

ISSN 2410-2415

ВЕСТНИК
ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ
МИД РОССИИ

РОССИЯ И МИР



3 (25)

2020

Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир

ISSN 2410-2415

Периодичность выхода – 4 раза в год.

Научный периодический журнал «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» издается Дипломатической академией Министерства иностранных дел России с сентября 2014 г. Публикуется ежеквартально. Входит в Перечень рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией (ВАК) при Минобрнауки России (вступил в силу 30 января 2019 г.) по следующим специальностям:

– 07.00.15 «История международных отношений и внешней политики»;

– 08.00.14 «Мировая экономика»;

– 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии»;

– 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития».

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Журнал рассчитан на профессиональных исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся российской и зарубежной внешней политикой.

Подписка:

Подписку на журнал «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» можно оформить в почтовых отделениях на территории Российской Федерации. Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России. Газеты и журналы» на 1-е полугодие 2021 г. – 94182.

Редакционная коллегия сохраняет в авторской интерпретации все названия и личные имена.

Мнение редакционной коллегии может не совпадать с мнением авторов.

Редакционная коллегия

Жильцов С.С. – главный редактор, д-р полит. наук

Гаврилова С.М. – заместитель главного редактора, канд. ист. наук

Аникин В.И. – д-р экон. наук

Иванов О.П. – д-р полит. наук

Каширина Т.В. – д-р ист. наук

Косов Г.В. – д-р полит. наук

Кулябина Л.Н. – канд. полит. наук

Липкин М.А. – д-р ист. наук

Мастепанов А.М. – д-р экон. наук

Неймарк М.А. – д-р ист. наук

Ногмова А.Ш. – канд. полит. наук

Усманов Р.Х. – д-р полит. наук

Цвык В.А. – д-р филос. наук

Юнгблюд В.Т. – д-р ист. наук

Адрес редакции:

119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1

Дипломатическая академия МИД России

www.dipacademy.ru

Адрес электронной почты:

vestnikdipacademy@yandex.ru

Издатель: Дипломатическая академия МИД России

119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1

www.dipacademy.ru

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), регистрационный номер ПИ № ФС77-56911 от 30 января 2014 г.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

СОДЕРЖАНИЕ

МИРОВАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

<i>Юрченко М.М.</i> Реформирование ООН: основные направления и подходы	6
<i>Катков А.Д.</i> Проблема международно-правового признания и феномен непризнанных государств в современном научном дискурсе.	27
<i>Шорохов В.Е.</i> Теория политики институциональности противодействия коррупции в органах публичной власти.	53

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

<i>Карпович О.Г., Ногмова А.Ш., Литвинов В.О.</i> Феномен движения «желтых жилетов» во Франции и «цветные революции».	72
<i>Бояркина А.В., Печерица В.Ф.</i> Европейские ученые и политики об «общей судьбе» народов: к постановке проблемы	88
<i>Еремина Я.В.</i> «Мягкая сила» в политике Европейского союза: образовательный компонент	106
<i>Качалова А.В.</i> Российско-австрийские отношения при канцлере С. Курце	122
<i>Бородин Е.А.</i> Арктическая стратегия Министерства обороны США 2019 года: сдерживание вместо сотрудничества	134
<i>Сардарова М.А.</i> Источники легитимности арабских монархий.	155
<i>Махмутова М.И.</i> Положение Западной Сахары под управлением Марокко	170
<i>Фабрицио М., Усманов Р.Х., Барбиротто П.</i> Торговая либерализация как политический вектор региональной интеграции ЕАЭС	187

ИСТОРИЯ И РЕЛИГИЯ

<i>Тузмухамедов Б.Р.</i> От «Греков» до Тартуса (Эпизоды из истории договорного оформления статуса российских войск за рубежом)	203
<i>Миронова Е.М.</i> Борьба русских меньшевистских дипломатов за сохранение территориальной целостности страны (1917–1919 гг.)	219
<i>Прозорова Г.К.</i> К истории становления советско-израильских отношений (1947–1949)	243

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Устинович Е.С., Бочанов М.А.</i> Репутационный капитал государства: от теории к практике.	259
К сведению авторов	270

The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia. Russia and the World

ISSN 2410-2415

Periodicity of issue – 4 times per year.

Academic periodic journal “The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia. Russia and the World” is published by the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia since September, 2014 r. It is published quarterly. It is included in the List of the Russian reviewed academic journals in which the main scientific results of the dissertations for the bestowing of the academic degrees of doctors and candidates of sciences are to be published as recommended by the Supreme Attestation Commission (VAK) under the RF Ministry of Education and Science (came into force on January 30, 2019).

– 07.00.15 “The history of international relations and foreign policy”;

– 08.00.14 “World economy”;

– 23.00.02 “Political institutions, Processes and Technologies”;

– 23.00.04 “Political problems of international relations, global and regional development”.

The journal is included in the Russian Science Citation Index (RSCI).

The journal is designed for professional researchers, analysts and practical experts in the field of international relations and a wide range of readers interested in external policy of Russia and foreign countries.

Subscription

Subscription to the journal “The Herald of the Diplomatic Academy of the MFA of Russia” may be registered at the post offices in the territory of the Russian Federation. The subscription index in the Consolidated Catalogue “Press of Russia. Newspapers and Journals” for the 1st half of 2021 – 94182.

The Editorial Board keeps all titles and personal names in the author’s interpretation. The opinion of the editorial Board may not coincide with the opinion of the authors.

Editorial Board

Sergey Zhiltsov – Editor-in-Chief, DSc (Political Science)

Svetlana Gavrilova – Deputy Editor-in-Chief, PhD (History)

Vladimir Anikin, DSc (Economics)

Oleg Ivanov, DSc (Political Science)

Tatiana Kashirina, DSc (History)

Gennadiy Kosov, DSc (Political Science)

Lidiia Kuliabina PhD (Political Science)

Mikhail Lipkin, DSc (History)

Alexey Mastepanov, DSc (Economics)

Mark Neimark, DSc (History)

Adelina Nogmova, PhD (Political Science)

Rafik Usmanov, DSc (Political Science)

Vladimir Tsvyk, DSc (Philosophy)

Valery Yungblud, DSc (History)

Address:

53/2, 1, Ostozhenka ul., Moscow, 119021, Russia

Diplomatic Academy, MFA, Russia

www.dipacademy.ru

E-mail address:

vestnikdipacademy@yandex.ru

Publisher: Diplomatic Academy, MFA, Russia,

53/2, 1, Ostozhenka ul., Moscow, 119021, Russia

www.dipacademy.ru

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecommunication, Information Technologies and Mass Communications (Roskomnadzor).

Reg. No. ПИ № ФС77-56911 of January 30, 2014

The copyrights on the published materials belong to the editorial staff of the journal and the authors of the articles. Reprinting of the materials without the consent of the editorial staff is forbidden. References are mandatory when the materials are used.

© Diplomatic Academy, MFA, Russia, 2020

© Page make-up. ООО «Kvant Media», 2020

CONTENTS

WORLD POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS

<i>Marina Yurchenko</i> . UN Reform: Main Directions and Approaches	6
<i>Alexey Katkov</i> . The Problem of Recognition of States in International Law and the Phenomenon of Unrecognized States in Modern Scientific Discourse	27
<i>Vyacheslav Shorokhov</i> . Theory of Institutional Policy of Counter Corruption in Public Authorities	53

REGIONAL PROBLEMS

<i>Oleg Karpovich, Adelina Nogmova, Valery Litvinov</i> . The Phenomenon of the “Yellow Vests” Movement in France and the “Colour Revolutions”	72
<i>Anna Boyarkina, Vladimir Pecheritsa</i> . European Scholars and Politicians About the Common Destiny of Peoples: To Raise the Problem	88
<i>Yaroslava Eryomina</i> . “Soft Power” in the Politics of the European Union: Educational Aspects	106
<i>Alexandra Kachalova</i> . Russian-Austrian Relations under Chancellor S. Kurz	122
<i>Evgenii Borodin</i> . U.S. Department of Defense Arctic Strategy 2019: Deterrence Instead of Cooperation	134
<i>Maria Sardarova</i> . Sources of Legitimacy of Arab Monarchies	155
<i>Maria Makhmutova</i> . Western Sahara Under Morocco’s Authority.	170
<i>Marrella Fabrizio, Rafik Usmanov, Patricio Barbirotto</i> . Trade Liberalization As a Political Vector of the EAEU Regional Integration	187

HISTORY AND RELIGION

<i>Bakhtiyar Tuzmukhamedov</i> . Since “Greeks” till Tartus (Episodes from the history of treaties establishing the status of Russian troops abroad)	203
<i>Elena Mironova</i> . The Struggle of Russian non-Bolshevik Diplomats to Preserve the Territorial Integrity of the Country (1917–1919)	219
<i>Galina Prozorova</i> . On the History of Soviet-Israeli Relations (1947–1949).	243

ACADEMIC LIFE

<i>Elena Ustinovich, Maxim Bochanov</i> . Reputation Capital of the State: From Theory to Practice	259
Notice to the authors	270

МИРОВАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Юрченко Марина Михайловна,
кандидат исторических наук,
Тюменский государственный университет,
Тюмень.

E-mail: m.m.yurchenko@utmn.ru

Marina M. Yurchenko,

Ph.D. (History),
University of Tyumen,
Tyumen.

E-mail: m.m.yurchenko@utmn.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ ООН: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

UN REFORM: MAIN DIRECTIONS AND APPROACHES

Аннотация: в 2020 году Организация Объединенных Наций отмечает свое 75-летие. Проблема реформы ООН не утрачивает своей политической актуальности уже несколько десятилетий. Необходимость реформы Организации очевидна и обусловлена возможностью решения современных глобальных проблем только на многосторонней основе. Целью статьи является комплексный обзор новых инициатив по реформированию ООН, основанный на анализе российских и зарубежных источников.

В работе рассматриваются и сопоставляются программа реформ Генерального секретаря А. Гутерреша, инициатива президента США Д. Трампа, меры, предложенные Германией и Францией, а также усилия России и Китая. Обзор инициатив проводится в контексте внешней политики и приоритетов государств в сфере реформирования ООН.

Сделаны выводы о наличии острых противоречий между государствами-членами по вопросу реформы ООН, которые являются препятствием для осуществления практических мер. В настоящее время решение проблемы реформирования ООН и ее Совета Безопасности не просматривается.

Ключевые слова: реформа ООН, Генеральный секретарь, Совет Безопасности, Россия, США, административная реформа, Европейский союз, Китай, «Один пояс – один путь», право вето.

Abstract: in 2020, the United Nations celebrates its 75th anniversary. The problem of UN reform has not lost its relevance for several decades. The need for United Nations reform is obvious and is caused by the possibility of solving contemporary global problems only on a multilateral basis. The purpose of the article is a study based on analysis of Russian and foreign sources of new UN reform initiatives.

The paper considers the reform program of Secretary General A. Guterres, the initiative of US President D. Trump, the measures proposed by Germany and France, as well as the efforts of Russia and China.

Conclusions are drawn about the existence of sharp contradictions between Member States on the issue of UN reform, which are an obstacle to the implementation of practical measures. At present, the solution to the problem of reforming the UN and its Security Council is not visible.

Key words: UN reform, Secretary General, Security Council, Russia, USA, administrative reform, China, "One belt – one way" initiative, European union, veto.

Введение

Значимость проблематики реформирования ООН обусловлена как ее политической, так и практической актуальностью. Необходимость реформирования ООН очевидна и продиктована возможностью решения современных глобальных проблем исключительно на многосторонней основе. Реформа ООН продолжается уже не одно десятилетие, и дискуссии по этой проблеме имеют острый характер. Реформирование ООН представляет собой процесс разрешения комплекса взаимосвязанных глобальных задач: укрепление центральной роли Организации в мировых делах; устранение бюрократизации и дублирования функций разных подразделений; усовершенствование деятельности по всем направлениям; приведение в структурном отношении в соответствие с социально-политической и социально-экономической действительностью.

В российской и зарубежной политической науке проблематика реформирования ООН не является центральной. Один из наиболее обсуждаемых элементов реформы ООН – изменение членского состава Совета Безопасности. Говоря о реформе ООН, политологи и эксперты рассматривают разные направления, например: реформу Совета Безопасности [45; 33; 16; 13]; усовершенствование миротворческого потенциала [20]; улучшение работы органов ООН, в том числе созданных уже в ходе самого процесса реформ [14; 32]; конкретизацию принципов международного права [10].

В преддверии празднования 75-й годовщины ООН в 2020 году, к которой приурочена глобальная дискуссия по вопросу о буду-

щем человечества, рассмотрим новые инициативы по реформированию ООН со стороны государств и политических деятелей и оценим перспективу решения проблемы.

Программа реформ Генерального секретаря ООН А. Гутерреша

С момента вступления в должность 1 января 2017 года Генеральный секретарь ООН А. Гутерреш предложил программу реформирования Организации. По его мнению, изменения в ООН должны быть основаны на реформах в сферах безопасности, управления и развития.

Сутью первого кластера реформ является сосредоточение усилий на превентивных мерах в поддержании мира, повышении эффективности и согласованности миротворческих операций, переходе к единой системе обеспечения мира и безопасности. В 2019 году был создан Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства, который выступает координатором миротворческой деятельности ООН, осуществляя поддержание контактов с Советом Безопасности, странами, предоставляющими войска и финансовую помощь, и сторонами конфликта.

Реформа управления ООН нацелена на упрощение применяемых процедур, повышение уровня транспарентности и эффективности. Генеральный секретарь определил шесть приоритетных областей в процессе реформирования системы управления:

- повышение оперативности и гибкости оказания услуг;
- повышение слаженности работы управленческих структур;
- укрепление культуры управления служебной деятельностью;
- обеспечение эффективного использования ресурсов в целях выполнения поставленных задач;
- повышение уровня прозрачности и подотчетности;
- укрепление доверия между государствами-членами и Секретариатом [3].

Что касается третьего блока реформ, то для осуществления «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» потребуются кардинальные изменения в структурах ООН, занимающихся вопросами развития. Глава ООН заявил, что еще одной мировой угрозой является растущее неравенство в обществе. По его

мнению, исправить ситуацию может реализация «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Процесс реформ системы развития означает для него существенные перемены в структурной, управленческо-лидерской сферах и отчетных механизмах. В мае 2018 года соответствующая резолюция по реформам в области развития была принята Генеральной Ассамблеей ООН на основе консенсуса [39].

Центральным элементом реформирования системы развития является формирование страновых групп, опирающихся в своей работе на стратегическую Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития. Руководство деятельностью страновых групп по замыслу Генерального секретаря должно осуществляться координатором-резидентом, максимально учитывающим специфику и приоритеты стран в целях реализации «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

В целом заявленные А. Гутеррешем реформы имеют управленческо-административный характер и связаны с изменениями в области менеджмента, децентрализацией процесса принятия решений, повышением прозрачности, перераспределением функций и кадров.

Примечательно, что приоритеты и характер реформ, предложенных А. Гутеррешем, имеют много общего с американским видением реформы. Практически в унисон с Соединенными Штатами Генеральный секретарь говорит о необходимости реформы управления в ООН. Он отмечает, что потребуются усилия для превращения ООН в более «поворотливую и эффективную, гибкую и действенную» глобальную организацию [11].

Так, в июне 2017 года Генассамблея ООН проголосовала за сокращение на 600 млн ежегодного бюджета на миротворческие миссии, объем которого составляет около 8 млрд долл. [12]. Бюджет ООН на 2018–2019 годы по сравнению с предыдущим двухгодичным циклом был сокращен на 285 млн долл. В результате на этот период Организации выделили 5,4 млрд долл., что на 285 млн меньше, чем в 2016–2017 годах [1]. Так, резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН по вопросам, связанным с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 2018–2019 годов, содержит повсеместные сокращения объема ресурсов по разным статьям расходов [24].

В данной связи постоянный представитель США при ООН Н. Хейли в 2017 году заявила, что подобное сокращение – это заслуга американской делегации. «Это историческое сокращение расходов – так же, как и другие шаги, направленные на повышение эффективности и подотчетности ООН, – это важный шаг в правильном направлении. Мы довольны результатами переговоров по новому бюджету, но хочу заверить, что мы и дальше будем искать возможности повысить эффективность ООН и защитить собственные интересы» [1].

Таким образом, результаты решения вопросов финансирования в ООН совпадают с представлением о реформе Организации в администрации Д. Трампа. США практикуют подход, заключающийся в сокращении выделяемых ООН финансовых ресурсов, связанный с требованием проведения в ней административных реформ для повышения качества управления.

Инициатива США

США уже длительное время ведут активную дипломатическую работу в области реформирования ООН. К 60-летию ООН в 2005 году администрация Дж. Буша-младшего выпустила позиционный документ, где излагался подход США к данной проблеме. Первостепенное внимание уделялось административной реформе, нацеленной на улучшение финансового менеджмента, избавление от дублирующих структур, повышение подотчетности, прозрачности и управляемости. Администрация президента Б. Обамы шла в русле приоритетов в области реформы ООН, сформулированных при Буше-младшем.

Выступая в сентябре 2017 года на Встрече высокого уровня по вопросу реформирования ООН, инициированной администрацией США, Д. Трамп отметил, что «в последние годы ООН не смогла в полной мере реализовать свой потенциал из-за бюрократии и плохого управления». Он заявил, что ООН должна сделать подотчетным каждый управленческий уровень, осуществлять защиту осведомителей и «больше сосредоточиться на результатах, а не процессе» [37].

Результатом Встречи высокого уровня стала Декларация поддержки реформы ООН, одобренная более чем 120 государствами (*Declaration of Support for United Nations Reform*). Декла-

рация содержит перечень мер по реформированию ООН, таких как:

- проведение действенных управленческих реформ;
- повышение прозрачности;
- укрепление внутреннего надзора;
- сокращение дублирующих, избыточных и частично совпадающих мандатов, в том числе в главных органах ООН;
- усовершенствование бюджетного планирования [26].

Не присоединились к Декларации порядка 70 стран, в том числе Россия, Китай, Бразилия и ЮАР. Склонность американской дипломатии к продвижению своих позиций без достаточных консультаций с партнерами привела к тому, что инициатива не получила дальнейшего развития. Постоянный представитель России при ООН В.А. Небензя пояснил, что «ни до, ни в ходе публикации документа не проводилось никаких консультаций». Он заявил также: «Мы все выступаем за укрепление роли ООН на международной арене и повышение ее эффективности. Организация нуждается в реформировании, но не кардинальном. Сама реформа осуществляется не путем принятия деклараций, а путем межправительственного переговорного процесса всех стран-членов» [15]. Помощник президента РФ Ю.В. Ушаков подтвердил, что В.В. Путин не был приглашен на встречу, посвященную реформе ООН [34].

Курс США во взаимоотношениях с ООН характеризуется сокращением ее финансирования. В начале апреля 2017 года США прекратили финансирование Фонда ООН в области народонаселения. В 2018 году Д. Трамп заявил о возможности оплаты Соединенными Штатами не более чем 25% миротворческого бюджета ООН. Эти меры, по его мнению, должны способствовать большей вовлеченности других стран. Кроме того, президент США заявил о стремлении перевести большую часть финансирования ООН из регулярных взносов в добровольные и сделать упор на тех направлениях, которые дают большую отдачу [38].

Основными получателями средств, поступающих от добровольных взносов, являются развивающиеся страны. Они воспринимают добровольные взносы как средства, распределяемые в соответствии с приоритетами их доноров, а не первостепенными задачами реципиентов.

Американские политологи Л. Хиллард и А. Шендрак из Совета по международным отношениям (*Council on Foreign Relations*) отмечают, что Соединенные Штаты несут ответственность за значительную часть бюджетов многих учреждений ООН. Для многих из них, особенно тех, которые зависят от добровольного финансирования, сокращение взносов США может быть весьма болезненным. Например, эта ситуация повлияла на Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам [30].

