более чем когда-либо убежден, что Ин-

дия и ЕС, маяки демократии и терпимости, должны формировать мир вместе»), опубликованный вскоре после референдума, вызвал волну реплик от сторонников независимости. Из 154 реплик 90 принадлежало этой стороне конфликта, и ни одной реплики не поступило от противоположной стороны. Содержание реплик снова сводилось к осуждению репрессий Испании в отношении Каталонии и позиции ЕС по данному вопросу. Заметим, что в пылу эмоций после референдума, в репликах на твит о сотрудничестве с Индией, они не вспомнили про Махатму Ганди с его идеей мирного сопротивления, способствовавшей освобождению страны, и широко используемой идеологами каталонского движения за независимость.

В напряженный период подведения итогов референдума, 10 октября 2017 г., Д. Туск выступил с твитом «Моя речь с прямым обращением к президенту Пучдемону». В этом обращении он говорил о том, что несколько дней назад просил премьер-министра Испании М. Рахой искать решение проблемы без применения силы, с использованием диалога, и призвал президента Каталонии «уважать конституционный порядок и не анонсировать решение, которые может сделать диалог невозможным»<sup>16</sup>. Этот новый «примирительный» твит по своему содержанию соответствовал требованиям сторонников независимости – осуждал использование силы и призывал к диалогу. Однако и он вызвал бурю осуждения и негодования среди этой стороны конфликта. Из 217 реплик 175 принадлежали сторонникам независимости, и только 11 – сторонникам единства страны. Основной причиной недовольства первых являлась, опять-таки, позиция ЕС в отношении Каталонии, и именно в ее свете слова Д. Туска выглядели для них отрицательно. Основные смыслы пользователей состояли в утверждении о том, что Президент Пучдемон постоянно предлагал диалог, но М. Рахой его отвергал, соответственно, бесполезно

<sup>16</sup> Address by President Donald Tusk to the European Committee of the Regions / European Council. Council of the European Union, 10/10/2017. Mode of access: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/10/tusk-committee-regions/>

снова обращаться к лидеру Каталонии, – он сделал все, что мог, для налаживания диалога. Участники коммуникации опять указывали на репрессивный характер политики Испании, на возможность кровопролития, и на то, что ЕС не поддержало Каталонию, когда ее граждане голосовали в столь трудных условиях. Их смыслы были направлены на ожидание от ЕС и его руководства не примирительных жестов, а реальных шагов, противодействующих репрессивной политике Испании в отношении Каталонии.

Сторонники единства страны еще раз продемонстрировали разрозненность и несформированность позиций (11 реплик). Они упомянули нарушение «сепаратистами» законности и прав испанцев, говорили о цензуре в «независимых» СМИ, которые не допускают иные мнения, демонстрировали детские книжки с картинками, посвященными борьбе за независимость, говоря об «индоктринации» детей в Каталонии, смеялись над аргументами о политических заключенных, высказались относительно того, что сторонники независимости не знают, что будет с независимой Каталонией дальше, и поблагодарили Д. Туска за защиту закона.

Вскоре, 17 октября 2017 г., Д. Туск опубликовал твит, посвященный встрече с премьер-министром Испании. Обсуждение этого твита также отличалось активностью. Наиболее выраженными смыслами 168 реплик сторонников независимости были: указание на наличие политзаключенных (на тот момент, это были Жорди Санчес и Жорди Куишарт) и позорный характер этого явления для ЕС, а также на то, что разговаривать с испанской стороной о европейских делах в сложившейся ситуации бессмысленно. Напротив, сторонники единства Испании обращались с благодарностью к Д. Туску за поддержку против экстремизма, желали успешного создания более сильной и единой Европы, говорили о том, что демократия нужна для того, чтобы объединять, а не разделять людей. В целом, обеим сторонам конфликта нельзя отказать в том, что каждая из них отстаивала свою долю истины и имела основания для высказанных позиций.

Из 186 реплик на твит Ж.-К. Юнкера от 18 октября 2017 г. о встрече с представите-

лями стран V4<sup>17</sup>, 77 принадлежали сторонникам независимости. Их аргументы содержали упреки в «двойных стандартах» политики ЕС (при этом упоминалось Косово); осуждалось отсутствие поддержки Каталонии со стороны ЕС, невыполнение им посреднической миссии между Каталонией и Испанией, наличие политических заключенных. Они просили о помощи и говорили о том, что Каталония ждет реакции ЕС на репрессии со стороны Испании. Противоположной стороне принадлежали лишь 4 реплики, в которых обращалось внимание на неконституционность действий сторонников независимости.

В общественно-политической атмосфере того периода твит Д. Туска от 11 ноября 2017 г. о праздновании Дня независимости Польши вызвал активную реакцию сторонников независимости: им принадлежали 72 реплики, в то время как ни одной реплики не было подано со стороны сторонников единства. Смыслы пользователей звучали в унисон, и заключались в том, что Каталония, также, как и Польша, имеет право на самоопределение и хотела бы праздновать день независимости в недалеком будущем.

Смыслы реплик сторонников независимости на твит Ж.-К. Юнкера от 17 ноября 2017 г.<sup>18</sup> заключались в указаниях на то, что в Европе есть политзаключенные (каталонские политики), причем люди воспринимали это как нарушение Испанией основополагающего принципа демократии – прав человека. Неоднократно упоминалась проблема коррупции в правительстве Испании и в ЕС, а также принятие наград от Испании членами ЕС, закрывшим глаза на ситуацию в Испании. В целом, можно говорить о том, что в этом лагере за короткий срок сформирова-

<sup>17</sup> Вишеградская четвёрка или V4 – объединение четырёх центрально-европейских государств: Польши, Чехии, Словакии и Венгрии.

<sup>18</sup> «Провозглашение европейского столпа социальных прав является знаковым моментом для Европы. Наш Союз всегда был социальным проектом в глубине души. Это больше, чем просто один рынок и больше, чем деньги. Это о наших ценностях и о том, как мы хотим жить». Режим доступа: <https://twitter.com/JunckerEU/status/931492552578093058?s=20>

ровалась устойчивая критическая позиция позиции ЕС по вопросу Каталонии.

С этого времени, после референдума и последующих событий, сторонники независимости Каталонии активно участвовали в обсуждении реплик политиков ЕС, хотя некоторые твиты представляли исключения. Так, твит от 23 ноября 2017 г., касающийся темы Украины и Крыма, привлек слабое внимание сторон конфликта – было зафиксировано лишь 6 реплик от сторонников независимости и ни одной – от сторонников единства Испании. В этих репликах не проводится практически никаких аналогий между Каталонией и Украиной или Крымом, за исключением одного замечания, что Каталония тоже была «аннексирована» Испанией. Это может свидетельствовать о том, что ни та, ни другая сторона не считали возможным сравнивать ситуацию на Украине и референдум в Крыму с ситуацией в Испании и референдумом в Каталонии.

Более активно сторонники независимости Каталонии ответили на твит Ж.-К. Юнкера от 14 декабря 2017 г.<sup>19</sup> (43 реплики), указывая на те же проблемы – наличие политзаключенных и репрессии со стороны Испании. Сторонники же единства выступили по-прежнему в небольшом количестве (5 реплик), высказав мнение о том, что сепаратизм является угрозой Европе, и благодарили ЕС за помощь в сохранении конституционного порядка.

Следует отметить, что за весь рассматриваемый период коммуникации сторонники независимости лишь изредка упоминали о предстоявших выборах Женералитета 21 декабря 2017 г. Это может отчасти свидетельствовать о том, что их смысловая активность была более сосредоточена на страданиях от репрессий, чем на потребности смотреть вперед, прогнозировать будущее развитие событий. Смысловая активность же сторонников единства перешла к этому времени от стадии активного поиска объяснений сложившейся

ситуации к найденному «решению» – необходимости соблюдения законности и приписыванию сторонникам отделения крайних взглядов, радикализма и национализма.

*Третий период:  
январь – март 2018*

Для этого периода характерен относительный спад активности сторон конфликта. Ряд твитов политиков ЕС, посвященных различным темам, таким как внутренние разногласия между государствами-членами и руководящими органами ЕС, встречи Д. Туска с премьер-министром Испании М. Рахоем и президентом Франции Э. Макроном, требование ЕС к Польше относительно верховенства закона, Международный день памяти жертв Холокоста не привлекли к себе активного внимания сторонников независимости Каталонии, их оппоненты же остались практически вне этих дискуссий (см. *Таб. 3*).

*Таблица 3*

**Количество реплик на твиты политиков ЕС (январь – март 2018)**

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «правильно» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «правильно» на реплики сторонников единства
Твит Ж.-К. Юнкера от 17.01.18	148	19	16	3	0
Твит Ж.-К. Юнкера от 26.01.18	147	23	65	2	2
Твит Д. Туска от 09.02.18	168	11	22	0	0
Твит Д. Туска от 15.02.18	79	23	91	8	19
Твит Ж.-К. Юнкера от 16.02.18	174	99	702	3	2
Твит Д. Туска от 16.03.18 (исп.)	42	39	72	2	1
Твит Д. Туска от 16.03.18 (англ.)	22	16	25	3	1
Твит Ф.Тиммерманса от 20.03.18	132	8	31	0	0

*Table 3. The number of replies to the tweets of EU politicians (Jan. - March 2018)*

Основные смыслы сторонников независимости в течение этого периода стано-

<sup>19</sup> «Мы работаем для европейцев. Сегодняшняя Совместная декларация о законодательных приоритетах # ЕС – это то, что мы выполняем свое обязательство быть большими в больших вопросах и маленькими в маленьких». Режим доступа: <https://twitter.com/JunckerEU/status/941313886996836352?s=20>

вились все более резкими по отношению к ЕС и его политике. Они вращались вокруг проблемы заключенных в тюрьму лидеров движения, недоверия руководству ЕС, не поддержавшего Каталонию, аргументов о нарушении прав человека в Каталонии и молчании руководства ЕС по этому вопросу, а также об игнорировании им принципов демократии и воли граждан в пользу интересов государств-членов. Представители этой стороны стали все чаще отмечать наличие ненависти к Каталонии со стороны Испании. Училились фразы о диктатуре, франкизме, фашизме. Их также удивляло отношение ЕС к каталонской проблеме, по сравнению с резким осуждением некоторых позиций польского и венгерского правительств. Многие участники коммуникации видели в этом «двойные стандарты».

Сторонники же единства страны придерживались тактики отвечать репликами на реплики сторонников независимости, повторяя уже известные аргументы о верховенстве закона и о том, что политики, нарушившие закон, не являются политическими заключенными. Также, в рамках обсуждения, стали чаще появляться реплики насмешливого и оскорбительного характера в отношении сторонников независимости Каталонии. В частности, в этот период высмеивается идея независимости каталонцев при помощи идеи так называемой «Табарнии» – несуществующего региона, состоящего из территорий, включающих Таррагону и Барселону, якобы грозящего отделиться от Каталонии. Идея Табарнии появилась в качестве «зеркального ответа» на аргументы сторонников независимости, и основывалась на результатах выборов в Женералитет 21 декабря 2017 г., показавших, что они не получили большинства именно в крупных городах, Барселоне и Таррагоне. Эта идея была единственной, так или иначе развивающей смысловые позиции единства страны в этот период, хотя и путем аргументов «от противного». Можно утверждать, что именно отсутствие продуманной идеологической политики со стороны испанского центра, а, вернее, даже отсутствие самого «юнионизма» как особого политического движения, включенность его в политические позиции

правых партий, во многом, явно или неявно, апеллирующих к эпохе Франко, и обусловила застой в смысловой активности сторонников единства страны.

Активную реакцию со стороны сторонников независимости вызвали твиты, содержащие поздравления Литвы со 100-летним юбилеем независимости<sup>20</sup>. Реплики носили преимущественно критический по отношению к политике ЕС характер и касались не столько Литвы, сколько отношения к Каталонии. Право на суверенитет, по мнению участников коммуникации, действует в ЕС только тогда, когда это удобно для ЕС. Одной из центральных тем оставалась критика наличия политических заключенных и призывы к их освобождению. Авторы реплик нередко также высказывали резкие суждения относительно политики ЕС по отношению к Каталонии, которую они считали позорной, лицемерия авторов твитов, поздравляющих Литву, но игнорирующих требования Каталонии, двойных стандартов.