Подход президента Д. Трампа к обновлению ООН, фокусирующийся на административных реформах, согласуется с взглядами на данный вопрос его предшественников – Дж. Буша-младшего и Б. Обамы – и не содержит каких-либо кардинальных новшеств. Курс Д. Трампа в отношении реформы ООН нацелен на приведение многосторонних институтов в соответствие внешнеполитическим приоритетам и глобальному лидерству США. В ходе реформы ООН США добиваются более управляемой Организации, активно используя финансовые рычаги в виде отказа или сокращения ассигнований в ее бюджеты. Эта ситуация вызвала наибольший дефицит бюджета ООН за последние 10 лет.

Несмотря на резкие высказывания американских политиков в отношении ООН, к примеру бывшего постоянного представителя США при Организации Дж. Болтона, США не выходят из нее полностью. США периодически совершали демарши в отношении ООН, сокращали и прерывали финансирование ее отдельных структур, но на ограниченный период времени. Эти действия увязывались с требованиями проведения реформ в ООН. Недавними примерами стали ЮНЕСКО, Совет ООН по правам человека и ВОЗ.

Европейский союз и реформа ООН

Европейский союз (ЕС) выражает активную поддержку многосторонности в мировой политике. ЕС выступает за совершенствование системы глобального управления, основой которого является ООН. Организация рассматривается Евросоюзом как стержень международной системы, основанной на четких правилах. Выступая в 2017 году, Верховный представитель ЕС Ф. Могерини заявила: «...европейский путь – это путь ООН. Европейское видение – это видение ООН» [29].

Европейский союз поддерживает реформу ООН и деятельность Генерального секретаря А. Гутерреша в данной области. «Защита и реформирование Организации Объединенных Наций – наша коллективная ответственность, потому что ООН является нашим общим домом. Это центр тяжести международной системы, инструмент, с помощью которого мы должны построить более мирный и глобальный порядок», – заявила Ф. Могерини, выступая в 2019 году в Совете Безопасности ООН [41].

Внутри самого ЕС не существует единства в отношении того, как следует реформировать ООН. Остановимся на инициативах франко-германского тандема как локомотива европейской интеграции. ФРГ уже долгое время добивается повышения своего статуса в ООН. Еще в 1990-е годы прошлого столетия в дискуссию о реформе ООН ФРГ начала вносить предложения о предоставлении ей места постоянного члена Совета Безопасности.

Амбиции ФРГ подкреплены ее вкладом в деятельность Организации. В частности, современная Германия является четвертым по объему взносов донором регулярного, а также миротворческого бюджетов ООН и вторым после США государством по объему финансирования гуманитарной помощи и помощи развитию.

Немецкий канцлер А. Меркель активно высказывается за укрепление многостороннего подхода к международным делам, центральным механизмом которого должна быть реформированная ООН. «Конечно, ООН далека от идеала, конечно, мы уже много лет хотим реформы Совета Безопасности. Но разрушать что-то прежде, чем создано новое – пожароопасно», – заявила А. Меркель [18].

В условиях реорганизации мирового порядка Европейский союз как один из главных акторов современной мировой политики находится в поисках новой для себя роли. «Если Европа хочет стать глобальным игроком, она должна и действовать, как глобальный игрок» [35], – подчеркивает немецкий канцлер. Германия демонстрирует стремление взять на себя лидирующую роль в Европе, позиционируя себя активной защитницей многостороннего подхода в мировой политике. «Во времена, в которые мы живем, европеизация мест была бы бесценной», – заявила канцлер в июне 2018 года, имея в виду идею о предоставлении

постоянного места в Совете Безопасности ООН Европейскому союзу в целом, а не его отдельным странам [19].

Схожую мысль в ноябре 2018 года высказал и министр финансов Германии О. Шульц в своей речи, посвященной будущему Европы. Он отметил тенденцию усиления односторонности в современной мировой политике. В то же время, по его словам, на мировой арене появляются новые центры силы, такие как Китай и Индия. Европа, твердо следуя многосторонности, стремится к получению статуса ключевого партнера на мировой арене. По словам О. Шульца, Европе необходим единый подход к внешней политике. «Если мы серьезно относимся к европейскому проекту, то мы должны говорить одним общим голосом в Совете Безопасности ООН», – заявил он [42].

Иными словами, ФРГ выступила с предложением о трансформации постоянного места Франции в Совете Безопасности ООН в место для Европейского союза в целом. Взамен Франция получила бы на постоянной основе право назначения представителя ЕС при ООН. Таким образом, Германия предложила преобразовать место Франции из национального в общеевропейское, где каждый год в Совете Безопасности на ротационной основе могла бы быть представлена одна из стран ЕС. В этом случае Германия получила бы возможность периодически выступать в роли постоянного члена Совета Безопасности ООН.

Однако Франция категорически не согласилась отдавать свое место постоянного члена Совета Безопасности ООН Евросоюзу. Посол Франции в США Ж. Аро в 2018 году отметил, что немецкое предложение с юридической точки зрения идет вразрез с Уставом ООН и потребует его изменения, что политически невозможно [28]. Позиция Парижа по данной инициативе не оставляет места какой-либо двусмысленности и заключается в том, что, Французская Республика не намерена покидать кресло постоянного члена Совета Безопасности ООН, которое она получила по итогам Второй мировой войны.

Инициативу ФРГ Франция парировала собственным предложением. Так, еще в 2013 году страна выступила с идеей ограничения права вето постоянных членов Совета Безопасности в случаях наличия признаков массовых преступлений против человечности и геноцида [27].

Данная инициатива приобрела популярность после неоднократного применения Россией и Китаем права вето по ситуации в Сирии. По словам Государственного секретаря при министре Европы и иностранных дел Франции Ж.-Б. Лемуана, инициатива основана на глубоком убеждении Франции, что право вето – это ответственность, а реализация этой инициативы не потребует изменения Устава ООН [23].

Затрагивая проблематику ограничения вето, российский политолог Г.А. Дробот пишет: «Гипотетически представляется возможным, что при определенных условиях раздражение вырастет настолько, что нынешний состав Совета Безопасности консенсусно пойдет на уступки и ограничит свои полномочия, особенно в части применения права вето. Вот только тогда, когда такое произойдет по всем правилам процедуры изменения Устава, прописанным в самом Уставе, будут возможны дальнейшие структурные и другие изменения в Совете Безопасности...» [13, с. 227].

Россия, КНР и США выступают против ограничения права вето постоянных членов Совета Безопасности ООН. Великобритания, являющаяся постоянным членом Совета Безопасности, поддерживает предложение Франции.

Между тем Париж не намерен оставлять попытки реализовать идею об ограничении права вето и планирует продолжать ее продвижение. Так, на 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2018 году президент Франции Э. Макрон выразил намерение Франции добиться поддержки инициативы, в частности достичь того, чтобы до конца года Генеральная Ассамблея двумя третями голосов своих членов сумела поддержать ограничение права вето в случаях массовых жестокостей [31]. Однако добиться необходимого результата Франции пока не удалось.

Несмотря на разные позиции, взаимодействие Германии и Франции в сфере продвижения мультилатерализма и общеевропейских взглядов в ООН было закреплено 22 января 2019 года. Канцлер ФРГ А. Меркель и президент Франции Э. Макрон подписали в Ахене договор о германо-французском сотрудничестве и интеграции, который предусматривает расширение сотрудничества и укрепление связей в области внешней политики, экономики, обороны и безопасности.

В статье 8 главы 2 договора заложено положение о том, что «принятие ФРГ в ряды постоянных членов Совета Безопасности ООН является приоритетом франко-немецкой дипломатии». Оба государства выразили твердую приверженность многополярному миропорядку, в центре которого находится ООН. Кроме того, в договоре прописано, что Германия и Франция будут осуществлять взаимодействие во всех структурах Организации Объединенных Наций и будут действовать в целях продвижения в ООН интересов всего Европейского союза [44].

Одновременно Париж выступает за расширение числа постоянных членов Совета Безопасности ООН, поддерживая представление такого статуса Германии, Японии, Индии, Бразилии и двум африканским странам. Еще при президенте Ж. Шираке Франция стояла на позиции расширения Совета Безопасности ООН в категориях постоянных и непостоянных членов и поддерживала кандидатуры Германии и Японии в постоянные члены Совета, а также представительных развивающихся стран из таких крупных регионов мира, как Азия, Африка, Латинская Америка и Карибский бассейн.

Идея коллективного представительства ЕС в ООН и отказ Франции от места постоянного члена Совета Безопасности ООН представляются маловероятными. Против этой идеи выступают постоянные члены Совета Безопасности ООН – Россия, Китай, США и Франция. Кроме того, просматривается напряженность по линии трансатлантических отношений, что будет означать слабую поддержку или противодействие США.

Заявляя о своем намерении работать с США везде, где это возможно, Германия критикует внешнеполитические подходы президента Д. Трампа, направленные на снятие ограничения «свободы рук» США. Достаточно упомянуть выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий – соглашения по ядерной программе Ирана, которого долго добивались члены ООН, Парижского соглашения по климату и Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности.

Кроме того, Германия является страной с большим потенциалом, которая доминирует в Европейском союзе, а также имеет сильные культурные и экономические позиции в регионе Латинской Америки, исторически являющейся сферой национальных

интересов США. В этой связи представляется неизбежным, что США будут осуществлять меры сдерживания ФРГ.

Усилия России в области реформирования ООН

Российская Федерация придерживается курса на реформирование ООН, которое должно иметь объективный и рациональный характер. Основным условием проведения реформы является «максимальное согласие государств-членов, без того чтобы раскачивать международно-правовые основы ее деятельности» [21].

В соответствии со своей принципиальной позицией по реформе Россия выступает за укрепление центральной роли ООН в международных отношениях, незыблемость основополагающих принципов Устава ООН и главную ответственность Совета Безопасности ООН за поддержание международного мира и безопасности. Как отметил министр иностранных дел РФ С.В. Лавров по итогам переговоров с Генеральным секретарем ООН А. Гутерришем: «Мы считаем, что залог эффективности деятельности ООН – объективность, беспристрастность при рассмотрении острых мировых проблем, нацеленность на учет всей гаммы позиций государств-членов» [4].

Россия ведет дипломатическую работу по укреплению роли ООН в рамках других многосторонних механизмов, в частности в Содружестве Независимых Государств (СНГ). На заседании Совета министров иностранных дел СНГ в 2019 году главы внешнеполитических ведомств членов Содружества договорились о повышении координации действий, как между собой, так и с другими государствами, направленных на защиту норм и принципов Устава ООН [22]. В этой связи предполагается активизация партнерства между дипломатическими службами СНГ.

В последнее время Россия регулярно выносит на трибуну ООН вопрос о вольной интерпретации международно-правовых норм в пользу ограниченной группы стран. «Практикуется принятие решений в формате узких ситуативных союзов под маркой “мультилатерализма”. Затем остальным государствам предлагается присоединиться к уже согласованным решениям, а тех, кто не хочет, записывают во враги многосторонности», – заявил Первый заместитель Постоянного представителя Д.А. Полянский [5].

Выступая в ООН по проблеме реформирования Совета Безопасности, российские дипломаты подчеркивают, что ключевым ориентиром реформы Совета является придание ему более представительного характера, но не в ущерб эффективности. В этой связи Россия выступает за то, чтобы количество членов обновленного Совета Безопасности не превысило уровень «двадцать плюс». Предложения расширить состав Совета Безопасности до 25–26 членов и больше видятся чрезмерными.

Россия считает необходимым большее вовлечение в работу Совета Безопасности ООН развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки. При этом она не поддерживает идею коллективного представительства Европейского союза в Совете Безопасности ООН. «Увеличение численности в нем развитых государств, и так обильно представленных в Совете, да к тому же еще и ставящих перед собой задачу проводить общую внешнюю политику и говорить “одним голосом”, едва ли добавит в нашу структуру многообразие, которое мы все хотим там видеть», – отметил в 2019 году российский представитель А.Р. Богуславский, намекая на основное положение речи немецкого министра О. Шульца [6].

Дальнейшие перспективы реформы ООН Россия связывает с продолжением конструктивного переговорного процесса и постепенным достижением согласия государств-членов. Эксперт Российского совета по международным делам Ф. Лукьянов также подчеркивает, что «любая содержательная реформа возможна только при согласии всех пяти стран – членов Совета Безопасности. Умаления своих прав не допустят ни Россия, ни США, ни Китай, и уже тем более не допустят Франция и Великобритания, которые по своим масштабам давно уже, казалось бы, не должны претендовать на право вето в мировых делах, но по традиции его сохраняют» [17].

Позиция России по реформированию ООН имеет гибкий характер, заключающийся в поддержке идеи постепенных реформ, основанных на всеобщем консенсусе. Отсутствие со стороны России конкретных программ и инициатив по реформе, подобных американской или французской, связано с осторожным, охранительным подходом.

Так, профессор Л.Е. Гришаева отмечает, что «база должна оставаться неизменной, иначе можно получить другую органи-

зацию, и неизвестно, сможет ли она так же достойно сохранять международный мир и безопасность, как ООН. Именно поэтому реформа требует особого, тщательного “неразрушающего подхода”...» [9, с. 9]. Таким образом, российское видение реформ нацелено на сохранение центральной роли ООН без грубого вмешательства в ее основополагающие механизмы и принципы, последствия которого могут иметь непредсказуемый характер.

Инициатива КНР

Китай и «Группа 77» бьют тревогу по поводу недостаточности финансирования ООН, в частности сектора развития и возможности реализации реформ, предложенных Генеральным секретарем А. Гутеррешем. В совместном заявлении Китая и «Группы 77» в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи ООН в 2019 году выражается обеспокоенность «финансовым здоровьем Организации, в частности усугубляющимися проблемами с ликвидностью регулярного бюджета ООН» [43].

Выступая на саммите «Группы двадцати» (G20), председатель КНР Си Цзиньпин отметил: «Серьезный дефицит финансирования области развития в глобальном масштабе означает, что реализация “Повестки дня устойчивого развития до 2030 года” остается для нас трудноразрешимой задачей. Ввиду данных обстоятельств Китай предлагает инициативу “Один пояс – один путь”. Инициатива нацелена на мобилизацию большего объема ресурсов, укрепление сотрудничества, использование потенциальных локомотивов развития и объединение рынков в целях интеграции большего числа стран и регионов в экономическую глобализацию и достижения совместного процветания через взаимовыгодное сотрудничество» [36].

Позиция КНР, так же как и России, заключается в следовании целям и принципам Устава ООН. Обе страны поддерживают центральную роль ООН в сохранении международной безопасности и решении глобальных проблем. Подход КНР к реформированию ООН имеет много общего с российским. Он заключается в том, что реформа должна иметь всеобъемлющий характер, представлять из себя постепенный процесс и основываться на согласии государств – членов Организации. КНР и Российская Федерация выступают за то, чтобы реформирование ООН было демократи-

ческим и осуществлялось путем достижения широкого консенсуса в ходе всесторонних консультаций.

Особенностью позиции КНР является повышенное внимание поддержке деятельности ООН в области устойчивого развития. Китай активно реализует международные партнерские инициативы в этой сфере. При активной работе китайского руководства были учреждены два профильных фонда – Целевой фонд мира и развития ООН и Фонд содействия сотрудничеству Юг-Юг (*United Nations Peace and Development Trust Fund; South-South Cooperation Assistance Fund*) – для содействия ООН и развивающимся странам в реализации «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», а также для продвижения многостороннего сотрудничества. В настоящее время уже осуществляется взаимодействие инициатив «Один пояс – один путь» и «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в частности сформированы тесные связи с 17 Целями устойчивого развития [25].

Особое внимание Китай уделяет развитию в области окружающей среды как одному из ключевых направлений кооперации «Один пояс – один путь». По мнению руководства КНР, развивающиеся страны могут получить значительный выигрыш от возможностей, предоставленных новой индустриальной революцией. В связи с этим ООН и КНР совместно инициировали платформу сотрудничества в данной сфере (*International Coalition for Green Development on the Belt and Road*) [25].

Выступая на форуме «Один пояс – один путь» в Пекине в 2019 году, Генеральный секретарь ООН А. Гутерреш поблагодарил Китай за его активность в продвижении мультилатерализма и международного сотрудничества. Генеральный секретарь отметил также, что инициатива Китая и Цели устойчивого развития на период до 2030 года во многом имеют общие задачи. А. Гутерреш констатировал, что при нынешних тенденциях, характеризующихся замедлением объемов мировой торговли, повышением финансовой нестабильности, ростом внешних долгов и политической неопределенностью, поставленные цели к 2030 году удастся выполнить только наполовину [8].

В связи со стремительным ростом экономики КНР страна стала одним из крупнейших центров мировой политики. В этой

связи усиливается дипломатическая активность и интерес Китая к многосторонним политическим и экономическим институтам. На фоне вялотекущих реформ в ООН и сокращения ее бюджета Китай берет на себя лидерскую роль и выступает с предложением новых механизмов взаимодействия для достижения целей в области устойчивого развития.

Активная работа по практической реализации инициативы «Один пояс – один путь», которая предполагает множественные связи и договоренности, демонстрирует, что Китай видит себя глобальным игроком. Председатель КНР Си Цзиньпин говорит о необходимости прогресса в глобальном управлении. В качестве инструмента реализации этой задачи он предлагает экономическую глобализацию. Таким глобализационным китайским проектом, как отмечалось, выступает инициатива «Один пояс – один путь», активно продвигаемая КНР не только на площадке ООН, но и в других многосторонних институтах. Кроме того, выстраивание тесных взаимосвязей между проектом «Один пояс – один путь» и ООН позволит КНР придать своим действиям больший авторитет и легитимность.

Заключение

В настоящий момент решение проблемы реформирования ООН и ее Совета Безопасности не предвидится. Сложности в реализации реформ вызваны отсутствием согласия государств-членов по принципиальным вопросам. Отсутствие прогресса по наиболее острому из вопросов – реформе Совета Безопасности – связано с борьбой за властные полномочия и наличием взаимоисключающих подходов к данной проблеме у стран, которые конкурируют за возможность быть представленными в Совете Безопасности ООН. Инициативы по реформе ООН, с которыми выступает ряд государств, соответствуют их устремлениям по изменению своего места и роли в мировой политике.

Эффективность Организации Объединенных Наций – это способность постоянных членов Совета Безопасности приходить к единому мнению и твердость центральных элементов Организации, таких как право вето. В основе неполной реализации возможностей ООН лежат причины политического характера. ООН состоит из государств-членов и может быть эффективной ровно

настолько, насколько они этого захотят. Американский политолог Дж. Шварцберг подчеркивает: «В замкнутом круге недоверие приводит к слабости ООН, которая, в свою очередь, оборачивается еще большим витком недоверия» [40, с. 263].

Отсутствие согласия среди постоянных членов Совета Безопасности по основному вопросу реформы ООН – статусу права вето – является маркером сложившейся ситуации. Две группы стран выступают с противоположных позиций. Одна группа стран – Россия, КНР и США – отрицает какие-либо изменения в отношении права вето. Другая группа стран – Франция и Великобритания как постоянные члены Совета Безопасности ООН и другие государства, в том числе Германия, Япония, Турция, – выступает за ограничение права вето.

Так, генеральный директор Российского совета по международным делам А.В. Картунов отмечает, что на данном этапе противоречия между членами Организации настолько велики, что они не могут прийти к консенсусу, в связи с чем снижается управляемость мировой политикой и не может быть разрешен целый ряд кризисов. «Хирургическая бригада в лице Совбеза, в общем, не приступает к операционному столу, поскольку нет согласия относительно того, что надо лечить и как надо лечить» [2].

Обеспокоенность вызывает участвовавшая критика «слишком частого» применения права вето постоянными членами Совета Безопасности ООН, в частности Россией и КНР. С подобными заявлениями выступают США, Великобритания, Украина, Европарламент и Генеральный секретарь ООН. Осуществляется это на фоне санкций со стороны США и западных стран против России, введенных ими из собственных политических соображений без решения Совета Безопасности ООН. Данная ситуация демонстрирует применение двойных стандартов в мировой политике и не способствует укреплению международного права, основополагающим элементом которого является Устав ООН.

Между тем, право вето – это центральный компонент в глобальной конструкции Организации, который побуждает членов Совета Безопасности искать взаимоприемлемые договоренности и мешает продавливанию решений сомнительного характера. Примером является неоднократное применение Россией

права вето по проектам резолюций по Сирии, заблокировавшего силовой сценарий развития событий по примеру Ливии. Эрозия права вето под предлогом пресечения массовых преступлений против человечности связана с серьезным риском обострения ситуации в сфере международной безопасности и развязыванием рук для силовых действий на международной арене.

В условиях кризисной ситуации, в которой находится на данный момент ООН, решением является лишь продолжение конструктивных переговоров по основным вопросам реформы, нацеленных на сближение позиций стран – участниц ООН.

Литература

1. Бюджет ООН сократили на 285 миллионов долларов // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/12/1320771> (дата обращения: 10.09.2019).
2. В Москве состоялся круглый стол, посвященный открытию 72-й сессии Генассамблеи ООН // Официальный сайт Российского совета по международным делам. – URL: <https://russiancouncil.ru/news/unga-72/> (дата обращения: 08.11.2019).
3. Вместе во имя реформы // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <https://reform.un.org/ru/content/management-reform> (дата обращения: 06.09.2019).
4. Выступление в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Генеральным секретарем ООН А. Гутеррешем (22 июня 2018 г.) // Сайт Постоянного представительства Российской Федерации при ООН. – URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vystuplenie-v-khode-sovmestnoy-press-konferentsii-po-itogam-peregovorov-s-generalnym-sekretarem-oon-/?sphrase_id=30575968 (дата обращения: 02.10.2019).
5. Выступление Первого заместителя Постоянного представителя Д.А. Полянского на заседании Генассамблеи ООН высокого уровня, посвященном Международному дню многосторонности и дипломатии во имя мира (24 апреля 2019 г.) // Сайт Постоянного представительства Российской Федерации при ООН. – URL: <https://russiaun.ru/ru/news/multirat240419> (дата обращения: 27.10.2019).
6. Выступление представителя Российской Федерации А.Р. Богуславского на неофициальном заседании Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности ООН, расширении его членского состава и связанными с этим вопросами (5 апреля 2019 г.) // Сайт Постоянного представительства Российской Федерации при ООН. – URL: https://russiaun.ru/ru/news/sc_reform_040419 (дата обращения: 25.10.2019).
7. Генсек ООН объявил о начале новой холодной войны. 23 апреля 2018 г. // Сайт Российского агентства международной информации «РИА Новости». – URL: <https://ria.ru/20180423/1519181166.html> (дата обращения: 15.09.2019).
8. Глава ООН отметил лидирующую роль Китая в продвижении к низкоуглеродному будущему // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/04/1353991> (дата обращения: 08.11.2019).
9. Гришаева Л.Е. Реформа ООН – выход из кризиса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2007. – № 4. – С. 47–59.
10. Гришаева Л.Е. Устав ООН и новое мироустройство // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – Т. 15. – 2015. – № 4. – С. 92–102.

11. Гутерриш поддержал смелость реформ ООН // Сайт общественно-политического интернет-издания «Газета.Ru». – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/09/18_a_10896584.shtml (дата обращения: 10.09.2019).
12. Дональд Трамп представил план реформирования ООН // Сайт немецкой международной общественной телерадиокомпании «Немецкая волна». – URL: <https://dw.com/ru/дональд-трамп-представил-план-реформирования-оон/а-40570844> (дата обращения: 10.09.2019).
13. Дробот Г.А., Паламаренко Р.Ю. Проблемы всеобъемлющей реформы Совета Безопасности ООН // Социально-гуманитарные знания. – 2017. – № 1. – С. 217–227.
14. Заемский В.Ф. Новейшая история реформы ООН: монография. – М.: ГГИМО – Университет, 2008. – 84 с.
15. Интервью Постоянного представителя России при ООН В. Небензи информационному агентству ТАСС. 18 сентября 2017 г. // Сайт информационного агентства России «ТАСС». – URL: <https://tass.ru/interviews/4569656> (дата обращения: 20.09.2019).
16. Калядин А.Н. В какой реформе нуждается Совет Безопасности ООН? // Мировая экономика и международные отношения. – Т. 60. – 2016. – № 7. – С. 48–59.
17. Лукьянов Ф.А. Своих привилегий никто не отдаст. 19 сентября 2017 г. // Официальный сайт Российского совета по международным делам. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/svoikh-privilegiy-nikto-ne-otdast/> (дата обращения: 06.11.2019).
18. Меркель предостерегла Трампа от нападков на ООН. 30 сентября 2018 г. // Сайт немецкой международной общественной телерадиокомпании «Немецкая волна». – URL: <https://www.dw.com/ru/меркель-предостерегла-трампа-от-нападков-на-оон/а-45697346-о> (дата обращения: 25.09.2019).
19. Меркель: Евросоюз должен стать постоянным членом СБ ООН // Сайт немецкой международной общественной телерадиокомпании «Немецкая волна». – URL: <https://www.dw.com/ru/меркель-евросоюз-должен-стать-постоянным-членом-сб-оон/а-4410540> (дата обращения: 21.09.2019).
20. Никитин А.И. Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – № 3. – С. 16–26.
21. Россия придерживается курса на реформирование ООН, как заявил Вершинин // Сайт Российского агентства международной информации «РИА Новости». – URL: <https://ria.ru/20190415/1552697060.html> (дата обращения: 02.10.2019).
22. Страны СНГ договорились о координировании усилий по защите Устава ООН // Сайт общественно-политического издания «Российская газета». – URL: <https://rg.ru/2019/04/05/stran-sng-dogovorilis-o-koordinirovanii-usilij-po-zashchite-ustava-oon.html> (дата обращения: 17.11.2019).
23. Франция предложила отказаться от вето в Совбезе ООН при обсуждении геноцида // Сайт Российского агентства международной информации «РИА Новости». – URL: <https://ria.ru/20170923/1505393370.html> (дата обращения: 10.10.2019).
24. A/RES/72/261. Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2017. Questions relating to the proposed programme budget for the biennium 2018–2019 // United Nations Organization Official Site. – URL: <https://undocs.org/en/A/RES/72/261> (accessed: 10.09.2019).
25. Advancing Global Sustainable Development Through High-quality Belt and Road Cooperation. Opening Remarks by Assistant Foreign Minister Zhang Jun at the Seminar on Advancing Sustainable Development Goals with the Belt and Road Cooperation. Bangkok, 27 May 2019 // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. – URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/t1667304.shtml (accessed: 08.11.2019).
26. Declaration of Support for United Nations Reform. September 18, 2017 // US Permanent Mission to the United Nations Official Site. – URL: <https://usun.usmission.gov/declaration-of-support-for-united-nations-reform/> (accessed: 18.09.2019).
27. François Hollande addresses UN General Assembly // French Embassy in London. – URL: <https://uk.ambafrance.org/Francois-Hollande-addresses-UN> (accessed: 10.10.2019).
28. Germany Calls for France to Give its UN Security Council Seat to the EU // «France 24» International News Channel Official Site. – URL: <https://www.france24.com/>

- en/20181128-paris-france-german-proposal-un-eu-macron-merkel-security-council-nations (accessed: 21.10.2019).
29. High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the EU-UN cooperation. New York, 09.05.2017 // An Official Web-site of the European Union. – URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/25815/high-representativevice-president-federica-mogherini-eu-un-cooperation_en (accessed: 26.09.2019).
 30. Hillard L., Shendruk A. Funding the United Nations: What Impact Do U.S. Contributions Have on UN Agencies and Programs? // Council on Foreign Relations. – URL: <https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs> (accessed: 26.09.2019).
 31. La France et la réforme de l'ONU // Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York. – URL: <https://onu.delegfrance.org/La-France-et-la-reforme-de-l-ONU> (accessed: 02.10.2019).
 32. Mueller J. Reforming the United Nations: A Chronology. – Leiden: BRILL, 2016. – 440 p.
 33. Nadin P. UN Security Council Reform. – L., Routledge, 2016. – 182 p.
 34. «Not on Guest List»: Putin Not Invited to Trump-Hosted Meeting on UN Reform // «Russia Today» International News Channel Official Site. – URL: <https://www.rt.com/news/402326-trump-didnt-invite-putin/> (accessed: 20.09.2019).
 35. Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 18. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 4. Juni 2018 // The Federal Chancellor. – URL: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-18-jahreskonferenz-des-rates-fuer-nachhaltige-entwicklung-am-4-juni-2018-1141186> (accessed: 21.09.2019).
 36. Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China on Global Economy and Trade at the G20 Summit Osaka, 28 June 2019 // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. – URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/t1676619.shtml (accessed: 08.11.2019).
 37. Remarks by President Trump at the Reforming the United Nations: Management, Security, and Development Meeting. September 18, 2017 // The White House. – URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-reforming-united-nations-management-security-development-meeting/> (accessed: 17.09.2019).
 38. Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, September 25, 2018 // The White House. – URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (accessed: 20.09.2019).
 39. Resolution Adopted by the General Assembly on 31 May, 2018. 72/279. Repositioning of the United Nations Development System in the Context of the Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System // United Nations Organization Official Site. – URL: <https://undocs.org/en/A/RES/72/279> (accessed: 10.09.2019).
 40. Schwartzberg J.E. Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World. – N.Y., United Nations University Press, 2013. – 364 p.
 41. Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the United Nations' Security Council. New York, 12 March 2019 // An Official Web-site of the European Union. – URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/59506/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-united-nations%E2%80%99-security-council_kk (accessed: 26.09.2019).
 42. Speech of German Finance Minister and Vice-Chancellor Olaf Scholz on Europe at the Humboldt University in Berlin. 28 November 2018 // German Federal Ministry of Finance Official Site. – URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2018/2018-11-28-Europe-speech-HU-Berlin.html> (accessed: 26.09.2019).
 43. Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Mr. Saed Katkhuda, Advisor, Mission of the State of Palestine, on Agenda Item 138: Improving the Financial Situation of the United Nations, at the Second Resumed Session of the Seventy-Third Session of the Fifth Committee of the United Nations General Assembly, 16 May 2019 // Group of 77 Official Site. – URL: <https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190516> (accessed: 21.10.2019).
 44. Traité Entre la République Française et la République Fédérale d'Allemagne sur la Coopération et l'Intégration Franco-Allemandes // French Foreign Ministry Official

- Site. – URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/traites-de-cooperation-franco-allemand-d-aix-la-chapelle/> (accessed: 10.10.2019).
45. *Weiss T.G., Young K.E.* Compromise and Credibility: Security Council Reform? // *Security Dialogue*. – Vol. 36. – June 2005. – No. 2. – P. 131–154.

Катков Алексей Дмитриевич,

секретарь-референт Посольства России в Австралии,
Канберра.

E-mail: ADKatkov@mail.ru

Alexey D. Katkov,

Attache, Embassy of the Russian Federation in Australia,
Canberra.

E-mail: ADKatkov@mail.ru

**ПРОБЛЕМА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
ПРИЗНАНИЯ И ФЕНОМЕН
НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВ
В СОВРЕМЕННОМ НАУЧНОМ ДИСКУРСЕ**

**THE PROBLEM OF RECOGNITION OF STATES
IN INTERNATIONAL LAW AND THE PHENOMENON
OF UNRECOGNIZED STATES
IN MODERN SCIENTIFIC DISCOURSE**

Аннотация: исследование международно-правового признания государств имеет большое теоретическое и практическое значение. Научный анализ данной проблемы приобретает особую важность в современных условиях развития не только внутригосударственных, но и международно-правовых отношений. Окончание биполярности, распад ряда государств, интенсификация центробежных тенденций в некоторых регионах мира, вмешательство извне во внутренние этнические проблемы – всё это ставит в центр внимания проблему понимания феномена непризнанных государств. Актуальность данного исследования определяется еще и тем, что большинство конфликтов, связанных с отделением части территории, остаются крайне запутанными, не разрешаются в течение многих десятилетий и дестабилизируют международную безопасность. В настоящей статье исследуются критерии и порядок признания новых государств мировым сообществом, рассматриваются положение, которое занимают непризнанные государства в современной системе международного права, и проблема их определения и классификации.

Ключевые слова: непризнанные государства, суверенитет, ООН, право наций на самоопределение, территориальная целостность.

Abstract: the study of recognition of states in international law is of great theoretical and practical importance. This scientific analysis becomes even more important amid the development of modern international relations. The end of bipolarity, the collapse of a number of states, the intensification of centrifugal tendencies in some regions of the world, external interference in internal ethnic problems – all of this puts in the spotlight the problem of understanding the phenomenon of unrecognized states. The relevance of study in this article is also dictated by the fact that most of the conflicts connected with separation remain extremely complicated and unresolved for many decades destabilizing international security. This article

examines the criteria and procedure for recognizing new States by the international community, examines the position of unrecognized States in the modern system of international law, and the problem of their definition and classification.

Key words: unrecognized states, sovereignty, UN, the right of nations to self-determination, territorial integrity.

Введение

В современной истории международные конфликты часто приводят к образованию новых непризнанных государств, которые прилагают все усилия для обретения независимости, опираясь на международное право и на поддержку государства-патрона. В связи с распадом СССР и Югославии, иракским кризисом, российско-грузинским конфликтом 2008 года, косовской проблемой в Сербии, рядом центробежных тенденций в некоторых странах мира и возникновению, как следствие, новых независимых государств, судьба которых порой кардинально отличается, тема самоопределения народов и признания является исключительно актуальной. Различные толкования о международном статусе непризнанных государств и неясность данного положения в международном праве говорят также и о научной актуальности исследований этой проблематики. Научные споры, касающиеся непризнанных государств и их статуса, не дают однозначного ответа на вопрос о том, как определить понятие «непризнанные государства» и классифицировать их. Тем более отсутствуют общепринятые критерии, которым в теории должно отвечать непризнанное государство. Получение ответов на эти вопросы является целью настоящей статьи. Однозначный вывод следует сделать только о том, что непризнанные государства имеют несколько основных черт: обладают суверенитетом как таковым и не имеют внешней его легитимации, а также имеют территориальный спор с государством, от которого произошло отделение.

Непризнанные государства: классификация и определение понятия

Новые непризнанные государства часто возникают тогда, когда появляется нация, не имеющая собственного государства; когда население определенной территории обладает собственными автономными политическими институтами (что часто является следствием деятельности националистических движений), а эли-

ты активно проводят в жизнь политику идентичности [18, с. 95]. В современном мире, в мире ядерного сдерживания, правового осуждения насильственного посягательства на территориальную целостность и отсутствия больших войн, складывание новых государств возможно в основном только при вступлении в действие постулата о праве наций на самоопределение. Что касается путей возникновения новых государств, то их существует всего три: отделение от государства, распад государства и слияние двух существующих государств и более [12, с. 5].

На настоящий момент существует ряд **непризнанных** или **частично признанных государств**:

– *Турецкая Республика Северного Кипра* (заявила о независимости в 1983 г. и признана Турцией);

– *Южная Осетия* (провозгласила независимость в 1991 г. и признана пятью государствами – членами ООН: Россией, Венесуэлой, Никарагуа, Сирией и Науру, а также частично признанными и непризнанными государствами: Абхазией, Приднестровской Молдавской Республикой, Нагорно-Карабахской Республикой, Донецкой и Луганской Народными Республиками);

– *Абхазия* (заявила о независимости в 1999 г. и признана шестью государствами – членами ООН: Россией, Венесуэлой, Никарагуа, Сирией, Вануату и Науру, а также частично признанными и непризнанными государствами: Южной Осетией, Приднестровской Молдавской Республикой и Нагорно-Карабахской Республикой);

– *Китайская Республика (Тайвань)* (конституционально оформилась в 1949 г. и признана 17 государствами – членами ООН и государством Ватикан);

– *Сахарская Арабская Демократическая Республика (САДР)*, бывшая испанская колония в Западной Сахаре, ныне граничащая на севере с Марокко, на северо-востоке – с Алжиром и на востоке и юге – с Мавританией (провозгласила независимость в 1976 г. и была признана 85 государствами – членами ООН, 36 из которых впоследствии разорвали с ней дипломатические отношения; признана ООН как территория, неспособная к самостоятельному управлению);

– *Палестина* (является Постоянным наблюдателем при ООН и признана 137 государствами – членами ООН, государством Ватикан и частично признанным государством САДР);

– *Республика Косово* (провозгласила независимость в 2008 г. и признана 98 государствами – членами ООН и Тайванем);

– *Государство Ва* и *Государство Шан* – непризнанные государства на территории Мьянмы;

– *Вазиристан* – на северо-западе Пакистана, на границе с Афганистаном;

– *Приднестровская Молдавская Республика* (провозгласила независимость в 1990 г. и признана частично признанными и непризнанными государствами: Нагорно-Карабахской Республикой, Абхазией и Южной Осетией);

– *Нагорно-Карабахская Республика* (провозгласила независимость в 1991 г. и признана частично признанными и непризнанными государствами: Южной Осетией, Абхазией и Приднестровской Молдавской Республикой);

– *Сомалиленд* (провозгласил независимость в 1991 г. и не имеет признания ни от одного государства); и другие.

В настоящее время отсутствует четкое понятие, как правильно называть непризнанные государства. Терминов, которые используют для их обозначения, существует множество. В основном они отличаются либо негативной характеристикой (сепаратистское (*separatist*); протогосударственное (*state-like-entity*); незаконное; квазигосударственное (*state wannabe*); страна-сателлит; территория с проблемным/блокирующим суверенитетом; отделившееся государство (*breakaway state*) и т.д.), либо более или менее нейтральной характеристикой (спорное (*contested state*); непризнанное (*unrecognized/state with limited recognition*), государства-в-государствах (*states-within-states*) и т.д.). Безусловно, термин, которым обозначают то или иное непризнанное государство, применяется в научной литературе разных стран зачастую тот, который более всего отражает настроения общества по отношению к конкретному непризнанному государству и политическую конъюнктуру в настоящий момент времени.

Особенно некорректным представляется термин «*самопровозглашенное государство*» («*self-proclaimed state*»), поскольку множество государств мира, с достаточно давней историей, так или иначе сами провозгласили свою независимость и фактически подпадают под эту формулировку. При этом российский ученый Н.А. Добронравин утверждает, что термин «самопровозглашен-

ные государства» имеет право на существование. Многие государства, возникшие в XX и в начале XXI века, провозглашали свою независимость по договоренности с метрополиями, или «родительскими», государствами, а значит, непризнанные государства, по сути, являются самопровозглашенными [11, с. 24]. Однако, рассматривая данный вопрос, не следует ориентироваться только на исторический опыт XX и XXI веков. С формальной точки зрения многие государства современности, которые не принято называть самопровозглашенными, объявили о своей независимости самостоятельно. Таким образом, данный термин может потенциально использоваться для обозначения таких стран, как, например, США, провозгласивших свою независимость в 1776 году, Бельгия, отделившаяся от Нидерландов в 1830 году, Индонезия, завоевавшая свою независимость в 1949 году, и др. Именно по обозначенным выше причинам термин «самопровозглашенные государства» является не вполне корректным, может вызывать различные толкования и, более того, не отражает специфики этих образований, а лишь процедурный акт их создания.