Представители противоположного лагеря отмечали, что сторонники независимости не составляют большинство каталонцев, а также, что мечта о независимости – это «сладкий сон». Была также продемонстрирована подборка фотографий с «фашиствующими» сторонниками независимости. Следует отметить, что, даже допуская возможность наличия радикальных молодежных группировок в Каталонии, они не могут иметь широкого влияния в обществе, поскольку идеологически движение за независимость Каталонии и нацизм были и

<sup>20</sup> Твит Ж.-К. Юнкера от 16.02.18 «Рад и горд быть в Вильнюсе, чтобы отпраздновать 100-летие независимости Литвы. Меня вдохновляет сила вашей нации и мужество вашего народа. И я горжусь вашей ведущей ролью в нашем Союзе – пусть так будет и дальше». Режим доступа: <https://twitter.com/JunckerEU/status/964490439553413120?s=20>; твит Д. Туска от 15.02.18 «100 лет после восстановления независимости. Сегодня Литва стоит высоко, достойно и решительно, как член ООН, НАТО и ЕС. Только объединенные страны Европы могут быть суверенными и свободными от зависимости от сверхдержав». Режим доступа: <https://twitter.com/eucopresident/status/96417237023895525?s=20>

остаются «по разные стороны баррикад». Достаточно вспомнить о том, что Каталонская республика 1934 г., просуществовавшая 1 день<sup>21</sup>, была задавлена силами Ф. Франко, союзника гитлеровской Германии, что ее президент Л. Компанис был выдан франкистской Испании Германией и расстрелян, что в дальнейшем Франко установил жесткие запреты, касающиеся использования каталонского языка<sup>22</sup>. Все это создает устойчивый антифашистский нарратив, широко используемый движением за независимость Каталонии.

Таким образом, несмотря на незначительный спад коммуникативной активности, на протяжении периода с января по март 2018 г. социально-политические смыслы сторон – участниц конфликта получали дальнейшее развитие, уточнение и закрепление в массовом сознании.

*Четвертый период:  
апрель-июль 2018*

Для этого периода характерен существенный спад активности обеих сторон конфликта, что может объясняться некоторой усталостью от напряженной ситуации предшествующих месяцев (см. Таб. 4).

Таблица 4

**Количество реплик на твиты политиков ЕС (апрель – июль 2018)**

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников единства
Твит Д. Туска от 26.04.18	103	8	5	0	0
Твит Д. Туска от 19.06.18	24	5	3	1	1
Твит Ф. Тиммерманса от 29.06.18	114	6	0	0	0
Твит Д. Туска от 30.06.18	202	10	33	0	0
Твит Г. Верхофстадта от 09.07.18	231	2	69	0	0

<sup>21</sup> Preston, P. *The Spanish Civil War. Reaction, Revolution & Revenge*. London, 2006. P. 78.

<sup>22</sup> EAUDE, M. *Catalonia. A Cultural History*. New-York, 2007.

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «нравится» на реплики сторонников единства
Твит Ф. Тиммерманса от 25.07.18	67	15	54	7	1
Твит Г. Верхофстадта от 25.07.18	254	3	2	0	0

Table 4. The number of replies to the tweets of EU politicians (April – July 2018)

Твиты данного периода касались нескольких тем, актуальных для формирования смыслов сторон конфликта: межэтнических проблем, национализма, национальной идентичности, европейской кооперации, стабильности, безопасности и единства Европы, а также переговоров с премьер-министром Испании о проблемах Европы. Общее количество реплик на рассматриваемые твиты, в большинстве случаев, было достаточно велико. Однако, вне зависимости от содержания обсуждаемых твитов, активность сторон испано-каталонского конфликта оставалась низкой. Сторонники независимости Каталонии продолжали упрекать руководство ЕС в игнорировании репрессий в Каталонии и наличии политзаключенных. Они указывали на ситуацию продолжающегося ожидания помощи от ЕС в налаживании диалога и воздействии на Испанию с целью гарантирования справедливого суда над заключенными каталонскими политиками. Ответы на твит Д. Туска о переговорах с П. Санчесом сводились к тому, что разговаривать с руководителем страны, в которой есть политзаключенные, не о чем, и что П. Санчес является частью коррумпированной испанской власти. Интересно отметить, что два твита, посвященных проблеме национализма (твит Г. Верхофстадта от 25.07.18 и твит Ф. Тиммермана от 29.06.18), привлекли к себе крайне мало внимания сторон испано-каталонского противостояния. Возможно, это произошло отчасти потому, что каждая сторона ощущала, что ее идеи тоже несут в себе определенную долю национализма, осуждаемого авторами твитов. В целом, коммуникация данного

периода отражала некоторый застой в развитии смыслов участников противостояния.

*Пятый период:  
сентябрь–декабрь 2018*

Спустя год после кризиса осени 2017 г. активность сторон противостояния несколько возросла (см. *Таб. 5*), что может объясняться «сезонным» фактором: активизацией социально-политической жизни после летнего периода. Рост числа коммуникационных сообщений со стороны сторонников независимости также был неизбежно обусловлен празднованием 11 сентября Диалды – национального праздника Каталонии, а также годовщиной череды событий осени 2017 г., критически важных для формирования смыслов этой социальной общности.

*Таблица 5*

**Количество реплик на твиты политиков ЕС (сент. – дек. 2018)**

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «справитса» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «справитса» на реплики сторонников единства
Твит Ф. Тиммерманса 12.09.18	74	14	50	0	0
Твит Г. Верхофстадта от 12.10.18	72	27	109	10	8
Твит Д. Туска от 17.10.18	37	16	70	1	3
Твит Ф. Тиммерманса 28.10.18	225	3	3	0	0
Твит Д. Туска от 11.11.18	255	11	22	5	5
Твит Г. Верхофстадта от 02.12.18	287	136	1735	23	13
Твит Ф. Тиммерманса от 3.12.2018	96	13	60	3	0
Твит Г. Верхофстадта от 12.12.18	46	14	52	3	0

*Table 5. The number of replies to the tweets of EU politicians (Sep. – Dec. 2018)*

Сторонники независимости, в своих репликах на твит Ф. Тиммермана от 12 сентября 2018 г. (содержащем тезис о необходимости верховенства закона), высказали свои позиции относительно нарушения закона со стороны Испании, которое выражается,

по их мнению, в избиении голосующих на референдуме (нарушение основных прав граждан), наличии заключенных политиков, несправедливо обвиняемых в мятеже (отсутствие справедливой судебной системы), а также в запрете проведения референдума и последующих событиях, связанных с декларированием независимости Каталонии (нарушение нормы международного права о праве наций на самоопределение). Они также указали на массовые демонстрации каталонцев как на проявление народного суверенитета. Напротив, сторонники единства страны не приняли участия в обсуждении данного твита, хотя продвигаемый в нем тезис по смыслу совпадал с их аргументацией. Факт того, что сторонники единства страны не включились в данное обсуждение, говорит об отсутствии у них четких идеологических позиций в отношении необходимости верховенства закона, которые ощущались бы ими как принципиально важные.

Следует отметить, что сторонники единства Испании приняли несколько более активное участие в обсуждении твита Г. Верхофстадта от 12.10.18, в котором он поздравил Испанию с Национальным днем. Несколько реплик содержали благодарность автору твита за поздравление, остальные были репликами на замечания сторонников независимости, которые, в свою очередь, критиковали данный праздник, как связанный с колониальным прошлым страны. В этот период, в частности, получил распространение хэштэг *#NothingToCelebrate* («нечего праздновать»).

Обсуждение твита Д. Туска от 17.10.18 о его переговорах с П. Санчесом вызвало реакцию, в основном, сторонников независимости. Основные смыслы этой стороны конфликта выражены в реплике «Насилие со стороны полиции, цензура, репрессии, сотни несправедливых обвинений, политики в изгнании или в тюрьме (без судебного разбирательства) по выдуманным обвинениям ... не это ли оставляет Каталонию в стороне от “проблем” для обсуждения?! Это должно быть темой номер один в любых переговорах с Испанией». Несколько других пользователей продолжили эту мысль, сравнивая проблему Каталонии со слоном в комнате,

который остался не замеченным (ими было использовано идиоматическое выражение “Elephant in the room”, восходящее к знаменитой фразе «слона-то я и не заметил» из басни И.А. Крылова «Любопытный»). И лишь один сторонник единства парировал аргументом о том, что Каталония – это часть Испании, и ЕС не может вмешиваться во внутренние дела страны.

Интересно, что твит Ф. Тиммермана от 28.10.18 оказался практически не затронутым дискуссией относительно каталонской проблемы, несмотря на то, что в нем затронута установка на диалог – способ решения политических вопросов, на котором длительное время настаивало руководство движения за независимость, о чем рядовые участники «процесса», безусловно, прекрасно осведомлены. Даже среди имеющихся трех реплик на этот твит нет ни одной, в которой бы обсуждалась проблема диалога с испанскими властями.

Твит Д. Туска от 11.11.18 был посвящен проблеме мира на континенте. Реплики сторонников независимости касались репрессий против каталонцев, а реплики сторонников единства – каталонского национализма, который они считали близким к фашизму и представляющим одну из угроз миру на континенте. Можно сказать, что мир выступает ценностью для обеих сторон конфликта, при этом каждая из них представляет своего соперника как потенциальную угрозу этой ценности. К сожалению, такая расстановка социальных смыслов показывает высокую степень напряженности конфликтного противостояния, перенесенного на социальный уровень.

Наибольший интерес у сторон конфликта вызвал твит Г. Верхофстадта от 02.12.18, содержащий поздравление партии *Ciudadanos* («Граждане») с успехом на выборах в парламент Андалузии, и, одновременно, высказывание опасений по поводу успеха ультраправой партии *VOX* («Голос»). Сторонники независимости в своих репликах утверждали, во-первых, что «Граждане» являются ультраправой партией и поздравление их с победой одновременно с сожалениями об успехе *VOX* является лицемерием; во-вторых, что ультраправые

никуда не исчезали из Испании, а спрятались среди партий, военных, полиции и судебной власти; в-третьих, что «Граждане» ненавидят каталонцев, а их избирательная кампания построена на этой ненависти, чем и был обусловлен ее успех. В то же время, замечали участники коммуникации, ЕС не реагирует на острые нарушения прав человека в Каталонии. Они упоминали проблему коррупции не только в Испании, но и в ЕС, и вновь призывали «Европа, проснись». В целом, высокая активность, с которой сторонники независимости Каталонии отозвались на данный твит, говорит о том, что они воспринимали партию «Граждане» в качестве своего основного политического врага. Надо отметить, что у них были основания для этого, так как ее лидеры неоднократно задевали смысловые и символические основы социальной идентичности сторонников независимости.

Сторонники единства аргументировали свои позиции тем, что «Граждане» являются европейской партией, не поддерживающей ультраправых и выступающей за единство Испании. Они утверждали, что независимая Каталония не будет членом ЕС, а также, что каталонцы проявляют изоляционизм и национализм, и что на самом деле ультраправой партией является партия *PDeCAT*<sup>23</sup>, а заключенные каталонские политики – предатели Испании и каталонские националисты – это фашисты. Восприятие движения за независимость Каталонии как эгоистичного и националистического проявилось, например, в реплике «каталонская угроза и гордыня оскорбляет андалузцев». Сторонники единства выдвинули положение о том, что социалисты проиграли в Андалузии, так как они получили власть в Испании благодаря каталанским сепаратистам и ЭТА. По их мнению, такая расстановка политических сил и есть главная причина успеха *VOX* в Андалузии. В целом, обе стороны конфликта продемонстрировали развернутую аргументацию, направленную друг против друга, с взаимными обвинениями в национализме

<sup>23</sup> Каталонская европейская демократическая партия (Catalan European Democratic Party), одна из основных партий, выступающих за независимость Каталонии.

и ультраправой политической ориентации, что говорит об усилении конфликтного противостояния на социальном уровне.