В отечественной литературе чаще всего используется термин «*непризнанное государство*», противопоставляя их, таким образом, признанным государствам – членам мирового сообщества. Он представляется наиболее нейтральным, наименее спорным из всех прочих, и его использование уже имеет определенную традицию. **Частично признанным государством** («partially recognized state»), несмотря на то что данный термин ставится под сомнение некоторыми учеными, следует называть те образования, которые признаны хотя бы несколькими признанными странами. Использование термина «непризнанное государство» поддерживает и отечественный исследователь А.Г. Большаков. Он утверждает, что понятие «непризнанное государство» является более точным при обозначении реальных феноменов региона европейской периферии, чем широко употребляемые термины «непризнанные территории», «самопровозглашенные государства», «самопровозглашенные республики». Они имеют скорее эмоциональное наполнение и указывают на один из существенных признаков государства: территорию, непризнанность, самопровозглашение. Автор приводит также определение **непризнанного государства** и подчеркивает, что таковым может

быть названо государственное образование, лишенное международной правосубъектности, но обладающее всеми другими признаками государственности [3]. Несколько иное определение выводят британские ученые Н. Касперсен и Г. Стэнсфилд. Они утверждают, что непризнанные государства – это территории, которые часто, хоть и не всегда, достигали де-факто независимости в результате военных действий, но не смогли получить международное признание как независимые государства. По мнению этих ученых, непризнанные государства, несмотря на то что они подвергают вызовам принцип территориальной целостности государства, не пытаются подорвать международную систему суверенных государств или образовать альтернативную форму государственности, а лишь пытаются занять место среди них и не являются ни «теневыми государствами» («shadow states»), ни «черными пятнами» («black spots»), ни «повстанческими государствами» («unsurgent states») [31, с. 2–3]. Непризнанные государства всегда находятся в поисках признания своего статуса и имеют три характерных черты: они достигли де-факто независимости и контролируют большую часть территории, на которую претендуют; они не получили полного международного признания. Н. Касперсен и Г. Стэнсфилд не видят разницы между непризнанным государством и частично признанным, утверждая, что ни то, ни другое не является полноправным членом международного сообщества и потому они имеют один статус, продемонстрировали волю к обретению независимости, приняв декларацию о независимости, проведя референдум или иным другим путем [31, с. 4]. Несмотря на очевидные положительные стороны данной трактовки термина «непризнанное государство», необходимо всё же разделять непризнанные и частично признанные государства. Это позволяет более детально понять причины признания или непризнания того или иного образования, отследить различия между ними. Кроме того, определение, данное британскими авторами, представляется немного односторонним и не учитывает, например, необходимости непризнанным государствам иметь определенный набор черт, присущих государству как таковому.

Некоторые ученые называют эти образования государствами «де-факто». Данный термин обозначает государственное обра-

зование без учета факта его признания. Государству «де-факто» должен быть присущ ряд критериев, таких как внутренний суверенитет, государственная атрибутика, наличие жизнеспособных и состоятельных государственных институтов, проведение независимой внутренней и внешней политики [27, с. 11]. Данные критерии похожи на те, которые многие ученые выделяют как необходимые для признания. Отечественный ученый С.М. Маркдонов пишет, что «де-факто» государства «существуют в течение длительного времени, демонстрируя внутри- и внешнеполитическую динамику, являются реальными игроками в политических играх» [14]. В целом представляется, что данный термин имеет право на существование, но подходит далеко не для всех непризнанных государств, поскольку не все из них обладают необходимым набором качеств. Следовательно, данный термин не является в должной мере универсальным.

Отечественный автор Д.Г. Николаев определяет непризнанное государство как «организацию независимой публичной власти на территории, являющейся по формально-правовым основаниям частью другого государства» [16, с. 28]. Другой ученый – А.А. Цуциев – считает, что называть непризнанными государствами можно образования, обладающие двумя основными характеристиками: наличие фактического суверенитета («способность к эффективному и обычно “внутренне легитимированному” контролю над хотя бы основной частью территории») и отсутствие внешней легитимации суверенитета («отсутствие международного признания в качестве независимого государства»). Для того чтобы в полной мере охарактеризовать непризнанные государства, к этим двум характеристикам автор прибавляет также третью: «Непризнанные государства всегда расположены на территории, которая рассматривается международным сообществом как часть территории и поле суверенитета существующего признанного государства» [29, с. 28]. Достаточно похожее определение приводится в работе В. Верещагина, Е. Свиридкиной и З. Чемурзиевой, которые пишут о тех атрибутах, которыми должно обладать непризнанное государство: фактическим внутренним суверенитетом, отсутствием у них внешней легитимации суверенитета (не могут вступать в дипломатические отношения с другими государствами, являться полноправными

членами международных организаций и т.п.) и наличием признанного международным сообществом права некоего государства-претендента на поглощение соответствующей территории [5, с. 7]. В результате любое определение термина «непризнанное государство» будет иметь относительный характер, поскольку само понятие указывает на проблему существования такого государства в международно-правовых отношениях.

Признание – это «односторонний добровольный акт государства, в котором прямо или косвенно оно заявляет либо о том, что рассматривает другое государство как субъект международного права и намерено поддерживать с ним официальные отношения, либо о том, что считает власть, утвердившуюся неконституционным путем в государстве или на части его территории, недостаточно эффективной, чтобы выступать в межгосударственных отношениях как представитель этого государства либо населения соответствующей территории» [25, с. 145]. Отечественный исследователь Е.М. Казаровец приводит следующее определение: «Это акт государства, в котором в интересах его господствующего класса выражено желание и намерение вступить в определенные международные отношения с получателем признания» [12, с. 4]. Другой отечественный исследователь – А.С. Строева – пишет, что *международно-правовое признание* – это, «с одной стороны, правовой акт, регулирующий отношения между уже существующим и вновь возникшим субъектами международного права, констатирующий факт их зарождения, изменения или прекращения. С другой стороны, это политический акт государства, выражающий его намерение вступить в правоотношения с вновь возникшим государством» [23, с. 41]. Достаточно точным видится также определение международно-правового признания, которое согласно Доктрине международного публичного права представляет собой «акт государства, которым констатируется возникновение нового субъекта международного права и с которым этот субъект считает целесообразным установить дипломатические и иные, основанные на международном праве, отношения [23, с. 37].

Согласно сформулированной официальным представителем ООН Виктором Седенью в Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи трактовке признание, которое хоть и не имеет точного значения в международном праве, понима-

ется как «одностороннее волеизъявление, сформулированное одним или несколькими государствами индивидуально или коллективно, посредством которого констатируется существование фактической или правовой ситуации или правомерность юридической претензии, с намерением породить определенные правовые последствия, в частности признать его действие начиная с этого момента или с момента, указанного в том же заявлении» [30, с. 73]. Как видно из определения, государство, безусловно, определяет для себя факт законности появления нового государства, однако актом признания оно фактически констатирует уже совершившийся факт его появления. Более того, это определение, по сути, отстаивает декларативную теорию признания, что означает, что официальные представители ООН склоняются в поддержку именно этой правовой концепции. Декларативная теория, отрицающая возникновение субъекта международного права исключительно в силу акта его признания, видится наиболее верной, и более детально речь о ней пойдет несколько позже.

Признания бывают разных форм:

– «*де-факто*», когда отсутствуют дипломатические отношения, но разные экономические или любые другие соглашения между странами могут существовать. Участие обоих государств в многостороннем международном договоре не говорит об их взаимном признании друг друга;

– «*де-юре*», которое является полным юридическим признанием и рассматривается в настоящей статье;

– «*Ad hoc*», которое является своеобразным временным и разовым признанием в тех случаях, когда необходимо разрешить конкретные споры между государствами, не желающими признавать друг друга.

Нужно оговориться, что международно-правовое признание может относиться к разным субъектам права, таким как, например: признание правительства (правительства в изгнании и т.п.); признание воюющей стороны; признание национально-освободительных движений. Но мы сосредоточимся исключительно на признании одного суверенитета другим, поскольку все остальные структуры, описанные выше, суверенитетом не являются.

Стоит заметить, что акт признания не может быть приостановлен, изменен или отменен в одностороннем порядке, если толь-

ко не возникнет особое обстоятельство, как, например, исчезновение государства, объекта признания [30]. Таким образом, отозвать свое признание невозможно, можно лишь разорвать дипломатические отношения с государством.

Существует огромное множество классификаций непризнанных государств, и, упрощая большинство из них, можно говорить о двух основных группах: *непризнанные* и *частично признанные государства*. Отечественный политолог Д.Г. Николаев наряду с этим выделяет также группы государств:

- *образованные путем реализации права наций на самоопределение*;

- *образованные по другим основаниям* (например, Тайвань или государства на территории Сомали);

- *образованные на территории «неудавшихся государств» («failed states»)* [16, с. 21–22].

Существенно отличается своего рода классификация, разработанная американскими исследователями, которые группируют государства *по степени контроля над территорией* («states» и «as-if states») и *по уровню международно-правового признания* («states» и «almost states»). Помимо этого американские эксперты выделяют так называемые *черные пятна* («black spots») – непризнанные территории террористической направленности [35]. Данный тип непризнанных государств в какой-то степени напоминает концепцию «государств-изгоев» («rogue states»), разработанную еще администрацией Джеймса Картера, в которую входят страны признанные, но не удовлетворяющие, по мнению США, ряду признаков демократического государства и ведущие агрессивную внешнюю политику [2]. После окончания холодной войны США перенесли акцент стратегии своей политики сдерживания как раз на эти «государства-изгой», которыми на тот момент были Ирак, Ливия, Куба, Северная Корея [28, с. 29]. В связи с этим американский автор Ноам Хомский замечает, что, по сути, «государство-изгой» – это не просто преступное государство, а государство, которое не повинуетя указаниям сильных мира сего [28, с. 40]. Здесь следует сразу отметить, что непризнанные государства – это не «государства-изгой». Непризнанные государства тем отличаются от любого преступного территориального образования, что считаются легитимными среди своих

«граждан» и уже поэтому могут рассчитывать на признание. Криминальным же анклавам не нужна государственная символика и идеология, они не историчны [14, с. 14].

Отечественный ученый Д.Г. Николаев классифицирует случаи **сепаратизма**, группируя их по степени стремления к созданию независимого государства и по характеру препятствий, которые они имеют на своем пути. В *первую группу* он включает те случаи, которые не ставят цели приобретения независимости, а только автономии (это, например, Союз народа Леона в испанской провинции Кастилия и Леон, Организация освобождения Камтапура в Западной Бенгалии в Индии и другие). Во *вторую группу* включены случаи, когда сепаратизму мешает отсутствие должной поддержки среди населения и достойной военной силы (например, процессы в Шотландии, на Корсике и т.д.). В *третью группу* автор включает образования, не имеющие достаточного военного потенциала для отстаивания своего статуса (попытки создания, например, государства Бангсаморо на Филиппинах, Курдистана и др.). Наконец, в *четвертую группу* выделяются, собственно, непризнанные государства, которые не имеют экономических или военных препятствий к своему провозглашению, легитимны среди своего населения и не имеют лишь международного признания [16, с. 19–22].

Российский исследователь А.Г. Большаков классифицирует непризнанные государства *по степени их контроля над территорией*, на которую они претендуют, и выделяет четыре «идеальных» типа:

- непризнанные государства с полным контролем своей территории (Приднестровье, Вазиристан, Сомалиленд, Турецкая Республика Северного Кипра);
- непризнанные государства, частично контролирующие свою территорию (Абхазия, Нагорный Карабах, Тамил-Илам, Южная Осетия);
- образования под протекторатом международного сообщества (Косово, которое фактически управлялось администрацией ООН согласно Резолюции 1244 Совета Безопасности ООН);
- «квазигосударства, контролирующие анклав компактного расселения своей этнической группы» (Курдистан) [3].

В дальнейшем автор сам признает несовершенство своей теории и пишет о возможности классифицировать непризнанные го-

сударства по критерию признания суверенитета, выделив, таким образом, две группы – непризнанные и частично признанные государства. И именно эта классификация, как уже говорилось, кажется наиболее верной и емкой, несмотря на ее возможное несовершенство.

Проведя анализ сущности понятия «непризнанное государство» и делая вывод, нужно заметить, что какой-либо общепризнанной классификации непризнанных государств не существует, что скорее всего связано со сложностью каждого отдельного случая и с геополитическими интересами ведущих держав. Наиболее же верной, несмотря на свою простоту, нам представляется классификация, в которой непризнанные страны выделены по основополагающему критерию – признанию. По тем же причинам не существует и однозначного отношения к международно-правовому признанию новых независимых государств как таковых. Следовательно, необходимо обратиться к официальным источникам международного права и узнать, существует ли там однозначный ответ на искомый вопрос.

Проблема признания государств в источниках международного права

Любое государство стремится к признанию, поскольку оно обеспечивает возможность более полной реализации межгосударственной правосубъектности и способствует упрочнению международного положения. Говоря о признанных и непризнанных государствах, необходимо также рассмотреть те положения, на основе которых государства, по сути, претендуют на провозглашение своей суверенности.

В разное время существовали различные **доктрины признания**, такие как, например, *доктрина «монархической нелегитимности»*, дававшая право признавать отделившиеся южно-американские колонии; *доктрина Стимсона*, заявляющего о невозможности признавать государства, которые появились в нарушение Парижского договора 1928 года; *доктрина Тобара и Вильсона*, говорившая о невозможности признания государств, появившихся незаконным путем и многие другие [16, с. 31]. Но все эти доктрины не являются универсальными и в должной мере не убирают фактор субъективности в вопросе о признании государства.

Организация Объединенных Наций, поскольку не является ни государством, ни правительством, не имеет никакого юридического основания признания той или иной страны, так как такая возможность есть только у других государств. Нужно отметить, что членство в ООН не является гарантией полного признания. Примером этому может служить Китай, находящийся в Совете Безопасности, но не признанный 17 государствами; Израиль, не признаваемый большинством арабских государств и КНДР; и т.д. Но всё же членство в этой организации говорит о своего рода признании, так как для принятия в ряды Организации, нужно, обойдя право вето, получить, как минимум, 9 из 15 голосов «за» в Совете Безопасности ООН, после чего за вступление государства в ООН должны проголосовать 2/3 Генассамблеи. Для участия в организациях под эгидой ООН достаточно иметь статус наблюдателя при Организации, решение о котором принимается простым большинством в Генассамблее, правда в таком случае права голоса у страны нет. Государством-наблюдателем может быть частично признанное государство и даже признанное. Так, Швейцария до 2002 года имела этот статус, а в настоящее время он остается у государства Ватикан, Палестины и Мальтийского ордена. Членство в ООН и сама организация как таковая не способны поставить вопрос о признании еще и потому, что в разные годы в состав ООН входили образования, которые не были признаны как государства, как, например, Белорусская ССР и Украинская ССР. Филиппины и Индия стали членами ООН еще до того, как они были признаны, а Лихтенштейн и Швейцария, как уже было сказано, не входили в состав ООН до определенного срока, однако были повсеместно признаны как независимые государства.

Выяснив, что Организация Объединенных Наций по сути своей не может разрешить вопрос о признании, необходимо понять, на что же в международном праве опираются новообразованные государства, ожидая своего признания, и справедливо ли то, что многие государства отказываются порой признавать молодые страны.

Прежде всего, необходимо упомянуть, что существует международный судебный прецедент в результате решения Постоянной палаты международного правосудия. Суд вынес вердикт,

согласно которому «самоопределение может возобладать над национальным суверенитетом, а разрыв с государством может быть оправданным только в условиях “переходного периода”, когда центральное правительство не в состоянии осуществлять руководство страной, и обычная конституционная процедура здесь не может быть применена» [6, с. 207]. Однако данное решение характеризуется весьма компромиссным характером, прецедентное право имеет далеко не обязательный характер и ссылаться на него в поисках признания можно только в дополнение к основным пунктам требования о международно-правовом признании. Прецедентной является также резолюция Совета Безопасности ООН № 216 от 12 ноября 1965 года, посвященная Южной Родезии, на основе которой можно говорить о том, что государства, образованные в ходе прихода к власти расистского меньшинства, не могут быть признаны [21].

Безусловно, в этом вопросе одним из базовых документов, к которому апеллируют ищущие признания страны, является Конвенция Монтевидео, подписанная в 1933 году на VII Панамериканской конференции. Данный документ, хоть и имел характер теоретических рекомендаций, является одним из немногих международно-правовых актов, перечисляющих условия для определения правосубъектности государства. Прежде всего, Конвенция устанавливает, что само существование государства не зависит от его международного признания и оно равноправно с другими странами, только благодаря факту своего существования (статья 3) [34]. Но государство может претендовать на свой статус, только обладая рядом признаков, перечисленных в статье 1 Конвенции (постоянное население; определенная территория; правительство; способность вступать в отношения с другими государствами [34]), и имеет право на невмешательство в свои дела извне (статья 8) [34]. По мнению отечественного ученого И.В. Соболевой, к государствам, обладающим данными признаками, относятся Косово и Абхазия, объявившие о своей независимости в 2008 году [22, с. 14]. Вместе с тем критерии, выделенные в Конвенции Монтевидео, не идеальны, и, например, правительства всеми признанных государств Сомали и Ливана не контролируют часть своей территории, а Палестина, признанная более 100 государствами мира, не только не контролирует

часть своей территории, но и имеет по большому счету два правительства. Следовательно, постулат об определенной территории не является в полной мере справедливым.

Постоянство населения также выделяется иногда как признак (в том числе и в Конвенции Монтевидео), необходимый государству, что связано с желанием отделить непризнанные государства от таких образований, как, например, Силенд¹. Однако нигде не оговаривается, как долго и в каком количестве население должно проживать на определенной территории, чтобы считаться постоянным. Более того, данному признаку соответствуют не только все признанные государства, но также и непризнанные. Такой же признак, как способность вступать в отношения с другими государствами, должен быть по умолчанию присущ всем государствам, и, более того, непризнанные государства не могут в силу своего непризнания проявить данную возможность в полной мере. Государства, удовлетворяющие указанным в Конвенции признакам, могут быть не суверенны, поскольку могут не обладать исключительным полновластием и независимостью в осуществлении таких прав государства, как право на судопроизводство, право создания своих органов власти, право поддержания порядка на своей территории и т.п. [13, с. 81]. А если они не суверенны, то встает вопрос не об их признании, а о возможности считать их государствами как таковыми, и они могут быть причислены к категории «неудавшихся государств».

Многие эксперты созвучно высказываются о том, что нация, отстаивающая свое право на самоопределение и, как следствие, признание, должна быть способной обеспечить соблюдение прав и благополучие граждан и национальных меньшинств [6, с. 208]. В то же время мир знает такие страны, как Республика Маршалловы Острова, Федеративные Штаты Микронезии и Республика Палау, которые, отдав в ведение США вопросы обороны и безопасности, не являются суверенными, но имеют общепризнанный статус независимых государств и являются членами ООН. Интересными с правовой точки зрения являются также карликовые государства Ниуэ и Острова Кука, которые многие страны признают как зависимые территории Новой Зеландии, а некоторые

¹ Виртуальное государство, провозглашенное частным лицом в 1967 году и претендующее на суверенитет над территорией морской платформы в Северном море в 10 километрах от побережья Великобритании.

даже установили с ними прямые дипломатические отношения. Они, участвуя в некоторых международных организациях, членами ООН не являются, но ни в зарубежной, ни в отечественной историографии, несмотря на свой необычный статус, непризнанными не считаются [11, с. 28]. Это лишь в очередной раз подчеркивает наличие политики «двойных стандартов» в вопросе о признании государства, поскольку на практике ведущие державы руководствуются прежде всего не международным правом, а исключительно своими национальными интересами. Так, большинство европейских стран признали независимость Эритреи, отделившейся от Эфиопии, что в итоге привело к огромным проблемам в обоих государствах; Германия признала развал Югославии одной из первых, а США признали распад Советского Союза и все республики, образовавшиеся на постсоветском пространстве, не особо размышляя о критериях, необходимых для признания [6, с. 207].

Таким образом, согласно Конвенции Монтевидео условием для признания провозглашается наличие ряда признаков, присущих государству. И данная трактовка видится наиболее реалистичной и оправданной, поскольку и определение непризнанного государства, приведенное ранее, гласит, что «непризнанным может быть названо государственное образование, лишенное международной правосубъектности, но обладающее всеми другими признаками государственности» [3]. Следовательно, новый актер международных отношений согласно нормам права может безусловно рассчитывать на свое признание, обладая рядом характеристик.

Следует также упомянуть Устав Организации американских государств, подписанный в 1948 году, который в исследуемом вопросе во многом напоминает Конвенцию Монтевидео. В статьях 13 и 14 указывается, что политическое существование государства не зависит от его признания другими государствами и что государство обладает определенными правами и обязанностями даже до признания, в частности «даже до своего признания государство имеет право на защиту своей целостности и независимости, на обеспечение своей безопасности и процветания, на право организовываться как сочтет нужным... и осуществление этих прав не имеет никаких ограничений, кроме ува-

жения прав других государств в соответствии с международным правом» [32].

Конвенция Монтевидео 1933 года и Устав Организации американских государств по своей сути опираются на декларативную теорию признания. И эта теория видится наиболее справедливой и удовлетворяющей как международному праву, так и историческим прецедентам. Подтверждением может служить заключение № 1 Арбитражной комиссии от 1991 года, созданной министерствами иностранных дел ЕС по вопросу об урегулировании кризиса в Хорватии, а также в Боснии и Герцеговине. Комиссия, в частности, постановила, что «существование или несуществование одного государства – вопрос фактического состояния, а признание со стороны других государств является чисто декларативным вопросом». Заключение Комиссии косвенно постановляет также, что новообразованное государство при этом должно иметь «организованную политическую власть» [1, с. 44–45]. Видно, что нация, имеющая право на самоопределение и создание своего государства, вправе рассчитывать на признание, сформировав все необходимые для суверенного государства властные функции. Ее шансы тем более увеличиваются, если она обладает историческим аспектом своего права на существование. Важным остается вопрос о том, сколько стран должны признать государство, чтобы последнее обрело статус признанного. В международном праве как нет четких критериев признания государства, так нет ответа и на этот вопрос. Необходимо заметить, что признание исключительно со стороны государства-покровителя не может сделать государство признанным. Важно также, что если нация образовала собственное государство приводя в доказательство подтвержденный факт геноцида со стороны центрального правительства, то шансов снизить международное признание становится намного больше.

Интересно, что в международном праве существовали и другие попытки упорядочить вопрос о международно-правовом признании. В статье 1 проекта Декларации о правах и обязанностях государств, который обсуждался на римской сессии Института международного права в 1921 году, говорилось, что каждый народ, создавший государство, имеет право на международное признание. Указывалось, правда, что «правительство должно быть спо-

собно поддерживать порядок внутри и сотрудничать с внешним миром в организации, постоянно развивающей отношения, основанные на общем благе, правосудии и мире» [26, с. 27].

Существует резолюция 40-й сессии Института международного права «О признании новых государств и правительств» от 1936 года, состоящая из преамбулы и двух разделов. Резолюция помимо юридического порядка признания как такового и второго раздела, посвященного признанию правительств, гласила, что признание является свободным актом, путем которого одно или несколько государств констатируют существование на определенной территории человеческого общества, организованного в политическом отношении. Это общество должно быть независимо от всякого другого существующего государства и способно соблюдать предписания международного права. Устанавливается, что признание имеет декларативное значение и существование нового государства не затрагивается отказом в его признании со стороны одного или нескольких государств [23, с. 70–71]. Минусом данной декларации видится отсутствие упоминания о необходимости наличия суверенитета как одного из важнейших принципов, которым должно обладать государство не только для того, чтобы быть признанным, но и для того, чтобы считаться государством в принципе.

Вопросы международно-правового признания обсуждались также на Лондонской конференции по международному праву в 1943 году. На конференции отмечалось, что признание используется государствами в политических целях как средство национальной политики. Устанавливалось также, что для признания правительства де-юре государство должно быть эффективно, стабильно, независимо и легитимно [26, с. 31–32].

Важно отметить, что в Генеральной Ассамблее предлагалось в свое время принять декларацию, в которой были бы перечислены те характеристики государства, «наличие которых должно быть установлено до признания любого политического образования в качестве государства» [30]. Однако принять такой документ не удалось, видимо, ввиду нежелания государств принимать подобные критерии в качестве обычной нормы международного права, незаинтересованности ограничивать свои суверенные права и возможной опасности таких единых кри-

териев для них самих. Интересно также, что в Шестом докладе Генеральной Ассамблеи об односторонних актах государств говорится, что государство может признавать другую сторону через устав международной организации, когда последняя принята в члены ООН, и что «акт признания, сформулированный посредством резолюции о принятии в члены Организации, даже может быть противопоставлен государствам, которые отвергают такое признание». Однако в рамках именно совместной работы в ООН признание в общем и не обязательно, так как такая работа не обязывает государства вступать в тесные контакты друг с другом или устанавливать между собой дипломатические отношения. Хотя, безусловно, совместное участие не признающих друг друга стран способствует налаживанию двусторонних контактов между ними.

Примером выработанных критериев признания на официальном уровне может быть заявление Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в 1986 году по вопросу о признании Бопутатсваны, где было установлено, что обычные критерии, которыми руководствуется правительство для целей признания государств, заключаются в том, что государство должно иметь «четко определенную и населенную территорию, правительство, способное самостоятельно осуществлять эффективный контроль за этой территорией, и обладать независимостью в своих внешних сношениях» [30]. Данное заявление в очередной раз не только подкрепляет декларативную теорию, но и выделяет несколько необходимых критериев для непризнанного государства, а именно определенная территория, организованные институты власти, наличие суверенитета.

К сожалению, все вышеперечисленные документы, призванные разрешить проблему с признанием новых государств, имели лишь рекомендательный характер и не стали источниками международного права. Отсутствие же каких бы то ни было четких критериев признания государств и однозначной политики в этом вопросе, безусловно, не способствует стабильности международных отношений.

Следовательно, в вопросе о признании новообразованных государств страны зачастую действуют согласно своим интересам, опираясь на конститутивную теорию признания [15, с. 51] (или

«суверенитет признания» [9, с. 152]) (Г. Кельзен, Д. Анцилотти, Г. Еллинек, Л. Оппенгейм), подразумевающую то, что новое государство становится таковым только после его международно-го признания другими участниками международных отношений. Так, Л. Оппенгейм отмечал, что «государство является и становится международным лицом только и исключительно благодаря признанию» [19, с. 136]. Этот подход достаточно прост и находит свое подтверждение в том, что непризнанные государства, по сути, могут быть лишены права участвовать в международных конференциях, а их правовые акты могут быть признаны недействительными в суде [11, с. 12]. Есть мнение, что конститутивная теория признания зародилась в период Венского конгресса 1814–1815 годов, когда только государства, стоявшие во главе Священного Союза, решали вопрос о том, признавать ли новое государство и принимать ли его тем самым в международное сообщество [26, с. 8]. Однако отечественные ученые Е.Г. Пономарева и Г.А. Рудов в свою очередь утверждают, что «суверенитет признания» – это «понятие, которое нивелируется тем фактом, что признание государства международным сообществом практически не зависит от его внутренней состоятельности» [20, с. 60]. Отсюда вытекает другая теория, декларативная [15, с. 52] (или «суверенитет факта» [9, с. 153]) (Ф.Ф. Мартенс, О.И. Тиунов, С.Б. Крылов, Ф.И. Кожевников, Д.Ф. Вильямс, Ф.М. Браун, И. Борхард), согласно которой государство фактически состоялось только потому, что объявило себя таковым и имеет определенную территорию, постоянное население, сформированное правительство и способно вступать в отношения с другими странами, а процесс международного признания является чем-то большим, нежели добровольным международно-правовым актом, и «непризнание не может служить основанием для нарушения территориального верховенства государства» [10, с. 56]. Для «суверенитета факта», по мнению ряда отечественных ученых, необходимо наличие ряда индикаторов, таких как ВВП и ВНП, ВВП на душу населения, продолжительность жизни населения, военные расходы, темпы роста ВВП и ВНП, внешняя торговля и внешняя задолженность [20, с. 60]. Сторонники этой теории опираются еще и на то, что бизнес, созданный в непризнанных государствах или доставшийся им, интегрирован в систему меж-

дународных экономических отношений [11, с. 9]. В пользу примата данной теории можно отметить заключение Арбитражной комиссии Европейского сообщества, в котором подтверждается, что признание государств другими государствами является «чисто декларативным» [30]. Декларативной теории придерживается и американский ученый Х. Келсен, который пишет, что признание государства не имеет никаких существенных последствий для его существования, хоть и является важным с политической точки зрения актом, увеличивающим престиж объекта признания [33]. Некоторые ученые вообще пытаются объединить обе теории: так, например, И. Шторке пишет, что правда находится между этими двумя теориями и «одна либо другая теория могут применяться при различных обстоятельствах» [26, с. 29]. Однако такой подход не способен разрешить конфликт вокруг непризнанных государств, а только, наоборот, еще более осложнит его, и декларативная теория представляется всё же более предпочтительной. Однако, даже несмотря на преимущество декларативной теории, следует признать, что непризнание государства на практике ограничивает его международную правосубъектность и юридическое положение государства всё же меняется до его признания и после такового.

Многие страны в спорах о сепаратистских движениях на своей территории, возможно, понимая несовершенство конститутивной теории, также ссылаются на право на невмешательство в свои внутренние дела согласно пункту 7 статьи 2 Устава ООН. С этим спорит, в частности, известный английский юрист-международник Ян Броунли, утверждающий, что принцип самоопределения признается юридическим понятием и органы Организации Объединенных Наций не допускают применения пункта 7 статьи 2 Устава с целью воспрепятствовать обсуждению и принятию решений, когда предметом рассмотрения является данный постулат [4, с. 294–298]. В пример можно привести Декларацию Генеральной Ассамблеи ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государства, об ограждении его независимости и суверенитета, принятую в 1965 году. В данной Декларации, несмотря на ее направленность на защиту от вмешательства во внутренние дела страны, утверждается о необходимости «уважать право народов и наций на самоопределение

и независимость, и это право должно осуществляться свободно» [7]. Похожая ситуация наблюдается и в Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела, принятой Генеральной Ассамблеей в 1981 году [8], и во многих других.

Исходя из всего вышесказанного, можно утверждать, что международное право защищает все государства от вмешательства в их внутренние дела извне, со стороны другого государства, но это право не чинит при этом препятствий для права наций на самоопределение, которое может свободно реализовываться в связи с волеизъявлением народа, и недопустимо нарушать право на самоопределение, объясняя это своим внутренним конфликтом. Однако могущественные державы на практике действуют в таких вопросах согласно своим национальным интересам и целям, а не международному праву, а ООН рассматривает каждый случай отдельно под влиянием различных обстоятельств. Однако такой подход к решению данных споров, определяющих порой будущую историю целых народов, очевидно, является неприемлемым. В дальнейшем человечество может столкнуться с ростом количества процессов самоопределения, и в целях сохранения мира международное сообщество должно быть готово предложить единые стандарты для решения данной проблемы.

Заключение

Таким образом, в современном международном праве отсутствуют какие-либо устойчивые универсальные критерии и порядок признания новых государств. Раньше признание зависело от того, успешно ли функционируют вновь созданные государственные органы на данной территории и имел ли место международно признанный геноцид. Сейчас признание де-юре существующего де-факто государства – это вопрос принятия политического решения не столько непосредственными участниками конфликта, сколько главными акторами международного сообщества [17, с. 146]. Но обязанность уважения суверенитета любого государства является безусловной независимо от того, признано ли оно другими государствами или нет [10, с. 56]. В связи с этим Г.И. Тункин справедливо замечает, что «непризнание каким-либо государством вновь возникшего государства отнюдь не означает, что оно может не считаться с правами госу-

дарства, которое им не признано» [24, с. 21]. Фактом является то, что пока на уровне Совета Безопасности ООН не будут закреплены обязательные для всех критерии и пути признания, судьба непризнанных государств и конфликтов, с ними связанных, будет туманна.

Проанализировав прецедентное право и международно-правовые документы, касающиеся института признания, правильным всё же будет считать, что если самоопределяющаяся нация образовала собственное независимое государство и сформировала правительственные и властные структуры, удовлетворяющие признакам суверенного государства, в условиях, когда все иные пути сосуществования в границах «родительского» государства были исчерпаны, то такая нация имеет полное право на признание своего статуса со стороны других игроков на международной арене. В связи с этим абсолютно верными кажутся слова известного советского ученого И.Д. Левина о том, что «с точки зрения международного права признание не является делом произвола того или иного государства. Государство должно быть признано, если оно удовлетворяет определенным условиям, формулируемым международным правом. Другие государства в этом случае не могут отказать в своем признании, не нарушая тем самым международного права» [13, с. 122].

Несмотря на явное правовое преимущество декларативной теории, о чем свидетельствуют и многие приведенные выше документы, конститутивная теория имеет сильное практическое применение, поскольку любая суверенная страна вправе не признавать другие государства по своему усмотрению. Это приводит к тому, что непризнанные государства, не имея фактической возможности контактировать на политическом уровне с большинством стран мира, объединяются в своего рода блоки. Так, в 2007 году было создано Сообщество «За демократию и права народов», участниками которого стали Абхазия, Приднестровье и Южная Осетия. Эти непризнанные республики, объединившись с Нагорным Карабахом, создали также военно-политический блок под названием «Содружество непризнанных государств» (СНГ-2). Самой большой подобной структурой является Организация непредставленных наций и народов (англ. Unrepresented Nations and Peoples Organization, UNPO), которая является фо-

румом для обсуждения проблем непризнанных государств. Рост же центробежных тенденций и числа непризнанных государств можно объяснить тем, что суверенитет, который продолжает восприниматься краеугольным принципом, связывается не только с политическими национальными интересами, но и в большей степени с экономическими.

Большинству непризнанных государств так и суждено оставаться в этом статусе на протяжении многих лет, как это было с Монголией, искавшей признания с 1911 по 1961 год, или с Восточным Тимором (1975–2002 гг.). Политика мировых центров силы всегда иллюстрировала тот факт, что национальные интересы для них важнее международного права. О том, что политические соображения являются решающими при признании, в то время как прежде сам факт существования нового фактического правительств был достаточен, писали еще в середине XX века американские ученые, такие как, например, П. Корбет, О. Сварлиен и другие. Таким образом, для международного признания недостаточно простого волеизъявления самоопределяющейся нации и провозглашения независимости, и можно говорить о том, что если новое государство не получило международно-правового признания в течение первых двух-трех лет своего существования, то ждать его стране придется десятилетиями.

Литература

1. Арбитражная комиссия. Заключение № 1. 29 ноября 1991 г. // Международные организации и кризис на Балканах: документы: в 3 т. – Т. 3. Документы международных организаций по мирному урегулированию кризиса в Хорватии, Боснии и Герцеговине 1990-х гг. – М., 2000. – 290 с.
2. *Бартенев В.* Концепция «государств-изгоев» во внешней политике США // Международные процессы. – Т. 7. – 2009. – № 1 (19). – С. 84–93.
3. *Большаков А.Г.* Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. – Т. 5. – 2007. – № 3 (15). – С. 83–88.
4. *Броунли Я.* Международное право / пер. с англ. – М., 1977. – Кн. 2. – 509 с.
5. *Верещагин В.Ю., Свиридкина Е.В., Чемурзиева З.И.* Непризнанные государства на постсоветском пространстве: конфликтологический анализ проектов легитимации. – Ростов н/Д, 2008. – 107 с.
6. *Давыдов Ю.П.* Норма против Силы. Проблемы мироурегулирования. – М., 2002. – 287 с.
7. Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета: резолюция Генеральной Ассамблеи 2131 (XX) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/inadmissibility_of_intervention.shtml (дата обращения: 02.02.2020).
8. Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств: резолюция Генеральной Ассамблеи 36/103 // Официальный сайт Орга-

- низации Объединенных Наций. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml (дата обращения: 02.02.2020).
9. Демократия и суверенитет. Многообразие исторического опыта / под ред. А.А. Гусейнова. – М., 2010. – 236 с.
 10. Дмитриев Ю.А., Магомедов Ш.Б., Пономарев А.Г. Суверенитет в науке конституционного права. – М., 1998. – 107 с.
 11. Добронравин Н.А. Модернизация на обочине: выживание и развитие непризнанных государств в XX – начале XXI века. – СПб., 2013. – 252 с.
 12. Казаровец Е.М. Вопросы признания новых государств и правительств в современном международном праве. – М., 1958. – 23 с.
 13. Левин И.Д. Суверенитет. – СПб., 2003. – 373 с.
 14. Маркедонов С.М. Государства de facto / Агентство политических новостей. – 14 ноября 2006 г. – URL: <http://www.apn.ru/publications/article10896.htm> (дата обращения: 22.02.2020).
 15. Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве. – М., 2009. – 384 с.
 16. Николаев Д.Г. Политические основания и условия признания независимости Абазии, Южной Осетии и Косово: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2011. – 185 с.
 17. Новикова О.Н. Приднестровье: автономия или независимость // Актуальные проблемы Европы. – 2009. – № 3. – С. 125–148.
 18. Ноженко М.В. Национальные государства в Европе. – СПб., 2007. – 343 с.
 19. Оппенгейм Л.Л. Международное право / пер. с англ. – М., 1948. – Т. 1. – 408 с.
 20. Пономарева Е.Г., Рудов Г.А. «Принцип домино»: мировая политика на рубеже веков. – М., 2016. – 312 с.
 21. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/216 (1965) // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/216\(1965\)](https://undocs.org/ru/S/RES/216(1965)) (дата обращения: 23.02.2020).
 22. Соболева И.В. Будущее мировой политики: через разрешение противоречия между принципом государственного суверенитета и правом наций на самоопределение – к новой эре международных отношений // Государственный суверенитет vs. право наций на самоопределение: сб. науч. ст. / отв. ред.: Г.В. Лукьянов, А.Л. Рябинин. – М., 2011. – 249 с.
 23. Строева А.С. Международно-правовое признание Косово. – М., 2014. – 224 с.
 24. Тункин Г.И. Основы современного международного права. – М., 1956. – 635 с.
 25. Ушаков Н.А. Международное право. – М., 2000. – 304 с.
 26. Фельдман Д.И. Современные теории международно-правового признания. – Казань, 1963. – 103 с.
 27. Харитоновна Н.И. Приднестровский конфликт и проблема непризнанных государств на постсоветском пространстве в конце XX – начале XXI в.: дис. ... канд. ист. наук. – М., 2008. – 270 с.
 28. Хомский Н. Государства-изгои. Право сильного в мировой политике / пер. с англ. – М., 2003. – 320 с.
 29. Цуциев А.А. Территории проблемного суверенитета // Научные тетради Института Восточной Европы. – Вып. 1. Непризнанные государства / под общ. ред. А.Л. Погорьельского. – М., 2006. – 192 с.
 30. Шестой доклад об односторонних актах государств, подготовленный специальным докладчиком г-ном Виктором Родригесом Седеньо / Комиссия международного права ООН. Сессия 55, 2003. Док. ООН № A/CN.4/534 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/russian/ilc_2003_v2_p1.pdf (дата обращения: 23.02.2020).
 31. Caspersen N., Stansfield G. Unrecognized States in the International System. – New Jersey, 2013. – 272 p.
 32. Charter of the Organization of American States // OAS Official Website. – URL: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp#Chapter_IV (accessed: 22.02.2020).
 33. Kelsen H. Recognition in International Law: Theoretical Observations // American Journal of International Law (AJIL). – Vol. 35. – 1941. – No. 4. – P. 605–617. – URL: https://www.jstor.org/stable/2192561?seq=1#page_scan_tab_contents (accessed: 23.02.2020).

34. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States / Taiwan Documents Project (TDP). – URL: <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm> (accessed: 14.02.2020).
35. *Stanislawski B., Levitsky M.* Black Spots: Insecurity From Beyond the Horizon / Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, «Bridging Multiple Divides» (San Francisco, 2008). – URL: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/2/8/1/p252812_index.html (accessed: 22.02.2020).

Шорохов Вячеслав Евгеньевич,

аспирант,

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ,
Новосибирск.

E-mail: v-shorohov@list.ru

Vyacheslav E. Shorokhov,

postgraduate student,

Siberian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration,
Novosibirsk.

E-mail: v-shorohov@list.ru

**ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОСТИ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**THEORY OF INSTITUTIONAL POLICY OF COUNTER
CORRUPTION IN PUBLIC AUTHORITIES**

Аннотация: в статье анализируется институциональный контекст, в рамках которого осуществляется противодействие коррупции на современном этапе общественного и государственного развития. Понятие «коррупция» рассматривается с точки зрения политического анализа, подчеркивается многообразие подходов к его трактовке и обосновывается вывод об институциональности проблем, формирующих системность данного явления. Выделяется ряд значимых институциональных факторов, влияющих на эффективность проводимой государственной антикоррупционной политики, в том числе на основе мировой практики реализации антикоррупционных мер в 1979–2019 годах. Анализируются специфика действия этих факторов применительно к российской политической системе и перспективность культурно-образовательных направлений современной политики противодействия коррупции в органах публичной власти.