Еще два твита этого периода были посвящены обсуждению нарушений демократических прав и свобод в Венгрии и России (твиты Ф. Тиммермана от 3.12.2018 и Г. Верховстадта от 12.12.18). Сторонники независимости Каталонии достаточно активно включились в их обсуждение. Смыслы, вкладываемые ими, были сосредоточены на идее о том, что в Испании творятся более тяжёлые и вопиющие нарушения прав человека, на которые ЕС не реагирует (в частности, указывалось на тот факт, что как раз в этот период заключённые каталонские политики проводили голодовку протеста, которая игнорировалась не только Испанией, но и Евросоюзом). При этом сторонники независимости не проявили никаких антироссийских смыслов.

Сторонники единства почти не участвовали в этой дискуссии, но в имеющихся репликах они высказали мнение о том, что их оппоненты используют Твиттер для пропаганды своих идей. Была повторена мысль о том, что заключённые политики являются преступниками. В отличие от сторонников независимости, сторонники единства Испании проявили некоторые антироссийские эмоции, заявив в трех репликах о русских «ботах» в Твиттере, о том, что русские разрушили Чечню, добавив при этом, что Мадрид так не поступил с Каталонией, а также о том, что независимость Каталонии является «русским проектом». Это говорит о том, что смыслы сторонников независимости Каталонии были направлены на критику Испании и ЕС, но не на критику иных стран, в том числе, России. В то же время, сторонники единства Испании легко склонялись к поиску врага на стороне, ссылаясь на тайные интриги против Испании, не желая признать движение за независимость Каталонии самостоятельной политической силой, и, тем более, признавать ошибки Испании в проведении внутренней национальной политики. Это свидетельствует об их растерянности перед лицом сложившейся ситуации, неспособности выйти за пределы имеющихся стереотипов и разработать

перспективное видение процесса взаимодействия между Каталонией и Испанией.

*Шестой период:  
январь-март 2019*

В этот период внимание пользователей Твиттера продолжает привлекать ситуация с арестованными каталонскими политиками, суд над которыми начался 12 февраля 2019 г. Одновременно одной из основных тем коммуникации является расстановка партийных сил в Испании и Европе, их идеологические ориентации, рост влияния ультраправых партий. Актуальность данной тематики, обсуждение которой в сети нередко инициировали европейские политики – авторы твитов, была обусловлена предстоящими выборами в парламент Испании<sup>24</sup> и в Европарламент<sup>25</sup>.

Коммуникационная активность сторонников независимости продолжала оставаться достаточно высокой, в то время как активность их оппонентов имела эпизодический характер (см. *Таб. 6*). Два твита вызвали больший, чем обычно, интерес сторонников единства страны: твит Ф. Тиммермана от 11 января 2019 г., посвященный политическим событиям в Андалузии и продвигающий смыслы, благоприятные для социалистической партии (PSOE), и твит Г. Верховстадта от 15 февраля 2019 г., акцентирующий внимание на роспуске парламента Испании и критикующий социалистов, одновременно с этим противопоставляющий им партию «Граждане» в качестве образца европейской политики.

Основные смыслы реплик сторонников единства сводились к утверждениям о том, что ультраправые в Испании появились как реакция на каталонский сепаратизм, и что правительство социалистов в Испании пришло к власти с помощью альянса с каталонскими сепаратистами, а также последователями баскской «ЭТА» и ультраправых (партия «Podemos»). Основные смыслы реплик этой

<sup>24</sup> Внеочередные парламентские выборы были объявлены премьер-министром Испании П. Санчесом 15 февраля 2019 г. и назначены на 28 апреля 2019 г.

<sup>25</sup> Выборы в Европарламент прошли с 23 по 27 мая 2019 г.

стороны конфликта относительно политики партии «Граждане» представляются размытыми. Они упоминали о разных проблемах, таких как языковая политика Каталонии, демократия в Испании, говорили об отсутствии в стране политических заключенных, и т.п. Реплики свидетельствуют о том, что среди испанских «юнионистов» не было однозначных установок на поддержку той или иной партии и ее программы, как и на поддержку политики ЕС в целом.

Сторонники независимости Каталонии, напротив, приобрели к этому времени ряд твердых позиций, на которых они продолжали настаивать: наличие идейной и практической связи партии «Граждане» с ультраправой партией «Голос»; резкое осуждение содержания под стражей каталонских политиков и судебного процесса над ними; критика поддержки, оказываемой властями ЕС Испании в каталонском вопросе. Также они приобрели четкую убежденность в том, что альянсы европейских партий, такие как Альянс либералов и демократов за Европу (*ALDE-group*) и Европейская народная партия (*EPP*), поддерживают центральную власть Испании и, таким образом, проводят антидемократическую политику, сближающую их с ультраправыми.

Таблица 6

Количество реплик на твиты политиков ЕС (январь – март 2019)

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «правится» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «правится» на реплики сторонников единства
Твит Г. Верховстадта от 10.01.2019	189	27	112	5	0
Твит Д. Туска от 10.01.2019	282	62	1147	9	9
Твит Ф. Тиммерманса от 11.01.2019	158	48	457	29	35
Твит Ф. Тиммерманса от 28.01.19	176	34	124	0	0
Твит Г. Верховстадта от 15.02.19	279	38	388	13	340*
Твит Ф. Тиммерманса от 09.03.19	119	11	16	0	0

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «правится» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «правится» на реплики сторонников единства
Твит Г. Верховстадта от 17.03.19	285	10	41	1	4
Твит Д. Туска от 21.03.19	53	14	59	7	5
Твит Г. Верховстадта от 23.03.19	212	7	67	1	0
Твит Ф. Тиммерманса от 25.03.19	221	22	277	3	0

\* Из этой суммы 303 отметки «правится» были поставлены на реплику лидера партии «Граждане» Альберта Риверы: «Большое спасибо @guyverhofstadt за ваше доверие и поддержку. Без сомнения, @CiudadanosCs, и европейские реформисты и либералы в целом, имеют лучший проект на будущее. Вместе мы построим лучшую Испанию и более сильную Европу». Режим доступа: [https://twitter.com/Albert\\_Rivera/status/1096450214599249922?s=20](https://twitter.com/Albert_Rivera/status/1096450214599249922?s=20)

Table 6. The number of replies to the tweets of EU politicians (Jan. – March 2019)

Итак, можно констатировать формирование определенной устойчивой системы взглядов этой стороны конфликта в политической сфере. В то же время, очень редко обсуждаются такие темы, как история Каталонии и Испании, особенно времен диктатуры Франко, в частности, миграция внутри страны, хотя в общественном мнении есть устойчивое мнение о том, что переселенцы и их потомки являются основной частью сторонников единства Испании внутри Каталонии<sup>26</sup>. Осознание сторонниками независимости социальной проблематики – реального взаимодействия общностей страны, их ценностей и интересов – осталось, таким образом, вне фокуса внимания.

Сторонники единства страны в этот период стали проявлять интерес к коммуникации. Приобрели устойчивый характер смыслы, оправдывающие арест каталонских политиков, заключающиеся в том, что эти люди нарушили закон и Конституцию. Вторым устойчивым смыслом является одобрение невмешательства ЕС в ситуацию с Ката-

<sup>26</sup> Domingo, A. Catalonia, Land of Immigration / What's up with Catalonia? Transl. and ed. by Liz Castro. Catalonia Press, USA, 2013. Pp. 39-43.

Количество реплик на твиты политиков ЕС (апр. – июнь 2019)

Название твита	Общее количество реплик (ответов)	Количество реплик сторонников независимости	Количество отметок «справитесь» на реплики сторонников независимости	Количество реплик сторонников единства	Количество отметок «справитесь» на реплики сторонников единства
Твит Ф. Тиммерманса от 28.04.19	123	20	30	10	10
Твит Г. Верхофстадта от 28.04.19	207	36	163	5	2
Твит Ф. Тиммерманса от 02.05.19	116	16	51	1	0
Твит Г. Верхофстадта от 04.05.19	160	4	8	0	0
Твит Ф. Тиммерманса от 26.05.19	211	3	5	0	0
Твит Г. Верхофстадта от 10.06.19	189	19	15	0	0
Твит Д. Туска от 27.06.19	367	2	16	0	0
Твит Д. Туска от 30.06.19	153	75	537	8	1

Table 7. The number of replies to the tweets of EU politicians (April – June 2019)

лонией, убежденность в том, что она является внутренним делом Испании (в противоположность взглядам сторонников независимости). В то же время, сторонники единства Испании не проявили четких представлений о расстановке партийных сил в стране. Они также не проявили наличия устойчивых смыслов в отношении методов решения каталонской проблемы – силовых или переговорных. Весьма расплывчатыми представляются их смыслы, связанные с расстановкой социальных сил в самой автономии – обычно представители этого лагеря повторяли одни и те же установки о том, что большинство каталонцев не хочет отделения, а сепаратисты – это лишь радикально настроенное меньшинство. Таким образом, те взгляды этой общности, которые можно охарактеризовать как устойчивые, являлись диаметрально противоположными взглядам их оппонентов.

*Седьмой период:  
апрель-июнь 2019*

Для этого периода характерен спад коммуникативной активности, хотя некоторые твиты все же вызвали внимание пользователей (см. Таб. 7). Так, два твита от 28 апреля 2019 г. – Ф. Тиммерманса и Г. Верхофстадта – были посвящены состоявшимся в Испании парламентским выборам. На них поступили реплики как сторонников независимости, так и их оппонентов, имевшие, в основном, критическое содержание, выраженное, однако, с различных позиций. Так, сторонники независимости повторяли аргументы о том, что партия «Граждане» является правой и союзницей партии VOX, что каталонские политзаключенные получили места в испанском парламенте, на то, что Испания блокирует участие К. Пучдемона в выборах в Европарламент, поздравляли партии, выступающие на независимость Каталонии, с победой на выборах, демонстрировали данные о том, что результаты выборов в Каталонии отличаются от результатов в остальных регионах Испании. Аргументы же сторонников единства сводились к тому, что при социалистах страна может впасть в экономический кризис, и, чтобы избежать распада, ей нужна жесткая власть, а не демагогическая политика.

Сходную реакцию пользователей вызвали твиты Ф. Тиммерманса от 26.05.19 и Г. Верхофстадта от 10.06.19, посвященные результатам выборов в Европарламент, твит Ф. Тиммерманса от 2 мая относительно «молчаливого большинства» европейских граждан и твит Г. Верхофстадта от 4 мая относительно имиджа Европы. Сторонники независимости, в данном случае, концентрировали внимание на том, что ЕС и партийные группы, возглавляемые авторами обсуждаемых твитов, поддерживают Испанию, а также на том, что три евродепутата от Каталонии – К. Пучдемон, О. Юнкерас и Т. Комин – не имеют возможности представлять своих избирателей в Европарламенте из-за отсутствия у них разрешения Испании.

Два близких по дате твита Д. Туска – от 27 и 30 июня – вызвали, можно сказать, противоположную реакцию на каждый из них. Как сторонники независимости, так и сторонники единства практически не приняли участия в коммуникации по поводу твита о либерализме, в котором Д. Туск высказал несогласие с высказыванием В.В. Путина (хотя

данный твит вызвал чрезвычайно активную дискуссию среди других пользователей). Зато твит относительно обсуждения с П. Санчесом назначений на посты в ЕС активно дискутировался среди исследуемых сторон.

В целом, последний рассмотренный период коммуникации свидетельствует о том, что сторонники независимости Каталонии продолжали отстаивать ряд смысловых позиций, в то время как сторонники единства страны, напротив, не продемонстрировали наличия устойчивых взглядов относительно взаимодействия Испании с ЕС.

\* \* \*

Исследование показало, что сторонники независимости Каталонии являются намного более активными участниками коммуникации с представителями ЕС, чем их оппоненты. Разрыв в уровне активности говорит о том, что первые пытаются активно воздействовать на общественное мнение, в том числе, иностранное, в то время как вторые практически равнодушны к этому. Неравенство в распределении власти, таким образом, ведет к повышению активности сторонников независимости в попытках повлиять на общественное мнение более широкого сообщества, прежде всего, европейского. Сторонников единства страны, по-видимому, напротив, мало интересует проблема поддержки их позиций из-за рубежа.