Ключевые слова: политическая наука, коррупция, государственная антикоррупционная политика, публичная власть, политика институциональности противодействия коррупции.

Abstract: the article analyzes the institutional context within which the fight against corruption is carried out at the present stage of social and state development. The concept of “corruption” is considered from the point of view of political analysis, the diversity of approaches to its interpretation is emphasized, and the conclusion about the institutional nature of the problems that form the systematic nature of this phenomenon is substantiated. A number of significant institutional factors are identified that affect the effectiveness of the state anti-corruption policy, including, based on international practice of implementing anti-corruption measures in 1979–2019. The specificity of the action of these factors in relation to the Russian political system and the prospects of the cultural and educational areas of the modern anti-corruption policy in public authorities are shown.

Key words: political science, corruption, state anti-corruption policy, public authority, institutional policy of combating corruption.

Современная российская действительность характеризуется институциональными проблемами политической системы, спецификой национального менталитета, несовершенством действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства, проблемами правоприменительной практики, что, безусловно, определяет высокий уровень коррупционных рисков в политической среде и органах публичной власти. В свою очередь, эти факторы обуславливают определенный исследовательский интерес и необходимость всестороннего изучения феномена коррупции, используя разные научные подходы и методы. На сегодняшний день особо актуальны вопросы направленности и эффективности мер антикоррупционной политики, а также поиска оптимальных форм противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления. С этих позиций данное исследование предполагает анализ совокупности институциональных факторов и их влияние на проводимую государственную политику в области противодействия коррупции в целях интеграции полученных автором теоретических положений в систему научного знания современной политической науки.

Современное понятие коррупции как объекта политического анализа

Проблемы научной разработки вопросов противодействия коррупции выносятся на обсуждение во многих современных работах антикоррупционной тематики по разного рода дисциплинам. Безусловно, существуют различные мнения относительно целесообразности и значимости таких исследований. Например, В.В. Астанин указывает, что написание подобных работ «является модным трендом необходимости и востребованности научного обеспечения реализуемой государственной антикоррупционной политики» [2] и мало ориентировано на решение проблем научной разработки и практической проблематики в этой сфере. Вместе с тем многоаспектность коррупции как социального феномена, многофакторность ее проявления и зависимость конкретного ее содержания от различного рода факторов, определяющих также многообразие направлений антикоррупционного воздействия, на наш взгляд, не вызывают сомнения. Этим обусловлено и существующее многообразие

подходов к трактовке понятий «коррупция», «антикоррупционная политика», «противодействие коррупции», формируемых для целей политики.

Анализ современных международных нормативных актов показывает отсутствие единства в подходах к трактовке понятия и содержания коррупции. Так, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года, формулирует определение коррупции в п. 6 ст. 7 следующим образом: «...понятие коррупции... охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие» [14].

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года не содержит определения коррупции как такового, устанавливая перечень деяний, подлежащих криминализации в целях противодействия ей. В качестве таких деяний Конвенцией Совета Европы установлены активный и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц [15]. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, не содержащая определения данного явления, предусматривает криминализацию различных коррупционных деяний (взяточничество, хищение, коммерческий подкуп, неправомерное присвоение, злоупотребление служебным положением и влиянием в корыстных целях и т.д.) [17].

В Российской Федерации современное понятие коррупции закреплено законодательными нормами, согласно которым, «коррупция: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение деяний от имени или в интересах юридического лица» [25].

Понятие коррупции имеет множество трактовок в источниках, отличных от нормативных, в том числе рассматривающих ее суть с политологических позиций.

Например, согласно определению, предложенному в работе М.О. Изотова, «коррупция – это социальный феномен, предполагающий деятельность государственных служащих, связанную с использованием ими своего должностного положения в личных целях, приносящую деструктивный эффект и повышение энтропии в социальные процессы» [9]. Э.З. Идрисов определяет коррупцию как «противоречащее нормативно-правовым актам и нормам морали общества и государства использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды и обогащения» [8].

Характеризуя политический аспект коррупции, отдельные авторы апеллируют к понятию «политическая коррупция»:

– политическая коррупция – особый вид коррупции в политической сфере, проявления которой заключаются в несанкционированной политической борьбе правящих и оппозиционных элит, партий, корпораций и иных групп; «негативное явление, отражающее факт получения неправомερных выгод в ущерб интересам общества и государства» [7];

– использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения) [12].

Очевидно, что в таких взаимоотношениях коррупция – это, прежде всего, взаимосвязи, в которых обязательно одна из сторон должна являться представителем власти, с другой стороны которому противостоит субъект, заинтересованный в получении выгод (каких-либо благ, ценностей и т.п.). Соответственно, коррупционные отношения – это отношения обмена, в которых могут быть задействованы политики, представители публичной власти, субъекты бизнеса, индивиды, стремящиеся к решению частных проблем, не связанных с политическими интересами или бизнесом, коррупционными путями.

С точки зрения политики и политической науки коррупция как наиболее опасное проявление экономического развития и социально дестабилизирующий фактор в политико-правовой среде предполагает нарушение самого принципа законности, беспристрастности существования и деятельности публичной власти. В рамках коррупционных отношений представители власти становятся фактически частью криминальной сферы, а этот факт сам по себе, как минимум, усложняет, если не сводит на нет, противодействию коррупции.

На общегосударственном политическом уровне коррупция подрывает властный авторитет в публичном поле, оказывает отрицательное влияние не только на экономические характеристики государства, но и на национальную безопасность, выступая своего рода средством перераспределения собственности и капиталов.

Таким образом, коррупция – это системное явление, а не отдельный конкретный вид правонарушения, имеющее в своей основе институциональные проблемы. Коррупционная деятельность – деятельность, классифицируемая уголовным, административным и гражданским законодательством по направлениям, подходящим под легальные характеристики, закрепленные в качестве правоустанавливающих норм.

Опираясь на мировую и отечественную историю, можно отметить, что корни коррупции ведут к обычаю делать подарки, чтобы добиться особого расположения. Уже в первобытном обществе нормальным явлением считалась необходимость платы и подношения подарков лицам, облеченным властью – вождям, жрецам. Со становлением государственности «по мере усложнения и развития государственного аппарата, усиления власти появились профессиональные чиновники, которые, по задумке субъектов, наделяющих их полномочиями, должны были обходиться только фиксированным жалованием» [1], но фактически стремились использовать свое положение для скрытого увеличения личных доходов. Развитие государственного устройства сопровождалось ростом служебных злоупотреблений и одновременно развитием системы регулирования данной сферы общественных отношений. В исторические периоды формирования российского общества как «сословного», «переходного», «трансформирующегося» говорить о том, что такие явления, например, как кумовство и блат, то есть

подходящие под современное определение коррупции, являлись в нем социальным злом, некорректно [19], поскольку зачастую только таким образом граждане могли получить определенные общественные блага. Это отчасти послужило причиной закрепления в общественном сознании допустимости определенных действий коррупционного характера под прикрытием «традиций».

В контексте наличия определенного следа «традиционности» коррупционных проявлений в общественно-политической жизни Россия не уникальна. В аналогичных ценностных рамках коррупционные проявления воспринимаются, например, в африканских государствах: в Африке существует давняя традиция дарения подарков, совершения подношения чего-либо с целью оказать кому-то услугу, почтить, совершить жест помощи [30].

Противодействие коррупции в органах публичной власти: институциональные факторы

Изучение состояния коррупции и результативности антикоррупционных мер, реализуемых в отечественном политическом поле, а также антикоррупционных представлений о России на международной арене осуществляется международной организацией «Transparency International» (российское представительство – автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл-Р”» («ТИ-Р»)). Согласно данным Transparency International, представленным в ежегодном аналитическом отчете, Россия в 2019 году при оценке Индекса восприятия коррупции набрала 28 баллов из 100 возможных и заняла 137 место из 180 исследованных государств [23]. На протяжении нескольких предшествующих периодов Россия набирала 29 баллов и занимала 135–136 места. Данный индекс складывается на основании опросов экспертов, проводимых независимыми организациями по всему миру, оценочные мнения которых положены в основу ранжирования стран по шкале от 0 до 100, где ста баллам соответствует минимальный уровень коррупции. Приведенные данные свидетельствуют о недостаточной эффективности задействованных в настоящее время политических механизмов и проводимой государственной антикоррупционной политики – антикоррупционная ситуация в России к лучшему не изменилась.

Ранее, в 2018 году, Transparency International включила Россию в группу стран, которые не принимают необходимых мер для борьбы с подкупом иностранных должностных лиц. По данным экспертов организации, «в России с 2014 до 2017 года не было возбуждено ни одного дела о подкупе иностранных должностных лиц; в российском законодательстве не предусмотрено наказание за обещание или предложение взятки иностранному должностному лицу; взаимодействие между отдельными органами, которые могут расследовать такие дела (в частности, между МВД и Следственным комитетом), а также со следственными органами других стран налажены недостаточно» [6].

Между тем стоит подчеркнуть, что Россия является участницей Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [18]. На 44 государства, подписавших данную Конвенцию, приходится более 80% объема мирового экспорта. Согласно указанной Конвенции государства-участники, в том числе Россия, обязаны наказывать компании, зарегистрированные в их юрисдикции, за коррупционные практики в других странах (например, за подкуп иностранных чиновников).

Безусловно, определенные достижения в борьбе с коррупцией в России за последние годы существуют, однако специфика российской бюрократии и национального менталитета породили ряд негативных последствий, среди которых весомую роль играет так называемая имитационная активность. В рамках последней такая деятельность сводится к заведомому формализму и составлению актов отчетности о выполнении плановых показателей, что приводит к отсутствию реальных эффективных результатов. Подобная имитационная активность деформирует и искажает смысл и цели борьбы с коррупцией, в том числе слабо коррелирует с основными принципами противодействия коррупции.

Системной проблемой повышения эффективности противодействия коррупции, свойственной не только России, являются, например, механизмы финансирования бизнес-сообществом избирательных кампаний и, прежде всего, покупка мест в избирательных списках: нередко «покупка» места депутата для успешного и амбициозного бизнесмена – это лишь некая стартовая площадка для прыжка в исполнительные структуры, являющиеся «держате-

лем ключей» от бюджетных ресурсов. В сущности этот феномен характеризует противоположную сторону и одновременно тенденцию такого сращивания – превращение бизнеса во власть [26].

Российская Федерация – государство, практика реализации антикоррупционной политики которого иллюстрирует явную связь между коррупцией и уровнем развития демократии. В связи с этим деятельность институтов публичной власти в сфере противодействия коррупции, очевидно, должна быть структурирована по разным направлениям и с учетом факторов различного рода.

Законодательное регулирование общественных отношений в любой сфере является достаточно мощным политическим фактором, противодействие коррупции не исключение. Для России остаются актуальными вопросы имплементации международных норм права, развития правовых моделей, позволяющих минимизировать коррупционные риски, укрепления законодательного антикоррупционного регулирования на региональном и муниципальном уровнях.

Вопросы антикоррупционной деятельности лежат в поле внимания международных акторов, противодействие коррупции признается важнейшей задачей деятельности международных организаций. В числе первых внимание на данную проблему было обращено в Организации Объединенных Наций; регулирование этой сферы осуществляется также Советом Европы, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группой государств против коррупции (ГРЕКО), полноправным членом которой является и Россия. Общая для всех международных нормативных актов проблема документальной множественности, отсутствия упорядоченности и согласованности их содержания, противоречивости, допуска произвольного толкования международных антикоррупционных стандартов отдельными международными институтами в отношении России усугубляется выборочным подходом к ратификации законодательных регуляторов.

Так, например, Российской Федерацией ратифицирована Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года [15], но Россия не участвует в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года [16], положения которой имеют важное значение в рассматриваемой сфере.

С точки зрения институциональной специфики коррупции значимыми факторами являются избыточные полномочия должностных лиц и государственных служащих, их безответственность и неправильная мотивация [13]. Иными словами, риски коррупции возрастают при расширении сферы государственного влияния, снижении возможностей выявления коррупционных проявлений и неотвратимости наказания за них, а также при снижении стимулов к добросовестному осуществлению своих должностных полномочий и обязанностей государственных служащих. Таким образом, вполне очевидно, что развитие институциональных факторов противодействия коррупции, в свою очередь, должно быть направлено по пути ограничения полномочий государственных и муниципальных служащих, формирования системы правильной мотивации служащих, а также по пути повышения ответственности в вопросах противодействия коррупции.

Развитие антикоррупционных мер посредством ограничения власти и полномочий должностных лиц закономерно снижает коррупционные риски вследствие сокращения возможностей чиновников по извлечению административной ренты за принятие решений в пользу определенных лиц. Использование дискреционной власти чиновничества может быть ограничено в рамках разгосударствления экономики. Данный фактор антикоррупционного воздействия привлекает особое внимание Европейской комиссии. Так, например, согласно содержанию отчета о мерах противодействия коррупции в 2014 году Еврокомиссия связывает механизмы формирования коррупции в государствах – членах Евросоюза с определенными недостатками государственных предприятий, такими как недостаточная информационная открытость распределения фондов, наличие практики осуществления государственных закупок по завышенным ценам, практик нецелевого использования денежных средств [33]. Данные характеристики государственных предприятий, дополняемые несовершенством законодательных норм и наличием практики политизированных персонализированных назначений на руководящие должности, в полной мере свойственны и российской институциональной среде.

Следует подчеркнуть, что во всех странах, практикующих активную антикоррупционную деятельность, наибольшие риски

несут процессы генерирования финансовых потоков в сфере государственных закупок. По оценкам Европейской комиссии, в разных государствах доля коррупционных расходов может достигать до 50% [34]. Эти факты обуславливают необходимость повышения прозрачности конкурсных процедур и внедрения механизмов, которые позволили бы избежать личного участия должностных лиц в выборе поставщиков.

С институциональной точки зрения в механизме противодействия коррупции особое внимание должно быть уделено развитию конкуренции в государственном секторе. Деятельность государства в определенных сферах, в которых оно является монополистом (например, сфера предоставления услуг населению), не только несет риски снижения эффективности, но и предполагает сопутствующие коррупционные риски, связанные с возможностями ценовых манипуляций и взяточничества. Устранение коррупционных рисков в данной сфере возможно путем допуска в нее частных компаний, однако ограничение монополии государства требует решения ряда вопросов, прежде всего устранения входных и выходных барьеров (в целях конкурентного доступа на рынок компаний, обладающих определенными характеристиками), создания стимулов для работы частных лиц в этой области (обеспечивая поддержание эффективности услуг по соотношению цены и качества), обеспечение информированного выбора потребителей (в целях создания условий для совершения потребителями осознанного выбора). Для решения названных проблем, безусловно, необходима предварительная проработка соответствующих механизмов на стратегическом уровне в целях разработки критериев к поставщикам услуг.

В исследовании Международного валютного фонда, предметом изучения которого являлись механизмы коррупции в условиях несвободной экономики и зависимости масштабов коррупции от уровня государственного участия в экономике [32], отмечено, что широкие возможности для развития коррупции создают проявления излишней либерализации экономики – ослабление внимания государства к установлению торговых квот, государственных субсидий, отказ от регулирования обменных курсов, торговых цен. Торговые ограничения стимулируют развитие нелегальных способов получения лицензий на импорт товаров, при котором на-

циональные производители, проявляя интерес к протекционизму, используют, прежде всего, механизм взяточничества для лоббирования своих интересов, возможности подкупа лиц, ответственных за регулирование цен; данные ограничения открывают для производителей перспективы получения сверхприбылей от продажи товаров по нерыночным ценам, а возможности искусственного завышения или занижения цен создают преимущества для государственных и связанных с государством банков.

В развитии антикоррупционных характеристик государственных и муниципальных служащих важное значение имеет исходная мотивация, сущностные аспекты которой должны быть выделены уже на этапе поступления на службу. В мировой практике есть положительные и результативные примеры – в отношении кандидатов проводятся различные опросы, тестирования, проверки на честность и контроль образа жизни. Например, с помощью психологического тестирования, проводимого при участии соответствующих специалистов, определяются ценностные ориентации и установки индивида в отношении моральных принципов и субъективных мнений относительно коррупционного поведения, готовность ориентироваться на принятые общественные нормы в этой сфере, что позволяет идентифицировать и «отсеивать» лиц, склонных к неподобающему поведению.

В этом контексте интересен также формат и опыт отдельных стран по целенаправленной проверке потенциальных служащих на честность путем преднамеренного создания компрометирующих ситуаций и отслеживания особенностей их поведения в таких ситуациях. При этом реакция претендентов отслеживается без уведомления последних о проведении в отношении него такой проверки. В рамках такой проверки может быть предложена взятка, осуществляется отслеживание деятельности проверяемого лица, в отношении которого есть подозрения о его коррумпированности (контроль перемещений, телефонных разговоров, финансовых операций и т.д.), и др. [13]. Безусловно, проведение подобных проверок предполагает наличие специального законодательства, аналог которого в российской нормативной базе пока отсутствует.

Оценка степени осознанности государственными и муниципальными служащими коррупционных рисков профессиональ-

ной деятельности в некоторых странах устанавливается проведение анонимных опросов, данные которых используются не только ради статистики, но и для разработки конкретных учебных и тренинговых программ, проводимых в целях развития правильной мотивации служащих. Так, например, в Австралии среди представителей органов власти проводятся анонимные опросы по анкетам, включающим в себя ситуативные описания коррупционных проявлений, в том числе неявных, в которых респондентам предлагается сделать осознанный выбор [29].

Помимо стимулирования антикоррупционной мотивации отдельное внимание должно быть уделено созданию адекватной системы вознаграждения служащих, построенной на основе за действия не только материальных стимулов, но и перспектив карьерного роста, общественного признания на базе регулярной оценки качества служебной деятельности конкретного субъекта (с учетом индивидуального вклада в деятельность государственного или муниципального органа, подразделения и т.д.).

Повышение ответственности служащих требует разработки и реализации мер по развитию контроля за деятельностью органов публичной власти и отдельных категорий должностных лиц, обеспечению ее прозрачности, а также разработки санкций системы правосудия, способных реально обеспечить неотвратимость наказания за коррупционные правонарушения.

Стоит особо отметить, что повышение ответственности государственных и муниципальных служащих в вопросах противодействия коррупции заключается не только в справедливом стремлении следовать профессиональным, этическим, нормативным нормам и требованиям, в данном ракурсе требуется сформированная система декларирования доходов и активов указанных категорий. Периодическое предоставление таких отчетов в соответствии с действующим законодательством рассчитано на предупреждение коррупционных действий, а также способствует выявлению коррупционных рисков и нарушений. В разных странах подобные системы подотчетности чиновников реализованы по-разному – от ежегодного информирования соответствующих органов до разового предоставления отчетности при вступлении в должность и ее оставлении. По мнению Всемирного банка, высокой эффективности подобная система

декларирования доходов служащих может добиться исключительно при соблюдении принципов справедливости, транспарентности и законодательного закрепления такой обязанности, равно как и закрепления на нормативном уровне прав граждан к получению подобной информации [36].

Отдельным направлением повышения ответственности в сфере государственного и муниципального управления является степень прозрачности доходов и расходов (повышение открытости бюджета и бюджетного процесса). В России участие граждан в бюджетном процессе ограничивается выбором представителей, действующих от имени граждан. В зарубежной практике (США, некоторые Европейские государства) существует более широкий опыт, подразумевающий разные формы личного участия граждан [35]. Развитие информационно-технической сферы и ИКТ-технологий в государственном и муниципальном секторах открывает уникальные возможности реализации инновационных методов повышения открытости бюджетного процесса. В свою очередь, ответственность органов публичной власти должна быть подкреплена совершенствованием систем финансового контроля и аудита, что также в современных условиях предполагает использование определенных технологий (например, использование программных решений, позволяющих осуществлять высокоскоростное сопоставление данных, специальных программ в сфере аудита, учета и отчетности и т.д.).

Определяющее значение в развитии институциональных аспектов противодействия коррупции имеет повышение социального и общественного контроля, а также парламентского контроля над исполнительной властью.

Помимо этого на международном уровне отмечается важность оптимизации работы с информаторами по фактам коррупционных проявлений (наиболее простой их формой является создание защищенных «горячих линий») и формирования механизмов их защиты [31]. Подобные механизмы должны иметь строгое законодательное закрепление, понятные каналы передачи таких сведений и подразумевать распространение соответствующей информации в органах публичной власти.

Следует отметить, что все институциональные меры по развитию антикоррупционной деятельности должны подкрепляться

реальной независимостью вертикалей власти и наличием проработанной системы санкций за коррупционные деяния.

Направления и перспективы политики институциональности противодействия коррупции

Процессы борьбы с коррупцией и реформирования системы государственного и муниципального управления неотделимы, имеют множество точек соприкосновения (совершенствование законодательства, развитие государственного и общественного контроля, гласности, развитие институтов административной и профессиональной этики и др.) и должны иметь детально проработанную правовую основу [28], в том числе в сфере подготовки антикоррупционно устойчивых кадров государственной и муниципальной службы [27].

Противостоять коррупции на разных уровнях ее проявления невозможно в отсутствие эффективной системы антикоррупционного управления персоналом. Эти аспекты касаются, прежде всего, оптимизации организационно-кадровых структур и штатных расписаний органов публичной власти в целях исключения избыточности должностей, а также пересмотра требований к кандидатам на должности государственной или муниципальной службы с позиций ужесточения антикоррупционных требований. Ориентирование служащих на требуемые стандарты поведения и предотвращение злоупотреблений осуществляется в настоящее время в рамках разработки и внедрения в практику управления этических кодексов.

В таких условиях происходит переосмысление базовых нравственных категорий и ставятся задачи возрождения основных принципов этики государственной и муниципальной службы, установления единых норм и принципов морали служащих вне зависимости от уровня, должности и фактического места реализации служебных полномочий.

По мнению Г.А. Борщевского, «этика государственной и муниципальной службы представляет собой образ поведения служащего в профессиональной служебной деятельности, основанный на:

– ценностях и нормах российского общества как социального целого;

- ценностях и нормах социальной группы (класса), к которой относится государственный и муниципальный служащий;
- ценностях и нормах государственной и муниципальной службы как особой социально-профессиональной группы;
- индивидуальных ценностях и нормах государственного и муниципального служащего как личности, которые могут быть выражены в форме официальных предписаний либо индивидуальных и (или) коллективных представлений о должном, осуждаемом и запретном поведении для служащего. Понятия этического, морального и нравственного поведения служащих могут рассматриваться синонимически» [5].

Формальное регулирование деятельности и этических норм служащих осуществляется посредством законов, содержащих основные требования к должностям, профессиональному статусу этой категории, а также в соответствии с положениями утвержденного на федеральном уровне в 2010 году Типового кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации [24].

Внедрение данного Кодекса и разработка на его базе локальных документов не обеспечило быстрого решения этических проблем в сфере государственного и муниципального управления. Серьезной проблемой остается недостаточная развитость института профессиональной этики муниципальных служащих, которая состоит в основном в закреплении ее необходимости в действующих нормах, но характеризуется отсутствием пояснения содержания и специфики, а также сложностями поиска практики применения установленных норм. Ряд элементов в части ответственности муниципальных служащих в вопросах этики имеют исключительно декларативный характер, а механизмы для их практической реализации отсутствуют. Анализ содержания кодексов этического поведения муниципальных служащих, принятых в настоящее время, показывает, что отечественная практика на муниципальном уровне сводится к нормативно-правовому закреплению принципов и правил поведения служащих в форме фактического воспроизведения положений указанного Типового кодекса.

Разработка этических кодексов должна быть дополнена рядом значимых мер организационного, финансового, кадрового

и правового характера, комплексная реализация которых позволит рассчитывать на эффективное формирование профессиональной этики в системе муниципальной службы.

Возможная мера развития профессиональной этики государственных и муниципальных служащих – модернизация кадровой политики, в том числе совершенствование подсистемы отбора и найма претендентов на должности государственной и муниципальной службы, увязка подсистемы поощрения и карьеры служащих с соблюдением ими принципов и норм профессиональной этики, а также развитие практики обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в целях формирования и закрепления основ профессиональной этики как у действующих служащих, так и у тех, кто только планирует построение карьеры в системе публичной власти.

Как справедливо отмечают отдельные исследователи, антикоррупционное образование следует считать «одним из наиболее эффективных и перспективных направлений противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления» [3]. Так, И.И. Бикеев и П.А. Кабанов указывают, что «остро встает вопрос о получении сотрудниками подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений дополнительного профессионального образования по вопросам противодействия коррупции. В первую очередь необходимо определение необходимых для них знаний и навыков, а затем разработка требующихся для их предоставления учебных дисциплин» [4]. П.А. Кабанов также отдельно подчеркивает необходимость и важность обучения антикоррупционному поведению в политической сфере жизни общества всех субъектов политики [10, 11]. В свою очередь В.И. Прасолов отмечает, что «государство, озабоченное ростом коррупционных проявлений, на законодательном и правоприменительном уровнях вводит всё больше регулирующих норм, усложняющих бизнес-процессы и вопросы взаимодействия органов управления и власти. Однако бюрократические рычаги только усиливают коррупционную зависимость, обеспечивая рост затрат и усложнение процессов управления» [21].

Существует острая необходимость в развитии компетенций специалистов в сфере антикоррупционной деятельности, в том

числе посредством специального обучения. С этой точки зрения антикоррупционная подготовка государственных и муниципальных служащих в процессе становления личности может проводиться, например, посредством антикоррупционного просвещения.

Вопросы антикоррупционного просвещения востребованы в сфере реализации государственной политики противодействия коррупции и регулируются на всех уровнях, подтверждением чего выступает наличие соответствующих нормативных правовых актов как на федеральном уровне [22], так и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации [20]. Ожидаемыми результатами подобных программ являются повышение информированности и правовой грамотности граждан и жителей отдельных регионов (муниципальных образований), их правовое воспитание и популяризация антикоррупционных стандартов, а также создание условий для формирования негативного общественного мнения к проявлениям коррупции. Однако, как и в случае с научной трактовкой понятия «антикоррупционное образование», категория «антикоррупционное просвещение» не имеет общепринятого определения. При этом необходимо понимать, что антикоррупционное просвещение не должно отождествляться с другими средствами профилактики коррупции, в частности с антикоррупционной пропагандой.

Таким образом, в проведенном исследовании подчеркивается, что выделенные факторы противодействия коррупции находятся во взаимозависимой институциональной связи (например, ограничение полномочий государственных служащих должно сопровождаться соответствующим системным закреплением норм и правил, а вопросы ответственности и правильной внутренней мотивации должны иметь прочную культурно-образовательную поддержку). Современная мировая практика диктует наиболее эффективный формат превентивных направлений антикоррупционной политики – реализацию мер антикоррупционного просвещения в совокупности с развитой системой антикоррупционного образования и обучения. С этих позиций, безусловно, решение проблем противодействия коррупции в институтах публичной власти требует комплексного подхода с явным приоритетом профилактических мер, определяющих принципы и основы стратегии современной государственной антикоррупционной политики.

Литература

1. Агешкина Н.А., Бельянская А.Б., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/77718969/> (дата обращения: 03.05.2020).
2. Астанин В.В. Мониторинг диссертаций по антикоррупционной тематике: примеры и проблемы качества // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 2 (15). – С. 32–39.
3. Бикеев И.И., Кабанов П.А. Антикоррупционное образование в России: состояние и перспективы // Бизнес. Образование. Право. – 2010. – № 3 (13). – С. 178–188.
4. Бикеев И.И., Кабанов П.А. О систематизации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 4. – С. 36–41.
5. Борщевский Г.А. Соотношение модели государственной службы и этики государственных служащих // Коммуникология. – Т. 3. – 2015. – № 3. – С. 42–62.
6. Доклад Transparency International: Россия не борется с «экспортом коррупции» // Официальный сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». – URL: <https://transparency.org.ru/research/drugie-issledovaniya/doklad-transparency-international-rossiya-ne-boretsya-s-eksportom-korrupsii.html> (дата обращения: 03.05.2020).
7. Зарандия Д.А. К вопросу о содержании понятия политической коррупции // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2011. – № 6 (166). – С. 34–36.
8. Идрисов Э.З. СМИ в системе антикоррупционной политики современной России: дис. ... канд. полит. наук. – 2014. – 201 с.
9. Изотов М.О. Коррупция в современной России: социокультурные основания и формы проявления: автореф. дис. ... канд. филос. наук. – 2012. – 22 с.
10. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. – Нижнекамск: Нижнекамск. филиал МГЭИ, 2004. – 174 с.
11. Кабанов П.А. Антикоррупционное просвещение в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования организации и перспективы развития // NB: Административное право и практика администрирования. – 2016. – № 4. – С. 35–55.
12. Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. – 2015. – № 7. – С. 45–52.
13. Климовицкий С.В., Каропова С.Г. Институциональные меры по борьбе с коррупцией // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. – № 8-9. – С. 64–70.
14. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/1305338/> (дата обращения: 03.05.2020).
15. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS N 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/2560783/> (дата обращения: 03.05.2020).
16. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS N 174 (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/4089549/> (дата обращения: 03.05.2020).
17. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/2563049/> (дата обращения: 03.05.2020).
18. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Стамбул, 21 ноября 1997 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/70105066/> (дата обращения: 03.05.2020).
19. Одинцов А.В. Коррупция как норма и патология (современное состояние исследования) // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 7: Философия. – 2016. – № 3 (33). – С. 85–94.

20. Постановление Правительства Новосибирской области от 28 января 2015 г. № 26-п «Об утверждении программы “Антикоррупционное просвещение в Новосибирской области на 2015–2016 годы”» // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/7249076/> (дата обращения: 03.05.2020).
21. *Прасолов В.И.* Основные направления антикоррупционной политики субъекта экономических отношений // *Успехи современной науки и образования*. – Т. 3. – 2016. – № 9. – С. 112–114.
22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы» // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70555558/> (дата обращения: 03.05.2020).
23. Россия в Индексе восприятия коррупции-2019: 28 баллов и 137 место // Официальный сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». – URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indeks-vospriyatiya-korrupsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (дата обращения: 03.05.2020).
24. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [одобрен решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., протокол № 21] // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/55171108/> (дата обращения: 03.05.2020).
25. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // Официальный сайт СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12164203/> (дата обращения: 03.05.2020).
26. *Федоров А.Ю.* Правовая охрана корпоративных отношений. Актуальные проблемы, противодействие современным криминальным угрозам, зарубежный опыт: науч.-практ. пособие. – М.: Юстицинформ, 2012. – 816 с.
27. *Шорохов В.Е.* Перспективы антикоррупционной политики в современной России // *Вестник Финансового университета. Серия: Гуманитарные науки*. – 2019. – № 1. – С. 66–70.
28. *Шорохов В.Е.* Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России // *Российская юстиция*. – 2019. – № 11. – С. 49–51.
29. Attitudes to Corruption, Misconduct, and Maladministration in South Australia. University of Adelaide, 2014. – URL: <https://blogs.adelaide.edu.au/law/2014/10/09/attitudes-to-corruption-misconduct-and-maladministration-in-south-australia/> (accessed: 03.05.2020).
30. *Bangura A.K.* Why anti-corruption initiatives fail in Africa and a suggestion for remedy // Organizational and management mechanisms of anti-corruption activities (Russian and foreign experience), 2016. – P. 249–251.
31. CleanGovBiz. Whistleblower protection: Encouraging reporting. OECD, 2012. – URL: <https://anticorruption-integrity.oecd.org/> (accessed: 03.05.2020).
32. *Mauro P.* Why Worry About Corruption? International Monetary Fund // *Economic issues*. – 1997. – No. 6. – URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/index.htm> (accessed: 03.05.2020).
33. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. European Commission, 2014. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0002:FIN:En:PDF> (accessed: 03.05.2020).
34. Report from the Commission to the Council and European Parliament. European Commission, 2014. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (accessed: 03.05.2020).
35. *Tanaka S.* Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective // *OECD Journal on Budgeting*. – Vol. 7. – 2007. – No. 2. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412013.pdf> (accessed: 03.05.2020).
36. Why do financial disclosure systems matter for corruption? // *The World Bank*, 2012. – URL: <https://blogs.worldbank.org/psd/why-do-financial-disclosure-systems-matter-for-corruption> (accessed: 03.05.2020).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Карпович Олег Геннадьевич,

доктор юридических наук, доктор политических наук,
профессор, Дипломатическая академия МИД России, Москва.
E-mail: iskran@yahoo.com

Oleg G. Karpovich,

Doctor of Law, Doctor of Political Science,
Professor, Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, Moscow.
E-mail: iskran@yahoo.com

Ногмова Аделина Шафиковна,

кандидат политических наук,
Дипломатическая академия МИД России, Москва.
E-mail: adelinamid@mail.ru

Adelina Sh. Nogmova,

Ph.D. (Political Science),
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, Moscow.
E-mail: adelinamid@mail.ru

Литвинов Валерий Олегович,

аспирант, Дипломатическая академия МИД России, Москва.
E-mail: valeriy.litvinov2015@yandex.ru

Valery O. Litvinov,

postgraduate, Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, Moscow.
E-mail: valeriy.litvinov2015@yandex.ru

ФЕНОМЕН ДВИЖЕНИЯ «ЖЕЛТЫХ ЖИЛЕТОВ» ВО ФРАНЦИИ И «ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»

THE PHENOMENON OF THE “YELLOW VESTS” MOVEMENT IN FRANCE AND THE “COLOUR REVOLUTIONS”

Аннотация: в настоящей статье проанализированы протестные акции, прошедшие в Париже в 2018–2019 годах, приведена хронология событий. В ходе исследования определены особенности «цветных революций», новейшие тактики организации протестных

движений, управления толпой, наиболее эффективная стратегия использования уличных мятежей для свержения власти в стране-объекте. Проведен сравнительный анализ демонстраций «желтых жилетов» и «цветных революций» прошлых лет. Установлено, что «желтые жилеты» и вызванные ими протесты во Франции не являются попыткой разжигания «цветной революции» в связи с отсутствием единого центра организации протестов, качественной подготовки к мятежам, должной коммуникации между ячейками и, как следствие, неэффективным использованием сторонниками движения «желтых жилетов» тактики гражданских протестов и управления толпой. Не были очевидны мотивы предлагаемых организаторов протестов; выступления характеризовались разобщенностью; не были скоординированы действия движения.

Ключевые слова: движение «желтых жилетов», «цветная революция», протесты, гибридная война, гражданское неповиновение, техники управления толпой.

Abstract: this article analyzes the protests that took place in Paris in 2018–2019, and provides a chronology of events. The study revealed the features of “color revolutions”, the latest tactics of protest movement organizations, crowd control, and the most effective strategy for using street riots to overthrow the government in the target-country. Subsequently, a comparative analysis of the yellow vest demonstrations and the “color revolutions” of the past years was conducted. The study found that the “Yellow vests” and the resulting protests in France are not an attempt of a “color revolution”, because of the lack of a single center of coordination of protests, needed preparations to the riots and communication between protestant cells, and, as a result, the ineffective use of civil protest tactics and crowd management by supporters of the “Yellow vests” movement. The motives of the alleged organizers of the protests were not obvious; the speeches were characterized by disunity, and the movement’s actions were not coordinated.

Key words: Yellow vests movement, “Color revolution”, protests, hybrid warfare, civil unrest, crowd control technics.

Политические события во Франции, которые происходят в последние два года, показали, что президент и его политика не пользуются широкой поддержкой. Реформы, проведенные Э. Макроном, затронули средний класс [6], чем понизили уровень доверия к власти. Другим результатом проводимой политики стал рост цен на энергоносители, что также вызвало недовольство жителей Франции. Всё это вылилось в ряд протестных акций, прошедших под эгидой движения «желтых жилетов».

«Желтые жилеты» – протестное движение, зародившееся во Франции в ноябре 2018 года. В дальнейшем митинги и протестные акции людей в желтых жилетах проходили в разных частях Европы.

Катализатором к формированию движения стал пост Эрика Друэ и Присциллии Людоски на сайте “change.org”, опубликованный в мае 2018 года [29]. Это была петиция, направленная против прогнозируемого роста цен на нефтепродукты с 1 января 2019 года. Повышение стоимости дизельного топлива и бензина связано с проводимой правительством Франции политикой уменьшения выброса парниковых газов и развития альтернатив-

ных источников энергии, что позволило бы стране стать менее зависимой от традиционных источников энергии.

Правительство Эдуара Филиппа использовало конституционную возможность обойти нижнюю палату парламента (где большая доля мест принадлежала оппозиции), чтобы принять ряд законов, одним из которых стал непопулярный Закон о труде (изменения в трудовое законодательство страны), вызвавший протестные акции [1]. Закон ухудшил положение французского среднего класса, упростил процедуру увольнения сотрудников и либерализовал рынок труда. Эти положения подорвали поддержку нового правительства среди населения и привели к забастовкам и митингам профсоюзов. Э. Макрона стали считать «президентом для богатых» [2]. Прологом движения «желтых жилетов» стала петиция автомобилистов, которая обрела популярность к октябрю 2018 года [22].

Протесты начались 17 ноября 2018 года. Количество участников насчитывало более 300 тысяч человек по всей стране [12]. Протестующие блокировали транспортные узлы и возводили баррикады. Целью «желтых жилетов» стали хранилища бензина и дизельного топлива. В ходе демонстраций 17 ноября были заблокированы порядка 10 топливных складов [17]. В Реюньоне (заморский департамент Франции) протесты были настолько мощными, что блокировка дорог привела к прекращению функционирования школ на три дня. Причиной массовых выступлений послужила бедность населения региона. 21 ноября Э. Макрон был вынужден направить дополнительный военный контингент на остров для останова мародерства и бунтов [19].

В последующие месяцы каждые выходные протестное движение собирало под свои «знамена» людей по всей стране. 24 ноября во время второй волны демонстраций на улицы вышло 106 тысяч людей, из них 8 тысяч – в Париже [24]. Протестующие получили разрешение собраться на Марсовом поле. Однако они стремились попасть на Елисейские поля, поскольку данная территория является очень важным транспортным узлом. Его блокировка внесла бы неудобства в жизнь горожан, сделав протест более заметным. Кроме того, этот район является местом проживания состоятельных парижан, там расположены банки, дорогие бутики. Погромы и вандализм в данной части города отражали

стремление протестантов навредить богачам, интересы которых, по мнению сторонников движения «желтых жилетов», защищает президент Э. Макрон [2].

С каждой неделей протесты становились всё более жестокими и опасными. Более агрессивную тактику протестанты применили 26 ноября: бросали куски брусчатки в полицию, создавали горящие баррикады. Сотрудники правоохранительных органов ответили слезоточивым газом и водометами. Повышение уровня агрессии разделило толпу на две категории: сторонников мирного протеста (пенсионеров и семей с детьми) и радикально настроенную молодежь, часть которой приезжала на митинги из провинции и неблагополучных районов Парижа.

1 декабря 2018 года протестующие блокировали аэропорты, а также попытались перекрыть движение на площади Шарля де Голля. Изначально им было запрещено проводить собрания на Елисейских полях (они были перекрыты полицейскими кордонами), площади Шарля де Голля и прилегающих к площади улиц. И именно на площади Шарля де Голля, у подножия Триумфальной арки, с раннего утра начали собираться демонстранты. Выбор этого места был обусловлен фактором стратегического положения площади – ранее она носила название «Площадь Звезды», так как к ней сходятся 12 больших и маленьких улиц, образуя круговое движение вокруг арки, а прекращение и снижение проходимости данного транспортного узла сильно осложняет трафик в городе. Полиция не смогла удержать демонстрантов, и площадь с прилегающими к ней улицами были взяты под контроль последних. Протесты длились с 6 часов утра до глубокой ночи. Демонстранты переворачивали и поджигали машины, создавали костры из подручных материалов с целью приостановить продвижение полиции, которая разделяла толпу на маленькие группы, снижая, таким образом, ее опасность. Протестующие поджигали банки, разбивали витрины магазинов. На улицах появились граффити с надписями: «Мы хотим президента для бедных», «Люди хотят падения режима», «В отставку Макрона» и др. [2]. Главный акт вандализма произошел на самой площади Звезды. Триумфальная арка, памятник культурного наследия Франции, была исписана протестными лозунгами. Музей, находящийся внутри

нее, также подвергся актам вандализма. Эти действия протестующих были осуждены обществом, что заставило политиков, которые ранее поддерживали движение «желтых жилетов», дистанцироваться от протестов. При этом они продолжили поддерживать саму идею протеста против правительства и реформ Э. Макрона.