Аргументация сторонников независимости Каталонии сосредоточена на определенных позициях, но отличается гибкостью и разнообразием. Это говорит о том, что они достаточно сплочены в отношении осмысления и интерпретации общественно-политических событий. Эта социальная общность опирается на определенную, достаточно развитую, политическую идеологию. Их позиции четко расставлены в отношении, прежде всего, внутренней политики Испании, оценки политических сил и партий, целей и средств движения за независимость. Исследование подтверждает присутствие устойчивой нарративной конструкции каталонской идентичности как особой европейской нации, при этом отличной от испанской. Сторонники независимости обладают рядом сформированных смысловых устано-

вок и активным интересом в отношении расклада политических сил в Испании и ЕС.

Слабой стороной движения является отсутствие развитого прогнозирования того, каково может быть воздействие возможной независимости на социальные взаимоотношения внутри Каталонии, на отношения каталонцев с испанским обществом, а также о тех последствиях для других регионов Испании и Европы, к которым она может привести. Во взглядах сторонников независимо сти практически отсутствует представление относительно решения ряда первостепенных социальных вопросов, таких как построение взаимоотношений с остальной частью Испании после отделения; возможность создания «Европы регионов» или же разработка уникального проекта отделения без создания прецедента для других регионов Испании и Европы; нахождение компромисса или консенсуса со значительной частью жителей Испании, не согласных с идеей независимой Каталонии.

Сторонники единства страны проигрывают своим оппонентам в отношении наличия четких позиций и последовательности развития идей. Основой смысловой активности этой общности являются исторические стереотипы и самоидентификация с мощным государством. Их позиции сосредоточены на осуждении движения за независимость как националистического и эгонистического. Смыслы в отношении прошедшего в Каталонии референдума о независимости и последующих мер репрессивного характера со стороны испанского государства возвращаются в стандартных рамках необходимости соблюдения Конституции страны и основанного на ней правопорядка. Такие взгляды обуславливают их пассивность в отношении поиска конструктивного решения каталонской проблемы<sup>27</sup>. Отсутствие понятной политической идеологии заменяется государственным принуждением и использованием стереотипных нарративов общественного

<sup>27</sup> Хенкин С.М. Сепаратизм против государства: случай Каталонии // Полис. Политические исследования. 2018. № 3. С. 166-175. [Henkin, S.M. Separatism protiv gosudarstva: sluchay Katalonii (Separatism against the State: the Case of Catalonia) // *Polis. Politicheskije issledovaniya*, 2018, No. 3, pp. 166-175.]

мнения, являющихся лишь продолжением идеологии франкистской Испании, состоявшей из комбинации разнородных идей<sup>28</sup>. Сторонники единства страны также, как и их оппоненты, не имеют определённых позиций в отношении налаживания социальных отношений внутри Каталонии, и между Каталонией и остальной Испанией. Представление о движении за независимость как о продвигаемом кучкой радикалов является иллюзорным и не может привести к построению смысловой картины, адекватной сложившейся ситуации. Пассивный характер участия сторонников единства Испании в сетевой коммуникации относительно твитов политиков ЕС, как и содержание их реплик, свидетельствует об отсутствии у них сформированных позиций относительно взаимоотношений между Испанией и Каталонией. Эта сторона проявляет непонимание своего оппонента и отстраняется от попыток понять его.

Таким образом, сторонники независимости Каталонии сохраняют идейное лидерство в развитии конфликта. Слабым звеном смысловых установок обеих сторон конфликта является отсутствие продуманных позиций относительно социальных взаимоотношений в стране. Именно этот фактор выступает в качестве основной проблемы взаимоотношений, не позволяющей сторонам выйти на новый уровень политического компромисса или консенсуса.

#### Литература:

*Александр Дж.* Смыслы социальной жизни. Культурсоциология. М.: Праксис, 2013.

*Дементьев А.В.* Неофранкизм и проблема территориальной целостности современной Испании // Вестник МГИМО-университета. 2019. № 1(64). С. 131-132.

*Матвеева Н.Ю.* Анализ ценностного содержания социальных идей в творчестве С.Н. Булгакова // Социологические исследования. 2014. № 9. С. 114-122.

*Немирович-Данченко В.И.* Очерки Испании. Из путевых воспоминаний. В 2-х тт. М., 1888.

<sup>28</sup> Дементьев А.В. Неофранкизм и проблема территориальной целостности современной Испании // Вестник МГИМО-университета. 2019. № 1(64). С. 131-132. [Dementiev, A.V. Neofrankizm i problema territorial'noy tselostnosti sovremennoy Ispanii (Neofrankism and the Problem of the Territorial Integrity of Modern Spain) // *MGIMO Review of International Relations*, 2019, No. 1 (64), pp. 131-132.]

*Рикер П.* Конфликт интерпретаций: очерки о герменевтике. М.: Академический проект, 2008.

*Хенкин С.М.* Испания в полосе турбулентности // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 4. С. 71-81.

*Хенкин С.М.* Сепаратизм против государства: случай Каталонии // Полис. Политические исследования. 2018. № 3. С. 166-175.

*Carbonell, J.-M.* The Two Main Challenges to Catalan Identity // *American Behavioral Scientist*, 2018, No. 63 (7), pp. 789-806.

*Domingo, A.* Catalonia, Land of Immigration / What's up with Catalonia? Transl. and ed. by Liz Castro. Catalonia Press, USA, 2013. Pp. 39-43.

*Eaude, M.* Catalonia. A Cultural History. New-York, 2007.

*Preston, P.* The Spanish Civil War. Reaction, Revolution & Revenge. London. 2006.

*Riitakorpi, J.* Catalonia – no Longer Spain's Internal Affair. 2019. 244 p.

*Solis, F.* Negotiating Spain and Catalonia: Competing Narratives of National Identity. Intellect Books Ltd. 2003.

#### References:

*Alexander, J.* Smysly sotsial'noy zhizni. Kul'tur-sotsiologiya (The Meanings of Social Life. Cultural Sociology). Moscow: Praxis, 2013.

*Carbonell, J.-M.* The Two Main Challenges to Catalan Identity // *American Behavioral Scientist*, 2018, No. 63 (7), pp. 789-806.

*Dementiev, A.V.* Neofrankizm i problema territorial'noy tselostnosti sovremennoy Ispanii (Neofrankism and the Problem of the Territorial Integrity of Modern Spain) // *MGIMO Review of International Relations*, 2019, No. 1 (64), pp. 131-132.

*Domingo, A.* Catalonia, Land of Immigration / What's up with Catalonia? Transl. and ed. by Liz Castro. Catalonia Press, USA, 2013. Pp. 39-43.

*Eaude, M.* Catalonia. A Cultural History. New-York, 2007.

*Henkin, S.M.* Ispaniya v polose turbulentnosti (Spain in the Turbulence Zone) // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, 2012, No. 4, pp. 71-81.

*Henkin, S.M.* Separatizm protiv gosudarstva: sluchay Katalonii (Separatism Against the State: the Case of Catalonia) // *Polis. Politicheskiye issledovaniya*, 2018, No. 3, pp. 166-175.

*Matveeva, N.Yu.* Analiz tsemnostnogo soderzhaniya sotsial'nykh idey v tvorchestve S.N. Bulgakova (Analysis of the Value Content of Social Ideas in the Work of S.N. Bulgakov) // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, 2014, No. 9, pp. 114-122.

*Nemirovich-Danchenko, V.I.* Ocherki Ispanii. Iz putevykh vospominaniy (Essays in Spain. From Travel Memories). 2 Vol. Moscow, 1888.

*Preston, P.* The Spanish Civil War. Reaction, Revolution & Revenge. London. 2006.

*Ricoeur, P.* Konflikt interpretatsiy: ocherki o germenevtike (Conflict of Interpretation: Essays on Hermeneutics). Moscow: Akademicheskij proyekt, 2008.

*Riitakorpi, J.* Catalonia – no Longer Spain's Internal Affair. 2019. 244 p.

*Solis, F.* Negotiating Spain and Catalonia: Competing Narratives of National Identity. Intellect Books Ltd. 2003.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10012

## SOCIO-POLITICAL MEANINGS OF THE PARTIES TO THE SPAIN-CATALAN CONFLICT THROUGH THE PRISM OF TWITTER COMMUNICATIONS

Natalya Yu. Matveeva

*Russian University of Transport (RUT (MIIT)),  
Moscow, Russia*

Ekaterina V. Olshanskaya

*Russian University of Transport (RUT (MIIT)),  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 23.09.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 10.01.2020</p>	<p><b>Abstract:</b> The purpose of this study is to analyze the social meanings of the network communicative activity of the parties of the Spanish-Catalan conflict in a specific direction – in discussions about tweets of leading EU politicians. The relevance of the presented study is determined, on the one hand, by the increased influence of social media on political life, and, on the other hand, by the need to understand political conflicts not only as conflicts of interest, but also as conflicts of social meanings and ideas. The article discusses and interprets the meanings of two social communities – supporters of the independence of Catalonia and supporters of the unity of Spain, implied in the communication carried out using the social network Twitter. The analysis is based on an empirical study of twitter messages by the method of quantitative and qualitative content analysis. The main socio-political attitudes of the parties to the conflict, expressed in remarks on tweets of representatives of the EU leadership, are examined. The time interval of the study covers two years – from May 2017 to June 2019. Based on an analysis of the level of communication activity of network users, it was revealed that the supporters of the independence of Catalonia act as a more active and cohesive social community, compared with the supporters of the unity of Spain. They have clear ideas about the political situation in the country and the region, as well as expressed ideological principles. This allows us to conclude that there is a narrative of independent Catalonia formed in public opinion. However, the meanings concerning the problems of social relations in the country and the region, arising in the light of the requirements of independence, remain in the shadow of communication. The passive nature of the participation of supporters of the unity of Spain in network communication in this area, as well as the content of their remarks, indicates the absence of a formed social base of supporters of unity, both among the inhabitants of Catalonia and among the rest of the Spanish citizens. This may be due to ideological lag, in which supporters of the country's unity are guided by outdated ideological stereotypes that are not able to unite them into a real social community with a certain political worldview. According to the findings of the study, it is precisely the ideas of the parties to the conflict about social relations in the country that are their weak link that does not allow reaching a new level of political compromise or consensus.</p> <p><i>Acknowledgements: the study was supported by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project No. 19-011-00608 A "Confrontation between Spain and Catalonia: sociocultural meanings of participants"</i></p>
<p><b>About the authors:</b></p> <p><i>Natalya Yu. Matveeva</i>, Candidate of Sociology, Associate Professor, Department "Psychology, Sociology, State and Municipal Administration", Humanitarian Institute, Russian University of Transport RUT (MIIT)</p> <p>e-mail: pmatveyev@yandex.ru</p> <p><i>Ekaterina V. Olshanskaya</i>, Assistant, Department "Psychology, Sociology, State and Municipal Administration", Humanitarian Institute, Russian University of Transport RUT (MIIT)</p> <p>e-mail: olshanskaya.katerina@yandex.ru</p>	
<p><b>Key words:</b> Catalan crisis; social meanings; the independence movement of Catalonia; supporters of the unity of Spain; the European Union; Twitter communication; ideology</p>	

*Для цитирования:* Матвеева Н.Ю., Ольшанская Е.В. Социально-политические смыслы сторон испано-каталонского конфликта сквозь призму твиттер-коммуникаций // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 151-169.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10012

*For citation:* Matveeva, Natalya Yu.; Olshanskaya, Ekaterina V. Sotsial'no-politicheskiye smysly storon ispano-katalonskogo konflikta skvoz' prizmu twitter-kommunikatsiy (Socio-Political Meanings of the Parties to the Spain-Catalan Conflict through the Prism of Twitter Communications) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 151-169.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10012

# CHARITIES AND TAXATION: MAIN TRENDS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE AT THE BEGINNING OF THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

**Alexei S. Avtonomov**

*A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics,  
Moscow, Russia*

**Vladislav V. Grib**

*MGIMO University,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i></p> <p style="text-align: right;">15.10.2019</p> <p><i>Accepted:</i></p> <p style="text-align: right;">10.01.2020</p>	<p><b>Abstract:</b> Taxation in the modern society has become to play role of one of important and efficient instruments of the State in carrying out its social and economic policy. Eminent French scholar Maurice Duverger wrote shortly after the middle of the 20th century in his famous book “Public Finances” that the tax “ceases to be the grain of sand that interferes with the gears in order to become one of the regulators and engines of the machine. The tax levies on prices and incomes do not only aim to cover the expenses of the State apparatus, but to ensure a certain correction and a certain orientation of the mechanisms of the market. The “interventionist” goal is thus added to the “financial” goal; the tax becomes an essential instrument of the economic policy of the State, and also of its social policy (action on the income by the taxation). The conclusions made by M. Duverger do not lose their relevance today. There is neither need nor necessity to prove or explain that charitable activity helps the State, where it unfolds, to resolve social problems. By means of taxation States offer incentives to support tendencies consistent with their preferences in social policy and put constraints in order to impede tendencies, which are considered to be undesirable. Of course, with change of a Government preferences and undesirability may shift, however Governments act on behalf of their States. So, a taxation goal to maintain by collective efforts a State, which seemed to be unique in the times of Adam Smith, who wrote that “the necessary expence of any great and civilized state... must, the greater part of it, be defrayed by taxes of one kind or another” (with his four maxims [principles] “with regard to taxes in general” – equity understanding as proportionality [“the subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities”]; certainty as opposing to arbitrary actions [“the time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid ought all to be clear and plain to the contributor, and to every other person”]; convenience for the contributor [“the tax is levied at the time when it is most likely to be convenient for the contributor to pay; or, when he is most likely to have wherewithal to pay”]; economical approach [“every tax ought to be contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state”]), is added by a taxation goal to regulate economic and social State policies. Therefore, it is taken into consideration in the present article that any contemporary State uses taxation as a regulatory tool in the sphere of charitable activity</p>
<p><b>About the authors:</b></p> <p>Alexei S. Avtonomov, Dr. of Law, Professor, Vice-Rector for International Relations, A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics</p> <p>e-mail: avtonomov@adm.iile.ru</p> <p>Vladislav V. Grib, Dr. of Law, Professor, Head of the Department of Legal Fundamentals of Management, MGIMO University</p> <p>e-mail: v.v.grib@mail.ru</p>	
<p><b>Key words:</b></p> <p>Charities; Taxation; Main Trends; Beginning of the 21<sup>st</sup> Century; modern society; efficient instrument; state; social and economic policy</p>	

Taxation in the modern society has become to play the role of one of important and efficient instruments of a state in carrying out its social and economic policy. Eminent French scholar Maurice Duverger wrote shortly after the middle of the 20<sup>th</sup> century in his famous book “Public

Finances” that the tax “ceases to be the grain of sand that interferes with the gears in order to become one of the regulators and engines of the machine. The tax levies on prices and incomes do not only aim to cover the expenses of the State apparatus, but to ensure a certain correction

and a certain orientation of the mechanisms of the market. The “interventionist” goal is thus added to the “financial” goal; the tax becomes an essential instrument of the economic policy of the State, and also of its social policy (action on the income by the taxation).<sup>1</sup> The conclusions made by M. Duverger do not lose their relevance today. There is neither need nor necessity to prove or explain that charitable activity helps the State, where it unfolds, to resolve social problems. By means of taxation States offer incentives to support tendencies consistent with their preferences in social policy and put constraints in order to impede tendencies, which are considered to be undesirable. Of course, with change of a Government preferences and undesirability may shift, however Governments act on behalf of their States. So, a taxation goal to maintain by collective efforts a State, which seemed to be unique in the times of Adam Smith, who wrote that “the necessary expense of any great and civilized state... must, the greater part of it, be defrayed by taxes of one kind or another”<sup>2</sup> (with his four maxims [principles] “with regard to taxes in general”<sup>3</sup> – equity understanding as proportionality [“the subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities”<sup>4</sup>]; certainty as opposing to arbitrary actions [“the time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid ought all to be clear and plain to the contributor, and to every other person”<sup>5</sup>]; convenience for the contributor [“the tax is levied at the time when it is most likely to be convenient for the contributor to pay; or, when he is most likely to have wherewithal to pay”<sup>6</sup>]; economical approach [“every tax ought to be contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible,

over and above what it brings into the public treasury of the state”<sup>7</sup>), is added by a taxation goal to regulate economic and social State policies. Therefore, it is taken into consideration in the present article that any contemporary State uses taxation as a regulatory tool in the sphere of charitable activity.

### Tax Exemption

In July 2011, the Russian Tax Code<sup>8</sup> was amended, and these amendments substantially improved the taxation of non-commercial organizations. For example, non-commercial organizations no longer have to pay profit tax or value added tax (VAT) on the value of in-kind contributions (services or property rights) they receive as a participant of charitable activity, and such transfer of property or property rights should be gratuitous. Moreover, the amendments extend VAT exemptions previously applied to state budget funded institutions providing social services (i.e. in the areas of culture, art, health care, education, and services to the needy) to non-commercial organizations providing the same services. Membership non-commercial organizations do not pay taxes on the value of their members’ fees.

In the United States of America (USA) under Section 511 of the Internal Revenue Code (IRC),<sup>9</sup> a Section 501(c) organization (i.e. officially in accordance with IRC’s Article 501[c] recognized charitable organization) is subject to tax on its “unrelated business income”, whether or not the organization actually makes a profit, but not including selling donated merchandise or other business or trade carried on by volunteers, or certain bingo games. Disposal of donated goods valued over 2.500 dollars, or acceptance of goods worth over 5.000 dollars may also trigger special filing and record-keeping requirements. The Internal revenue regulations are used not only to determine if the organization is exempt

<sup>1</sup> Duverger, M. *Finances publiques*. 6-me éd. P.: Presses Universitaires de France, 1968. P. 469-470.

<sup>2</sup> Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Vol. III, 5<sup>th</sup> ed., L.: Printed for A. Strahan; and A. Cadell, MDCCLXXXIX. P. 254.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 255.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 255.

<sup>5</sup> *Ibid.* P. 256.

<sup>6</sup> *Ibid.* P. 257.

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 257.

<sup>8</sup> In the present article Tax Code of Russian Federation is cited from: <http://nalog.garant.ru/fns/nk/11e2106fa4ec328ea2d88df540010b52/>

<sup>9</sup> In the present article the USA Internal Revenue Code is cited from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26>

from tax under the organization's activities as a non-profit organization. If the organization purpose is one of those described in section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code, it may apply for a ruling that donations to it are tax deductible to the persons or business entities who make them. The organization itself will be exempt from taxation as long as it does not engage in unrelated business activities. As well the Internal Revenue Service (IRS) has enacted intermediate sanctions should the members of the organization engage in practices that may excessively benefit any of the organizations members (or officers, directors, etc.) rather than revoking the organization's exempt status (which was the only option available before the adoption of intermediate sanctions) the IRS may now levy a penalty on the organization for engaging in a transaction that resulted in a private inurement or private benefit.

In China in accordance Article 84 of the Implementing Regulations of the Enterprise Income Tax Law (the official title of the Regulations is 中华人民共和国企业所得税法实施条例), a "qualified not-for-profit organization" (term appeared in Article 26(2) of the Enterprise Income Tax Law [the official title of the Law is 中华人民共和国企业所得税法], whose amended version came into force on the 1<sup>st</sup> of January of 2008) is defined as an organization that concurrently meets the following conditions: "(1) completed the registration for not-for-profit organizations according to law; (2) engage in public welfare activities or not-for-profit activities; (3) the income obtained is used for the public welfare or not-for-profit undertaking as registered, approved, or stipulated in the charter with the exception of the reasonable expenses relating to the organization in question; (4) the properties and the fruits thereof are not to be distributed; (5) an organization whose properties, in the case of deregistration, shall be used for public welfare or not-for-profit purposes or shall be donated to another organization of similar nature and tenets, and shall be publicized to the general public; (6) the founder shall not reserve or enjoy any property right to the properties he gave to the organization in question; (7) the expenses for the salaries and fringe benefits of the staff members are controlled within

the prescribed proportion, and none of the organization's properties shall be distributed in any disguised manner".<sup>10</sup> Such qualified not-for-profit organizations are exempt from the enterprise income tax according to mentioned Law and Regulations. Meantime, some experts say that only certain types of income, such as donate income, are eligible for this benefit.<sup>11</sup> However, after adoption of the Law on Charities (the official title of the Law is 中华人民共和国慈善法),<sup>12</sup> which entered into force on the 1st of September of 2016, and the Law on the Management of the Activities of Overseas NGOs within Mainland China (the official title of the Law is 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法),<sup>13</sup> which took effect on the 1st of January of 2017, Chinese taxation legislation is being in the process of reformation. Certain steps forward have been made, such as issuance on the 10th of May of 2016 by the Ministry of Finance and the State Taxation Administration of the Notice on Questions in Regard of Corporate Income Tax Policy dealing with Equity Donations to Welfare Public Organizations (official title of the Notice is 关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知) and an announcement made on the 1st of April of 2016 jointly by the Ministry of Finance, the General Customs Administration, and the State Taxation Administration, according to which there would be no import tariff or value-added taxes (VAT) levied on materials from foreign donors used directly for charity.<sup>14</sup> But what is expected is a complex modification of tax legislation in light

<sup>10</sup> Mode of access: <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812176/n812748/c1193046/content.html>

<sup>11</sup> China Philanthropy Law Report. Washington: International Center for Not-for-Profit Law, 2018, p. 30.

<sup>12</sup> A bilingual (Chinese and English) text of the Law is available at: <http://www.chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2016/04/Charity-Law-CDB-Translation.pdf>

<sup>13</sup> A bilingual (Chinese and English) text of the Law is available at: <http://www.chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2016/05/Law-on-Management-of-Activities-of-Overseas-NGOs-CDB-Translation-.pdf>

<sup>14</sup> See: China Philanthropy Law Report. Washington: International Center for Not-for-Profit Law, 2018. P. 31-32.

of the new laws and regulations dealing with charity enacted recently.

It is worth noting that there are countries, which have no intention to make non-governmental organizations, including charities, to taxes exempted. Thus, in Eritrea the 2005 Proclamation No. 145/2005 to Determine the Administration of Non-Governmental Organizations<sup>15</sup> prescribes that non-governmental organizations are obliged to “pay taxes and/or duties on all goods which they import into Eritrea” (Article 6[9]) and to “ascertain that an employee pays income tax on income earned from employment” (Article 6[10]). Certainly, everybody is supposed to pay taxes, but when it is stressed in an Act, specially devoted to non-governmental organizations without mentioning in this Act about any probable tax benefits, it is clear that tax exemption of non-governmental organizations is not provided for. Taking into consideration that “the activities of every NGO shall be limited to relief and/or rehabilitation works” (Article 7[1]), which, certainly, assist the State (in this case of Eritrea) to resolve actual social problems, such avoidance, which is, obviously, not encouraging, to give tax exemptions is an exception to a general rule existing informally but reasonably in the overwhelming majority of countries in order to promote charitable activity. The mentioned exception to a general rule is contrary to a dominating tendency described in the present article; meanwhile, exceptions as usual confirm the existence of the rule itself.

### **Purposes of Federal or National Taxation Policies**

*Support, which encourages gifts to charities through charitable deduction*

In the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (UK) individuals who donate via Gift Aid,<sup>16</sup> introduced by the 1990 Finance Act (the official title is An Act to

grant certain duties, to alter other duties, and to amend the law relating to the National Debt and the Public Revenue, and to make further provision in connection with finance),<sup>17</sup> are free from paying tax on that amount. Having been invented in the very beginning as a tool to be applied to cash donations made by individuals, it has been being used from 2006 and accepted as complying with Her Majesty Revenue & Customs standards for reclaiming tax on income earned by charitable shops, which act as an agent for a donor. Contrary to Gift Aid system for individuals, companies in the UK who give gifts to charities can claim tax on the amount back<sup>18</sup> from Her Majesty Revenue & Customs.

In the USA contributions made to federally recognized non-profit organizations (such as 501[c][3] entities) would typically be tax deductible for the person or entity giving the donation. Meantime, if the federal court decides that a non-profit organization is acting contrary to the laws its taxation benefits may be permanently revoked.

In Russian Federation in accordance with Article 219 of the Tax Code charitable contributions made by natural persons to institutions of culture, education, healthcare, etc., as well as contributions to religious organizations, are tax deductible for donors. However, a charitable contribution should be made in money form to be tax deductible; any contribution in kind is not considered for tax deduction. The upper limit for a contribution is 120.000 rubles, and in this case an amount of tax deduction would be 15.600 rubles, which is calculated in the following way: a sum of the contribution, i.e. 120.000 rubles in this case, is multiplied by 13% (natural persons' income tax rate) makes 15.500 rubles. Bigger amounts of contributions won't increase a sum of tax deduction.

*Equity in encouraging assistance to underprivileged*

Historically the relief of poverty was recognized as one of the charitable purposes.

<sup>15</sup> The text of this Proclamation in English language is available at: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/81435/88425/F975805266/ERI81435.pdf>

<sup>16</sup> Details see on official site: <https://www.gov.uk/donating-to-charity/gift-aid>

<sup>17</sup> In the present article cited from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/29/contents>

<sup>18</sup> Mode of access: <https://www.inniaccounts.co.uk/guide/charity-donations-through-your-company/>

And still today the prevention and relief of poverty is recognized as a charitable purpose in all countries, where a charitable activity is recognized as such, although a list of charitable purposes is much longer in all countries, and certain purposes, which are recognized as charitable in this or that country, may not be recognized as charitable in other. But what about the prevention and relief of poverty, it is recognized as charitable everywhere. If in previous epochs the main task was supposed to be the relief of poverty, in modern times the prevention of poverty is added. So, it is considered now, that it is not enough to help poor people, but it is necessary to form conditions, which bring society to the extinguishment of poverty as a social phenomenon, and the efforts to create such conditions might be recognized as a charitable activity.

Today charitable activity is aimed at assistance not only poor people, but as well other underprivileged groups of population.

*Limitations for charities, relating to their specific taxation status, on non-profit activity*

**Peculiarities charities' legal status in certain countries**

In some countries there are certain restrictions, which are not common for the overwhelming majority of contemporary countries. For example, in Oman, an association may not “interfere in religious issues” or “hold public festivals or public lectures without obtaining a prior permission from the Ministry” (Law No. 14 of 2000 on Civil Societies<sup>19</sup>, Article 5). Non-governmental organizations in the United Arab Emirates cannot participate in “conferences, forums, assemblies or meetings outside the State” without receiving permission from the Ministry of Social Affairs (Federal Law No. 2 of 2008 In Respect of the National

Societies and Associations of Public Welfare, Article 17<sup>20</sup>). Similarly, in the United Arab Emirates an association must receive

<sup>19</sup> The official title of the Law is *تاسيس جمعيات مدنية* نوناق قنطلسلا نامع مقدر 14 قنسل 2000 نأشب The text of the Law in Arabic is on the official site of Omani Ministry of Justice: <https://www.moj.gov.om/Master.aspx#/>

<sup>20</sup> The text of the Law in English is available at: <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20Arab%20Emirates/AssoclawUAE.pdf>, p. 8-9.

approval from the Ministry of Social Affairs prior to holding “conferences, forums, meetings, or events attended by foreigners” (Federal Law No 2 of 2008, Article 18<sup>21</sup>).

**Prohibitions on lobbying and political activity for charities**

Political activity and lobbying in the most general way are prohibited, for example, in Angola. Thus, Angolan Law of Association No. 14/91 of 11 May 1991<sup>22</sup> (Article 8) prohibits non-governmental organizations from participating in “all activities of state organs; electoral processes; and from influencing national policy through the government or parliament”.

In the USA organizations, which obtained a status in conformity with the section 501(c) (3) of the Internal Revenue Code, are absolutely prohibited from supporting political candidates, and are subject to limits on lobbying. They risk loss of tax-exempt status if violated.

So, under the Internal Revenue Code, all organizations, conforming its section 501(c) (3), are absolutely prohibited from directly or indirectly participating in, or intervening in, any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for elective public office. Contributions to political campaign funds or public statements of position (verbal or written) made on behalf of the organization in favour of or in opposition to any candidate for public office clearly violate the prohibition against political campaign activity. Violating this prohibition may result in denial or revocation of tax-exempt status and the imposition of certain excise taxes. Certain activities or expenditures may not be prohibited depending on the facts and circumstances. For example, certain voter education activities, including organizing public fora and publishing voter education guides, conducted in a non-partisan manner do not constitute prohibited political campaign activity. Besides, in the USA other activities aimed at encouraging citizens to participate in elections, such as voter registration and get-out-the-vote drives, would not be considered as prohibited political campaign activity if

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>22</sup> Lei n. 14/91 de 11 de Maio, Lei das associações // Diário de República. Órgão oficial da República Popular de Angola. Sábado, 11 de Maio de 1991. I série, No. 20, p. 261 e seg.

conducted in a non-partisan manner. At the same time, voter education or registration activities with evidence of bias, which would favour one candidate over another; or oppose a candidate in some manner; or have the effect of favoring a candidate or group of candidates, will constitute prohibited participation or intervention.

In the USA in contrast to the absolute prohibition on political campaign interventions by all organizations conforming section 501(c) (3), public charities (but not private foundations) may conduct a limited amount of lobbying to influence legislation. Although the Law states, that “No substantial part...” of a public charity’s activities can go to lobbying, charities with large budgets may lawfully expend a million dollars (under the “expenditure” test), or more (under the “substantial part” test) per year on lobbying. To clarify the standard of the “substantial part” test, Congress enacted §501 (h)<sup>23</sup> as a part of Tax Reform Act in 1976 (called the Conable election after its author, House of Representatives member Barber Conable). The mentioned section establishes limits based on operating budget that a charity can use to determine if it meets the substantial test. This changes the prohibition against direct intervention in partisan contests only for lobbying. The organization (if it is not a church or private foundation) is now presumed in compliance with the substantiality test if they work within the limits. The Conable election requires a charity to file a declaration with the Internal Revenue Service<sup>24</sup> and file a functional distribution of funds spreadsheet with their Form 990. Internal Revenue Service form 5768 is required to make the Conable election.

In the UK charitable trusts are not allowed by law to promote political changes, and charities attempting to encourage or to support such changes and trying to defend the legality of their actions in this regard through a judicial procedure have been consistently declined by the courts.<sup>25</sup> Usually courts

resort two foundations to substantiate their rejection of charitable trusts’ challenges in this regard. The first one is, in its essence, a judicial respond to charities’ claims that their participation in campaigns for political change, in their opinion, is for the benefit of the community, judges consider that it is not within the court’s competence to assess to what extent such change is beneficial and, moreover, to conclude whether or not any specific change would be at all beneficial. The second foundation, which one can find in the ruling on the case of National Anti-Vivisection Society v. IRC,<sup>26</sup> might be reduced to simple reasoning, based on assumption by courts of the correctness of the law, which logically result in zero support to any charity aiming at a modification of the law or public policy. This revealing case (National Anti-Vivisection Society v. IRC), which is important for development of British legal regulation in the exploring field, sets out a strict rule that charity trusts are prohibited to campaign politically. And it is not a unique judicial case of that kind. There is a well-known case of Bowman v. Secular Society,<sup>27</sup> which indicates that even when sought modifications of the law were ancillary to the main targets of a charity’s campaign, they were still considered by the court as unacceptable. However, there is a dividing line between lobbying and debating; charitable trusts discussing political issues can be valid (it is not a wrong activity under the law of charities for a university students’ union to discuss political issues, for instance), as argued by Hoffmann *J obiter dicta* in a case of Attorney General v. Ross.<sup>28</sup> This dividing line is considered by the Charity Commission for England and Wales<sup>29</sup> in its official guidelines, which permit this Commission to look at the broader goal of the specific organization to come to conclusion if it constitutes a valid charity.

<sup>23</sup> Mode of access: <https://www.councilofnonprofits.org/taking-the-501h-election>

<sup>24</sup> Mode of access: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/the-restriction-of-political-campaign-intervention-by-section-501c3-tax-exempt-organizations>

<sup>25</sup> See, for example: Edwards, R.; Stockwell, N.

Trusts and Equity. 12th ed. Harlow, L., N.Y., etc.: Pearson Longman, 2015. P. 217.

<sup>26</sup> [1940] A.C. 31

<sup>27</sup> [1917] A.C. 406

<sup>28</sup> [1986] 1 W.R.L. 252

<sup>29</sup> Mode of access: <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission/services-information>

Law 31–90 of 1990<sup>30</sup> (Article 11) demands that Algerian associations should distinct from any associations of political character by their purpose, their names, and their functioning. It also prohibits associations from having any contacts and organic or structural cooperation with any association of political character or accepting grants, donations and legacies from such political association, as well as participating in financial support of them. Associations, as well as foundations, in Qatar are prohibited from becoming “involved in political issues” (Law on Private Associations and Foundations,<sup>31</sup> Article 35, taking into consideration of Article 37, which reads that provisions referring to associations are applicable to Foundations unless it is said otherwise). Kuwaiti law bans charities and public welfare societies from “interfering with politics and religious conflicts” (Law No 24 of 1962 on Clubs and Public Welfare Societies,<sup>32</sup> Article 6).

In Russia charitable organizations are banned to take part in political campaigns, support financially or use their property to support political parties, movements, groups or campaigns (the Federal Law No. 135-FZ of the 11th of August of 1995 on charitable activity and volunteering,<sup>33</sup> Article 12), but this prohibition does not touch upon other (non-charitable) non-commercial organizations.

Public associations, who pursue political purposes that should be fixed in their charters, but who are not political parties (political parties in Russia are created and exist in a form of public associations, however have a specific regulation), have the right even to nominate candidates at the local government elections.<sup>34</sup> As for lobbying or advocacy in Russia, there is no ban on this type of activity carried out by non-profit organizations of any form or of any kind, including charities.

Noteworthy, in Ethiopia Article 62.4 of the 2019 Organization of Civil Societies Proclamation No. 1113/2019 directly stipulates that any charitable organization “may propose recommendations for the change or amendment of existing laws, policies or practices, or issuance of new laws and policies of those, which have relationship with the activities they are performing”.<sup>35</sup> However, Article 62.5 reads that “unless it is permitted with another law, Foreign Organizations and Local Organizations which are established by foreign citizens, which are residents of Ethiopia may not engage in lobbying political parties, engage in voters education or election observation”.<sup>36</sup>

Meantime, there are certain specific requirements for non-commercial organizations on the basis of sources of their funding. Thus, in Russia in 2012 amendments to the 1996 Federal Law on Non-Commercial Organizations<sup>37</sup> were adopted concerning

<sup>30</sup> Loi no. 31-90 du 4 décembre 1990 relative aux associations // *Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire (traduction française)*. No. 53, 5 décembre 1990, p. 1438-1442.

<sup>31</sup> The official title of the Law is *تاسيس و عمل الجمعيات و نوناق جدر (12) قسول 2004 نأشب تاي عم جلا* The official text is available at: <http://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=3956&language=ar>. The text translated into English is available at: <http://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=3956&language=en>

<sup>32</sup> The official text in Arabic language is available at: <https://drive.google.com/file/d/0B4kYSYHA1c0pZV80RTdqMEsxcEE/view>

<sup>33</sup> The official title of this Law in Russian is *Федеральный закон № 135-ФЗ от 11 августа 1995 года «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»*. The text of this Law as amended in the Russian language is available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7495/f95e0ef299695f9e5db36e06248bc9d3457ec453/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/f95e0ef299695f9e5db36e06248bc9d3457ec453/)

<sup>34</sup> Article 84 of the Federal Law No. 67-FZ of the 12th of June of 2002 (as amended by the 25th of May of 2019) on basic guarantees of the electoral rights and the right to take part in a referendum of citizens of Russian Federation (official title in Russian is *Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года [в редакции от 25 мая 2019 года] «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*). The text of the Law in the Russian language is available at: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/646b3a9e0a9db49747d143eb8559e40a6c825356/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/646b3a9e0a9db49747d143eb8559e40a6c825356/)

<sup>35</sup> *Federal Negarit Gazette*. 25th Year. No. 33. Addis-Ababa, 12th of March 2019, p. 11040.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 11041.

<sup>37</sup> The official title of this Law in Russian is *Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях»*. The text of the Law (as amended) in the Russian language is available at: [www.consultant.ru/document/cons\\_](http://www.consultant.ru/document/cons_)

non-commercial organizations receiving or having received funds or assets from abroad (simultaneously with this Law and in line with the mentioned amendments the 1995 Federal Law on public associations<sup>38</sup> was amended). Such non-commercial organizations, except for registered religious organizations, associations of employers, chambers of commerce and industry, state-owned corporations, public companies, as well as non-commercial organizations set by them, federal, regional and municipal institutions, who received funding from abroad, are obliged to register themselves as foreign agents if they are involved into political activities. The description of political activity in this Federal Law is vague and too general: actions aimed at an impact upon decisions adoption by governmental bodies in order to change a governmental policy as well as to influence public opinion for the same purpose. According to the mentioned Federal Law, activities in such spheres as science, culture, art, health care, social protection and support, protection of motherhood and childhood, support for people with disabilities, propaganda of healthy style of life, physical culture and sport, protection of flora and fauna, charitable activity, as well as promotion of charitable activity and voluntary efforts shall not be considered as political activity. However, the Federal Law does not establish correlation between funding from abroad and political activity. For example, a non-commercial organization had received a grant from abroad for social support of people with disabilities, had spent all the money for this purpose, and later without any funding from abroad organized a manifestation or public hearing, claiming that a Law on Non-Commercial Organizations should be amended; such a non-commercial organization is supposed to be a foreign agent, although its manifestation or public hearing did not connected to any funding from abroad. Funding from abroad is defined in the Federal Law very broadly:

doc\_LAW\_8824/

<sup>38</sup> The official title of this Law in Russian is Федеральный закон № 82-ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях». Its text (as amended) in the Russian language is available at: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/)

money or assets from foreign countries, their governmental bodies, foreign or international organizations, foreign citizens or stateless persons, or persons empowered by them, from Russian legal entities, received money or assets from abroad, except for public joint stock companies, in which Russian Federation has shares. But a stateless person, for example, may reside permanently in Russian Federation, gaining money exclusively inside Russian Federation; the Federal Law does not specify this case. Any commercial company may import or export goods, and, therefore, may be considered as a company received money or assets from abroad. In any non-commercial organizations, which are obliged to be registered as foreign agents, should send financial and other reports to governmental bodies twice a year, and inform general public always at any public action or publication on their behalf that they are foreign agents. Penal Code of Russian Federation<sup>39</sup> was also amended in 2012 to provide for penalties (fines, public work or even imprisonment) in case of avoiding registration as a foreign agent.

**Restraints, connected to a charities' special taxation status, on commercial activity**

The fact that an organization is a nonprofit does not mean it cannot sell goods or services for money. In fact, many not-for-profit organizations make money selling everything from food or shoes to medical or recreational services. A not-for-profit organization can pay salaries to officers and employees. But, in order to maintain nonprofit status, the non-profit organization must not distribute any profits for the benefit of directors, officers or members – for example, in the form of dividends. Meanwhile, in some countries there are certain specific restrictions. Thus, non-governmental organizations in Bahrain are banned from entering into any speculative activities (Law on Associations, Social and Cultural Clubs, Special Committees Working in the Field of Youth and Sports, and Private Foundations adopted by the Decree No. 21 of 1989, and amended later,<sup>40</sup> Articles 18 and 63). In Bahrain also non-

<sup>39</sup> The text of the Penal Code (as amended) in the Russian language is available at: <https://base.garant.ru/10108000/>

<sup>40</sup> Mode of access: <https://www.bahrain.bh/>

governmental organizations, except for social welfare and cultural societies, are unable to obtain real estate without first receiving permission from the competent authority (the above-mentioned Law, adopted by the Decree No. 21 of 1989, Article 7).

In many countries special rules of book-keeping for non-profit organizations are elaborated. For example, in Russia not-for-profit organizations are supposed to conduct book-keeping of their non-commercial activities separately from book-keeping of their commercial activities to have different taxation on the results of these two types of activities, otherwise all the activities of any organization are considered commercial with the respective taxation. Non-profit organizations in Russia are advised by practicing lawyers to set up subsidiary businesses to carry out commercial activities, profit of which after paying all taxes might be used by founders – non-profit organizations – for their needs within their missions and purposes, established by their charters.

#### Charities' restraints on compensation

Directors of not-for-profit organizations can serve with or without compensation. In the USA the compensation of a non-profit organization director(s) must be deemed "reasonable" by the Internal Revenue Service. When a 501(c)(3) application or other exempt application is submitted, the USA Internal Revenue Service generally prefers an independent, financially disinterested board.

The Russian Federal Law on Charitable Organizations and Volunteering (cited earlier) stipulates that a share of a charity's budget allotted for salaries and compensations to the staff (including directors, if they are paid) must not exceed 20%, while not less than 80% of the charity's budget must be used for its programs and projects funding. But these legal prescriptions are not applied to non-commercial organizations, which have not obtained a charitable status.

In China in a non-public fundraising foundation directors or board members receiving financial remuneration from a respective foundation are not allowed to make up more than one-third of its board members, as prescribed by Article 20 of the 2004 Regulations on the Management of Foundations.<sup>41</sup> Paragraph 3

<sup>41</sup> Mode of access: [www.chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2014/08/REGULATIONS-FOR-THE-MANAGEMENT-OF-FOUNDATIONS.pdf](http://www.chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2014/08/REGULATIONS-FOR-THE-MANAGEMENT-OF-FOUNDATIONS.pdf)

of Article 23 provides for: "The supervisory official and board members who do not have full-time jobs at the foundation are not eligible for compensation from the foundation"<sup>42</sup> (in Chinese: "监事和未在基金会担任专职工作的理事不得从基金会获取报酬。")

In Ethiopia "the Administrative cost of an Organization established for the benefit of the general public or that of third Parties may not exceed twenty percent of its total income" in accordance with Article 63.2 of the 2019 Organization of Civil Societies Proclamation No. 1113/2019.<sup>43</sup> The cited Article explained that "Administrative Expense" means "expenses which are not related to the project activities of an Organization but are necessary to ensure the continuity of an Organization and related to administrative activities, and shall include: salaries and benefits of administrative employees; purchase of consumables and fixed assets", etc.

#### Regulation of Fiduciary Behavior and Fundraising of Charities

In some countries territory of fundraising is limited by registration of the organization. For example, to publicly raise money, charities in Australia are required to achieve registration under the State jurisdiction within which they intend to raise funds and must be registered in each and any State within which they intend to publicly raise funds. In order for the charity to raise funds in the remaining seven Australian States and Territories it would need to register in each State or Territory individually.<sup>44</sup>

In certain countries a special license is required for fundraising. Thus, in Bahrain, to obtain a license to raise funds, a non-governmental organization must disclose how the money will be collected, how it will be spent, and the name of the bank and the account where the money will be deposited. Once the license is obtained, it is only good for two months (Decree No. 27 of 2006, Article 4<sup>45</sup>). In Kuwait, associations are only permitted to collect funds once each year after first receiving

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Federal Negarit Gazette. 25th Year. No. 33. Addis-Ababa, 12th of March 2019, p. 11042.

<sup>44</sup> Mode of access: <https://www.acnc.gov.au/for-charities/start-charity/before-you-start-charity>

<sup>45</sup> See footnote 37

a license from the government (Law 24 of 1962,<sup>46</sup> Article 22).

There are restrictions to foreign funding in several countries. For instance, in Egypt, non-governmental organizations may not accept funds from a foreign source or send funds abroad without permission from the Ministry of Social Solidarity (Law No. 84 of 2002,<sup>47</sup> Article 76). Government permission is also required for a non-governmental organization to receive foreign funding in Algeria (Law No. 90–31 of 1990,<sup>48</sup> Article 29), Jordan (Law No. 51 of 2008 on Societies as amended, Article 9: prior approval is required to receive foreign funding and to collect donations from the public)<sup>49</sup>, Syria (Executive Decree No. 1330 of 1958 “The Executive Bylaw of the Associations and Private Institutions Law Applicable by Resolution No. 93 of 1958”, Article 17, which prescribes any fundraising upon only a prior permission given by the Ministry of Social Affairs and Labour)<sup>50</sup>, and Sudan (Law on Organization of Voluntary and Humanitarian Work of 2006,<sup>51</sup> Article 6), among others.

In Ethiopia non-governmental organizations are restricted to receive more than 10% of their financing from foreign sources from engaging in activities related to “the advancement of human and democratic rights, ... the promotion of the equality of nations, nationalities and peoples and that of gender and religion, ... the promotion of the rights of the disabled and children’s rights, ... the promotion of conflict resolution or reconciliation, ... [and] the promotion of the efficiency of the justice and law enforcement services” (2009 Proclamation for the Registration and Administration of Charities and Societies Regulation No. 168/2009,<sup>52</sup> Article 14(2))” – “n”; this

Regulation is still in force to an extent is not contradictory to the 2019 Organization of Civil Societies Proclamation No. 1113/2019, but it is planned to replace it with a new one in a full conformity with the mentioned Proclamation within not later than a year after the entry into force of the Proclamation).

In India, according to Foreign Contribution (Regulation) Act, 2010<sup>53</sup> (Act No. 42), which has replaced 1976 Foreign Contribution (Regulation) Act, it is strictly prohibited for any political party or any office-bearer thereof (Section 3[1][e]) as well as any organization of political nature (Section 3[1][f]) to accept foreign contribution. As for any other non-governmental organization (including any charity presumably, however, charities are not mentioned directly in this Act) “having a definite cultural, economic, educational, religious or social programme”, it is obliged to obtain a (special) prior certificate of registration from the Central Government in order to be eligible to accept foreign contribution (Section 11[1]). But in any case such acceptance of foreign contribution should not affect prejudicially “(i) the sovereignty and integrity of India; or (ii) public interest; or (iii) freedom or fairness of election to any Legislature; or (iv) friendly relations with any foreign State; or (v) harmony between religious, racial, social, linguistic or regional groups, castes or communities” (Section 9[e]).

In some countries foreign funding is not prohibited, but is subject to certain specific requirements. In Russia, for instance, non-commercial organizations, who are supposed to be registered as foreign agents, as have been already mentioned, are bound by legislation to comply with specific duties.<sup>54</sup> Banks also must inform a governmental body, responsible for monitoring probable money laundering

<sup>46</sup> See footnote 31.

<sup>47</sup> Text of the Law in Arabic language is available at: [www.sis.gov.eg/ar/Story.aspx?sid=2485](http://www.sis.gov.eg/ar/Story.aspx?sid=2485)

<sup>48</sup> See footnote 29.

<sup>49</sup> Mode of access: [www.icnl.org/research/monitor/jordan.html](http://www.icnl.org/research/monitor/jordan.html)

<sup>50</sup> English translation of the text is available at: [www.icnl.org/research/library/files/Syria/93-1958-En.pdf](http://www.icnl.org/research/library/files/Syria/93-1958-En.pdf), pp. 25-26.

<sup>51</sup> Mode of access: [www.sudan.gov.sd/index.php/ar/](http://www.sudan.gov.sd/index.php/ar/)

<sup>52</sup> Mode of access: <https://lawethiopia.com/index.php/legislation/federal-legislation/civil-societies-charities>

<sup>53</sup> The full title of this statute is “An Act to consolidate the law to regulate the acceptance and utilisation of foreign contribution or foreign hospitality by certain individuals or associations or companies and to prohibit acceptance and utilisation of foreign contribution or foreign hospitality for any activities detrimental to the national interest and for matters connected therewith or incidental thereto”. It is available at: <http://www.icnl.org/research/library/files/India/ForeignContribution.pdf>

<sup>54</sup> See footnotes 34 and 35.

or extremist organizations funding, about all sums of money exceeding two hundred thousand rubles transferred to non-commercial organizations from abroad or from international organizations.

In certain countries funding provided by international intergovernmental organizations is restricted. For example, Eritrean 2005 Proclamation No. 145/2005 to Determine the Administration of Non-Governmental Organizations<sup>55</sup> broadly restricts the Organization of United Nations' and bilateral agencies from funding non-governmental organizations, and requires that "no international NGO may engage in Eritrea in relief and/or rehabilitation work except through the Ministry<sup>56</sup> or other concerned Government entity" (Article 9[1]). By the way, "local NGO's shall be accountable to donors, the Ministry, other Government entities and beneficiary communities" Article 8(2).

**References:**

- China Philanthropy Law Report. Washington: International Center for Not-for-Profit Law, 2018.
- Duverger, M.* Finances publiques. 6-me éd. P.: Presses Universitaires de France, 1968. Pp. 469-470.
- Edwards, R.; Stockwell, N.* Trusts and Equity. 12th ed. Harlow, L., N.Y., etc.: Pearson Longman, 2015.
- Smith, A.* An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Vol. III, 5th ed., L.: Printed for A. Strahan; and A. Cadell, MDCCLXXXIX.

<sup>55</sup> The text of this Proclamation in English language is available at: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/81435/88425/F975805266/ERI81435.pdf>

<sup>56</sup> "The Ministry" in this Proclamation means "Ministry of Labour and Human Welfare".

## БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ НАЧАЛА XXI ВЕКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Алексей Станиславович Автономов

*Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова,  
Москва, Россия*

Владислав Валерьевич Гриб

*Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России,  
Москва, Россия*

<p><b>Информация о статье:</b> <i>Поступила в редакцию:</i> 15 октября 2019 <i>Принята к печати:</i> 10 января 2020</p>	<p><b>Аннотация:</b> Налогообложение в современном обществе стало играть роль одного из важных и эффективных инструментов государства в проведении его социально-экономической политики. Налоговые сборы с цен и доходов направлены не только на покрытие расходов государственного аппарата, но и на обеспечение определенной коррекции и определенной направленности рыночных механизмов. Таким образом, «интервенционистская» цель добавляется к «финансовой» цели; налог становится важным инструментом экономической политики государства, а также его социальной политики (воздействие на доход путем налогообложения). Выводы, сделанные М. Дювергером, сегодня не теряют своей актуальности. Нет необходимости доказывать или объяснять, что благотворительная деятельность помогает государству решать социальные проблемы. Посредством налогообложения государства предлагают стимулы для поддержки тенденций, соответствующих их предпочтениям в социальной политике, и устанавливают ограничения, чтобы препятствовать тенденциям, которые считаются нежелательными. Таким образом, целью налогообложения является поддержание коллективными усилиями государства. В настоящей статье исследуется связь налогообложения и благотворительной деятельности.</p>
<p><b>Об авторах:</b> <i>Автономов А.С.</i>, д.ю.н., профессор, проректор по научной работе и международным отношениям, Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова e-mail: avtonomov@adm.iile.ru  <i>Гриб В.В.</i>, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой правовых основ управления, МГИМО МИД России e-mail: v.v.grib@mail.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b> благотворительное налогообложение; основные тенденции; современное общество; эффективный инструмент; государство; социально-экономическая политика</p>	

*Для цитирования:* Avtonomov, Alexei S.; Grib, Vladislav V. Charities and Taxation: Main Trends in Comparative Perspective at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 1. – С. 170-181.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10013

*For citation:* Avtonomov, Alexei S.; Grib, Vladislav V. Charities and Taxation: Main Trends in Comparative Perspective at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 170-181.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10013

## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

При направлении материалов в журнал просим Вас соблюдать следующие требования.

Редакционный совет и редакция журнала рассматривают *авторские рукописи оригинального характера, содержащие результаты исследований, не публиковавшиеся ранее и не принятые к публикации другими журналами, основанные на методах сравнительно-политического и сравнительно-исторического анализа*. К публикации принимаются статьи (20000–75000 печатных знаков со всеми сносками и пробелами), рецензии на недавно вышедшие научные издания (до 25000 знаков), а также заметки о важнейших событиях в мире политической науки (до 15000 знаков). Рукописи должны быть отредактированы и соответствовать научному стилю речи.

Материалы необходимо присылать на сайт [www.comparativepolitics.org](http://www.comparativepolitics.org) с обязательной регистрацией на сайте и копией на электронную почту [svavnitpolit@mail.ru](mailto:svavnitpolit@mail.ru), или представить в редакцию на электронном носителе (119454, Москва, пр-т Вернадского 76, МГИМО МИД России).

**Внимание!** В редакционный цикл включаются рукописи, соответствующие всем требованиям к содержанию и комплектности:

### *Правила оформления статьи:*

- формат doc, docx; А4, интервал – 1,5;
- размер шрифта – 14;
- ссылки постраничные: шрифт – 12, интервал – 1;
- в конце статьи – полный список литературы в алфавитном порядке на русском и английском языке (с транслитерацией и переводом);
- поля: слева – 3 см, сверху, справа и снизу – 2 см;
- все таблицы, графики, схемы, рисунки должны редактироваться в Microsoft Word, быть пронумерованы, озаглавлены, иметь перевод названия на английский язык и ссылки в тексте;

### *Комплектность статьи:*

- заглавие статьи на русском языке прописными (заглавными) буквами (должно быть коротким, отражать суть исследовательской проблемы);
- фамилия, имя, отчество автора(ов);
- резюме статьи на русском языке (200-250 слов);
- ключевые слова (7-12 слов на русском языке);
- основной текст статьи;
- информация об авторе (ФИО полностью, научные звания, должность, место работы (с указанием почтового адреса), научная специализация, e-mail);
- заглавие статьи на английском языке прописными (заглавными) буквами;
- имя фамилия (английская транскрипция);

– abstract (резюме на английском языке, 200-250 слов);

- key words (7-12 слов на английском языке);
- about the author (на английском языке: ФИО, научные звания, должность, место работы и почтовый адрес, научная специализация, e-mail);
- иные материалы – по согласованию с редакцией.

В редакцию необходимо направлять два файла статьи – один, содержащий всю информацию об авторе (см. выше), один – без идентификации автора для анонимного рецензирования экспертами в данной области.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии ее публикации, поскольку она проходит этап рецензирования и редактирования. Редакция оставляет за собой право на редактирование и сокращение материалов.

### *Правила оформления ссылок:*

Библиографические данные литературы в сносках оформляются в соответствии с ГОСТ 7.1 и ГОСТ 7.82.

Русскоязычная литература обязательно должна быть транслитерирована латиницей с переводом названия на английский язык. Примеры и требования оформления литературы смотрите на сайте журнала:

<https://www.comparativepolitics.org/jour/about/submissions#authorGuidelines>

Транслитерировать можно автоматически с помощью сайта [translit.ru](http://translit.ru); режим транслитерации следует выбрать LC (Library of Congress).

При несоблюдении перечисленных требований присланные материалы не рассматриваются.

## GUIDE FOR THE AUTHORS

Submissions should comply with the following requirements.

Editorial Board and Editorial Council consider *original research works from all subfields of Political Science based on a method of political or historical comparison on the strict condition that they have not been published yet or accepted for publication in other journals*. The journal publishes different types of manuscripts: a) articles (20000–75000 typographical units including footnotes and whitespaces); b) book reviews (up to 25000 typographical units); c) notes on significant events in Political Science (up to 15000 typographical units). Manuscripts must be properly edited and written in an academic style.

Works must be submitted to the journal's website [www.comparativepolitics.org](http://www.comparativepolitics.org) with e-mail copy ([svavnitpolit@mail.ru](mailto:svavnitpolit@mail.ru)), or delivered to the Editorial office in hard and

electronic copies (76, Prospect Vernadskogo, MGIMO-University, Moscow, 119454, Russia).

Working with your texts, please, proceed from the following format parameters:

- doc, .docx; A-4 format, interval – 1,5;
- font size – 14;
- footnotes: font size – 12, interval – 1;
- Literature List / References in alphabet order;
- margins: left – 3 см, upper, lower and right – 2 см;
- tables, charts, diagrams, pictures should be edited in Microsoft Word, have numbers, titles and references in the text.

Please, verify the compliance of materials with the following structure of an article:

- Title in English in capital letters (should be short and reflect the research problem);
- Surname and author(s) initials;
- Abstract (in English, 200-250 words);
- Key words (in English, 7-12 words);
- Main body of the text;
- About the author (in English) (name, surname, academic ranks, position, institution/affiliation and its address, research field, e-mail);
- Title in Russian in capital letters;
- Surname and author(s) initials (Russian transcription);
- Abstract (in Russian, 200-250 words);

- Key words (in Russian, 7-12 words);

- About the author (in Russian) (name, surname, academic ranks, position, institution/affiliation and its address, research field, e-mail);

- Other materials – by agreement with the Editorial office.

Please, send two files of an article – one containing an article and information about the authors, another – without information about the authors for anonymous peer reviewing by experts in a respective field.

Accepting an article the Editorial Board and Council reserve the right to edit and to reduce a text as well as to reject publishing after peer reviewing and editing.

*Footnotes requirements:*

Footnotes in Russian should follow Russian national standards ГОСТ (GOST) 7.1 and ГОСТ (GOST) 7.82, in English – “Scopus” journals requirements. Russian titles of articles and books are transliterated in Latin letters and translated into English. Literature guide is available at journal web-site:

<https://www.comparativepolitics.org/jour/about/submissions#authorGuidelines>

One can transliterate automatically using [www.translit.ru](http://www.translit.ru) website and choosing “LC” (Library of Congress) transliteration regime.

Submissions which violate these requirements will be rejected.



# ПОДПИСКА

## Сравнительная политика

**Индекс по каталогу:**

«Роспечать» – 37237

Периодичность в год – 4, 150 стр.

Стоимость одного номера при подписке

через редакцию – 450 руб.

Журнал посвящен актуальным проблемам политической жизни России. Рассматриваются вопросы взаимодействия между законодательной, судебной и исполнительной властью, политическими элитами и другими субъектами российской политики, а также такие проблемы, как становление правового государства и гражданского общества, демократизация и демократический транзит, модернизация и политические режимы, структурные реформы политической, партийной и избирательной систем.

Извещение	<i>Форма № ПД-4</i>						
	<b>ООО "Юридическая периодика"</b> <small>наименование получателя платежа</small>						
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small></td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;">в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></td> <td style="border-bottom: 1px solid black;">БИК <b>044525272</b></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;">Номер кор./сч. банка получателя платежа:</td> <td style="border-bottom: 1px solid black;">30101810000000000272</td> </tr> </table>	7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>	в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>	Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272
7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>						
в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>						
Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272						
	<p><b>Подписка на журнал «Сравнительная политика», 2021</b> <small>(наименование платежа) (номер лицевого счета (код) платежителя)</small></p> <p>Ф.И.О. плательщика: _____          Адрес плательщика: _____</p> <p>Сумма платежа _____ руб. 00 коп.      Сумма платы за услуги: _____ руб. _____ коп.          Итого _____ руб. _____ коп.      " " _____ 20 _____ г.</p> <p>С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в т.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен      <b>Подпись плательщика:</b> _____</p>						
Кассир							
Квитанция	<i>Форма № ПД-4</i>						
	<b>ООО "Юридическая периодика"</b> <small>наименование получателя платежа</small>						
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small></td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;">в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></td> <td style="border-bottom: 1px solid black;">БИК <b>044525272</b></td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;">Номер кор./сч. банка получателя платежа:</td> <td style="border-bottom: 1px solid black;">30101810000000000272</td> </tr> </table>	7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>	в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>	Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272
7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>						
в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>						
Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272						
	<p><b>Подписка на журнал «Сравнительная политика», 2021</b> <small>(наименование платежа) (номер лицевого счета (код) платежителя)</small></p> <p>Ф.И.О. плательщика: _____          Адрес плательщика: _____</p> <p>Сумма платежа _____ руб. 00 коп.      Сумма платы за услуги: _____ руб. _____ коп.          Итого _____ руб. _____ коп.      " " _____ 20 _____ г.</p> <p>С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в т.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен      <b>Подпись плательщика:</b> _____</p>						
Кассир							

**Центр редакционной подписки:**  
**тел. (495) 617-18-88 (многоканальный)**  
**8-800-333-28-04 (по России бесплатно)**