8 декабря 2018 года прошли протесты по всей стране. Большинство магазинов Парижа, а также такие центры культуры, как Лувр, Эйфелева башня и Опера, в тот день были закрыты [14]. Полиция установила ограждения у Елисейского дворца, в который ранее пыталась попасть часть протестующих, вывела на улицы бронетехнику в целях предотвращения беспорядков [14]. По заявлениям министра внутренних дел Франции Кристофа Кастанера, в тот день по всей стране на демонстрации вышли порядка 125 тысяч протестующих, из них 10 тысяч – в столице [14]. Стоит отметить радикализацию их требований, которую старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН Павел Тимофеев связывает с отсутствием диалога между последними и властями [10].

10 декабря 2018 года Эммануэль Макрон выступил с обращением к французскому народу, в котором пообещал повышение минимальной заработной платы на 100 евро в месяц в 2019 году. Помимо этого он заявил, что государственные сборы и налоги не будут взиматься со сверхурочной работы в 2019 году, а также с любых бонусов, выплачиваемых работникам в конце 2018 года, анонсировал отмену запланированного повышения налога для пенсионеров с низким доходом [16]. Данные обещания стали следствием выступлений «желтых жилетов». При этом Э. Макрон был заинтересован прекратить беспорядки.

Однако заявления французского президента не прекратили выступлений «желтых жилетов». Уже на следующие выходные сторонники движения снова вышли на улицы. Авторы петиции призвали протестующих продолжать демонстрации. 15 декабря 2018 года в Париже, напротив здания Оперы, Присцилла Людоски декларировала: «Мы устали от колоссального налогового давления, которое уносит энергию нашей страны, наших предпринимателей, наших ремесленников, нашего малого бизнеса,

наших творцов и рабочих, в то время как малочисленная элита постоянно уклоняется от налогов» [12].

В тот же день во Франции были зафиксированы выступления примерно 66 тысяч сторонников движения «желтых жилетов» [12]. Уменьшение количества протестующих в 2 раза продемонстрировало эффективность обещаний, данных президентом Э. Макроном в его обращении к народу Франции. Уже к следующим выходным численность протестующих вновь сократилась. Протесты 22 декабря 2018 года насчитывали примерно 40 тысяч человек [27].

В январе 2019 года выступления возобновились: протесты 5, 12 и 19 января собрали по 50 тысяч и 84 тысячи демонстрантов [20; 25; 28]. Однако уже во второй половине месяца они начали затухать.

Лидерам Франции удалось справиться с протестами движения «желтых жилетов» благодаря мерам, указанным в обращении президента Э. Макрона, и эффективному использованию полиции для предотвращения захвата толпой административных зданий, таких как Елисейский дворец.

Динамика выступлений движения «желтых жилетов» позволяет провести параллели с «цветными революциями». Для установления сходств и различий протестов во Франции с феноменом «цветных революций» следует описать последние.

«Цветные революции» – это технологии осуществления государственных переворотов и внешнего управления политической ситуацией в стране в условиях искусственного создания политической нестабильности, в которых давление на власть осуществляется в форме политического шантажа с использованием в качестве инструмента шантажа молодежного протестного движения [11, с. 70]. Это определение позволяет понять, что «цветные революции» ставят своей целью изменение политического курса страны посредством смены правящей элиты. Это может произойти как в ходе захвата власти сторонниками радикальной оппозиции, как на Украине в 2013–2014 годах, так и при провоцировании оппозиционных настроений в обществе при попытках захвата власти (такой процесс можно наблюдать в современном Гонконге). Всё это требует хорошей организационной структуры, слаженной работы руководителей протестов, поддержки отдельных членов оппози-

ции из зарубежья и наличия стартовой проблемы, вызывающей недовольство населения страны – объекта «цветной революции».

Выделяя сходство движения «желтых жилетов» и «цветных революций», прежде всего, стоит отметить начало протеста в Интернете. Будучи удобным и быстрым способом коммуникации, позволяющим рассылать информацию большому количеству людей, Интернет является наиболее часто используемым инструментом организации протестов и набора сторонников. Хотя в последние пять лет у него и появляются конкуренты в тактике управления толпой, такие как приложение FireChat, которое использует Bluetooth (поскольку его не могут отследить или перехватить представители власти), тем не менее в стратегии организации протестов Интернет остается главной опорой. Именно поэтому поводом для начала протестных движений во Франции стала онлайн-петиция, озвученная автомобилистами и завоевавшая большую популярность за пару месяцев. Она стала причиной роста внимания общественности к повышению цен на топливо и дала толчок публичным демонстрациям.

Примечательно, что движение часто ассоциируют с автомобилистами, поскольку именно их изначально не устраивал рост цен. Желтый жилет, который по закону должен находиться в каждой машине во Франции, стал очень удобным символом. Каждая революция нуждается в символе, который поможет выявить «своих» в толпе, сможет отразить численность протестующих, привлечь больше внимания к проблеме. Примером может послужить «оранжевая революция» на Украине, выбравшая своим цветом оранжевый, а символом – мандарин. Другой пример – «революция зонтиков» в Гонконге, цветом которой стал желтый, а символом – зонт. Поэтому желтый жилет, находившийся под рукой у каждого автомобилиста, стал удобным инструментом протестующих, а также дал им собственный цвет. Этот символ позволил людям с разными политическими взглядами объединиться против правительства Э. Макрона.

Другим сходством движения с «цветной революцией» является блокировка транспортных узлов, таких, например, как площадь Шарля де Голля. Обычно во время протестов одной из задач активистов является парализация действующих властей с целью предотвратить контрмеры и создать иллюзию бездействия

и беспомощности правительства. Чаще всего протестующие используют две основные тактики: захват территории и тактика мобильных протестов. Захват территории направлен на привлечение внимания, целью которого является завоевание большего количества сторонников. Протестующие занимают определенную территорию в центре столицы страны – объекта «цветной революции», по возможности, рядом со зданиями, где располагаются государственные структуры, и остаются там, пока не соберут достаточно сторонников, чтобы осуществить захват власти или вынудить правительство пойти на уступки. Наглядным примером использования тактики захвата территории служит центр Киева в 2013–2014 годах.

Вторая тактика (тактика мобильных протестов) отличается от описанной выше: в ходе нее демонстранты перемещаются по городу, блокируя отдельные улицы и важные транспортные и коммуникационные узлы. Преимущество этой тактики заключается в том, что толпа может разделиться на небольшие группы и отступить с места блокировки до прибытия полиции. В качестве примера можно привести протестные движения в Гонконге в 2019 году. Во время выступлений «желтых жилетов» ни одна из данных тактик не была использована в полной мере. Когда протестующие во Франции блокировали склады с топливом 17 ноября 2018 года, они не переместились для продолжения мобильного протеста и не смогли закрепиться, что необходимо для положительной блокады объектов, вследствие чего были разогнаны полицией.

На сходство анализируемых протестов с «цветными революциями» также может указывать тот факт, что протестующие намеревались проникнуть в Елисейский дворец – резиденцию президента Франции, где проходят совещания кабинета министров. Но во время массовых демонстраций на площади Шарля де Голля 1 декабря 2018 года Елисейские поля были заранее перекрыты полицией. Баррикады полиции выстояли, но, если бы протестующие смогли продвинуться по улице, могли иметь место преступления и вандализм в VIII округе Парижа, традиционно считающемся районом обеспеченных горожан. Опасной также можно было бы считать близость толпы к Елисейскому дворцу. Здесь, тем не менее, стоит отметить, что в процессе «цветных

революций» целями протестантов зачастую становятся здания парламента, но в данной ситуации захват Елисейского дворца не привел бы к смене власти в стране, на что обычно рассчитывают сторонники революции. Попытку штурма одного из правительственных зданий бунтари предприняли 5 января 2018 года. Дверь здания была выбита, Бенжамен Гриво, на тот момент являвшийся государственным секретарем при премьер-министре, был эвакуирован из своего офиса [20].

Во время протестов сторонники движения создавали баррикады из дерева и металлических конструкций, которые поджигались. Дым мешал полиции выбить протестующих с улиц. Демонстранты использовали также деревянные пластины в качестве щитов [21]. Такого рода материалы обычно заготавливают заранее – примером могут послужить использовавшиеся протестующими в Гонконге деревянные щиты. На них заранее были сделаны крепления [23]. О подготовке и наличии организации говорит также способность гонконгцев удерживать оборону в здании с помощью заранее заготовленных бутылок с зажигательной смесью. На кадрах с места протестов в Париже видно, что все баррикады и щиты были сделаны в момент начала беспорядков [21]: древесина была найдена на месте и собрана в затронутых демонстрацией магазинах. Подобная неподготовленность свидетельствует об отсутствии предварительной организации протестов и приготовления к ним.

Говоря о различиях протестов во Франции с большинством «цветных революций», прежде всего стоит отметить разобщенность «желтых жилетов». Несмотря на поддержку со стороны отдельных политиков и профсоюзов (к ним можно отнести лидера ультралевой партии «Непокоренная Франция» Жан-Люка Меланшона и лидера ультраправой партии «Национальное объединение» Марин Ле Пен [9]), сложно выделить некий центр, способный координировать бунты. Отдельные группы объединялись с конкретными целями, такими как блокировка складов топлива, но при этом общее руководство протестными движениями отсутствовало. Организаторы петиции, давшей толчок демонстрациям, пытались влиять на французское общество. Примером может служить выступление Присциллии Людоски напротив здания Оперы в Париже, упомянутое выше, и арест Эрика Друэ 22 дека-

бря 2018 года [26]. Оба автора петиции не имели достаточного авторитета у сторонников протестов, чтобы управлять движением. Тогда так «цветная революция» в классическом варианте подразумевает наличие лидера или лидеров, которые заменят правящую элиту и изменят политический курс страны.

Отсутствие руководства порождает множество проблем, которые создают еще больше различий между движением «желтых жилетов» и революциями, таких, например, как невозможность провести быстрый захват власти или полностью парализовать власть, оккупировав правительственные здания и средства коммуникации, когда на улицах собралось рекордное за последние годы количество протестующих, объединенных одной идеей и целью. Протестующие не использовали ни одну из двух тактик протестов достаточно эффективно, чтобы повлиять на правительство.

У движения отсутствовала также теоретическая база. Французы не были готовы к столкновениям с полицией. Если в Гонконге еще до «революции зонтиков» один из лидеров выступлений Бенни Тай своими статьями подготовил теоретическую базу мирных протестов [5] и собрал вокруг себя сторонников для создания организации «Occupy Central with Love and Peace» (сторонников мирного протеста), то «желтые жилеты», как было описано выше, в процессе своих акций разделились на сторонников мирного протеста и радикально настроенных манифестантов. Другим фактором, объясняющим необходимость использования стратегии мирных протестов, является уровень опасности демонстрантов для полиции: в случае смерти сотрудников правоохранительных органов вследствие выхода протестующих за пределы правового поля, а также самого факта вооруженного протеста власти получают моральное и законное право трактовать эти акции как мятеж и применить более жесткие средства разгона демонстрантов. Некоторые сторонники движения «желтых жилетов» вооружались во время шествий и забастовок. Например, Эрик Друэ 22 декабря 2018 года был арестован и оштрафован на 500 евро за незаконное ношение холодного оружия, поскольку пришел на протесты с дубинкой [26]. Всё это могло привести к плачевным последствиям. К примеру, сторонники движения «Occupy Central with Love and Peace» в Гонконге могли обвинить власти в разгоне мирной демонстрации в случае применения к ним силы.

При наличии организации протестов, возможно, удалось бы не допустить одной из главных ошибок протестующих, которая снизила уровень их поддержки в обществе и уменьшила количество мирных демонстрантов, составляющих основную массу любых протестов, – вандализма на площади Звезды. Если бы протестующие не начали столкновения с полицией на раннем этапе и не допустили актов вандализма, обращение президента Э. Макрона к народу Франции 10 декабря 2018 года не имело бы такого большого успеха.

Стоит также отметить несхожести в причинах и поводах большинства «цветных революций» и рассматриваемых беспорядков во Франции. Чаще всего поводом для недовольства властью при «цветной революции» выступают не экономическая политика как таковая, а обвинения в подтасовке выборов («революция роз» в Грузии в 2003–2004 гг., «бульдозерная революция» в Югославии в 2000 г., «оранжевая революция» на Украине в 2004–2005 гг. и др.), изменения в политической системе (события на площади Тяньаньмэнь в Китае в 1989 г., «революция зонтиков» в Гонконге в 2014 г. и др.). Хотя мир помнит и «шафрановую» (Мьянма, 2007 г.), и «уксусную» (Бразилия, 2013–2016 гг.) революции, которые были вызваны экономическими причинами.

У сторонников движения «желтых жилетов» есть объединяющий фактор – неприятие ими реформ Э. Макрона, сделавших правительство менее популярным и породивших мнение о нем, как о «президенте для богатых». Однако отсутствие сплоченности и общего организационного центра протестов лишили демонстрантов возможности выдвигать конкретные требования к власти, как это происходит при «цветных революциях». Обычно лидеры протестных движений формируют свою позицию, которая включает в себя не только отставку действующего правительства, но и конкретные требования и предложения. После их выполнения мятежи не всегда прекращаются, поскольку руководители протестов могут объявить уступки недостаточными и выдвинуть новый перечень запросов. Так, например, на Украине во время Евромайдана 2013–2014 годов оппозиция после отставки кабинета министров выдвинула требования по возвращению страны к парламентско-президентской системе управления и Конституции 2004 года. Другой пример – последствия протестов

стов 2019 года в Гонконге: после объявления Кэрри Лам об отмене Закона об экстрадиции протестующие продолжили требовать ее отставки, выпустить всех задержанных в ходе протестов, начать расследование в целях установления факта превышения должностных полномочий полицейскими и отмены трактовки выступлений 12 июня 2019 года как бунта.

Воинственный характер протестов движения «желтых жилетов» сделал невозможным объявление протестующих жертвами. Как правило, протестанты, использующие стратегию мирного протеста, имеют возможность попросить защиты и поддержки извне. Например, во время неудачной попытки «цветной революции» в России в 2011 году сторонникам оппозиции удалось добиться от Европейского парламента резолюции от 14 декабря 2011 года, которая фактически вмешивалась в дела суверенного государства, выходя тем самым за рамки международного права. Того же пытались добиться организаторы протестов в Гонконге в 2019 году [15]. Этот прием является частью комплекса мер по привлечению внимания, который направлен на сбор как можно большего количества сторонников. Каждый раз активисты пытаются придумать новые акции, которые привнесли бы что-либо новое и зрелищное в историю демонстраций, поскольку это сможет привлечь внимание журналистов и всего мира, что может, в свою очередь, помочь в получении иностранной поддержки. Единственная особенность движения «желтых жилетов», отличающая их от протестов в других странах и привлекающая внимание СМИ, – использование автомобильных желтых жилетов.

Выступления «желтых жилетов» не предложили ничего нового в плане стратегии и тактики. Во время демонстраций отсутствовал контроль толпы, каждый индивид не имел представления о том, что ему нужно делать в конкретный момент. Не были использованы новейшие технологии, применяемые в целях тактики организации уличных протестов, такие, например, как приложение FireChat, использовавшееся во время «революции зонтиков» в Гонконге еще в 2014 году.

Кроме того, не возник проправительственный лагерь, который часто формируется в противовес сторонникам «цветной революции». Это объясняется рядом факторов:

- непопулярная социально-экономическая политика Эммануэля Макрона, которая ударила по французскому среднему классу и лишила президента популярности;
- недостаточная концентрация протестующих (многие сторонники движения из провинции не поехали в Париж для забастовок, как это было сделано китайскими студентами для сбора на площади Тяньаньмэнь в Пекине в 1989 году, а проводили пикеты в родных городах);
- способность полиции справиться с протестующими, продемонстрированная во время защиты Елисейских полей 1 декабря 2018 года.

Остановимся подробнее на примере образования проправительственного лагеря. Во время «революции зонтиков» 2014 года помимо «желтого» (оппозиционного) лагеря существовал и «синий» лагерь, который поддерживал введение изменений в избирательную систему Гонконга, предлагаемые правительством Китайской Народной Республики. Вскоре в прессе стали появляться заявления о том, что власти Китая собирают людей из неблагополучных районов страны и за деньги предлагают им вступить в организацию «Voice of Loving Hong Kong» и присоединиться к «синему» лагерю [13]. Трудно судить о правдивости этих публикаций, но стоит отметить саму возможность создания государством антипротестного объединения при возникновении нужды в таковом. Вместе с тем, учитывая количество сторонников движения «желтых жилетов», президенту Э. Макрону было бы невыгодно прибегать к такому приему из-за риска потерять остатки своей популярности. Так или иначе отсутствие проправительственного лагеря также можно считать отличием протестов во Франции от большинства «цветных революций».

Движение «желтых жилетов» набрало большую популярность за непродолжительное время. Но протесты данного типа с подобными целями и без конкретных предложений было бы невыгодно инициировать из зарубежья. Как правило, одной из целей организаторов «цветной революции» является именно изменение внешней политики государства, как это было на Украине в 2014 году. Поскольку требования, выдвигаемые сторонниками движения «желтых жилетов», касаются внутренней политики Франции, более вероятен сценарий, в котором организаторами

протестов выступила бы сама оппозиция. Рейтинги Э. Макрона низки как никогда, везде звучат лозунги левого толка о свержении «президента для богатых». Некоторые представители оппозиции сами открыто поддержали движение «желтых жилетов». По словам министра внутренних дел Франции Кристофа Кастанера, Марин Ле Пен лично призывала людей собираться на площади Звезды [24]. Во Франции имелся ряд обвинений России в содействии протестным акциям движения «желтых жилетов», которые ведущий научный сотрудник Института Европы РАН Сергей Федоров связывает с желанием третьей стороны внести дополнительные сложности во франко-российские отношения [8]. Исходя из указанных выше фактов, версия об иностранном вмешательстве в протесты во Франции также не имеет оснований.

Учитывая все факты, можно с уверенностью сказать, что движение «желтых жилетов» и вызванные им протесты во Франции не являются попыткой «цветной революции», поскольку оно не имело достаточно хорошей подготовки при проведении протестных движений, четкой координации, в полной мере не использовало выгодные тактики «создания бунтов» и управления толпой, новейшие технологии, применяемые в области уличных протестов, кроме того, неспособность к мирным демонстрациям, недостаток теоретической базы и акты вандализма оказали значительное влияние на снижение популярности движения. Таким образом, движение «желтых жилетов» является лишь реализацией социального протеста в отношении непопулярной социально-экономической политики, проводимой президентом Э. Макроном.

Литература

1. *Гашков И.* Франция вводит трудовую реформу силой // Эксперт. – 2019. – 13 мая. – URL: <https://expert.ru/2016/05/13/frantsiya-wodit-trudovuyu-reformu-siloi/> (дата обращения: 11.02.2020).
2. *Говорит Париж: граффити и лозунги «желтых жилетов»* // Esquire. – URL: <https://esquire.ru/articles/72772-govorit-parizh-graffiti-i-lozungi-zhelytyh-zhiletov/#part3> (дата обращения: 06.02.2020).
3. *Данюк Н.С.* «Цветные революции». От теории к практике. – М.: Юнити-Дана, 2018. – С. 25–252.
4. *Данюк Н.С.* Никита Данюк о этапах и методах реализации «цветных революций» // Сайт Института стратегических исследований и прогнозов РУДН. – 2017. – 4 дек. – URL: <http://isip.su/ru/articles/197> (дата обращения: 12.02.2020).
5. *Карпович О.Г.* «Революция зонтиков» в Гонконге: признаки цветной революции // Политика и общество. – 2015. – № 4. – С. 543–548.

6. *Курильченко А.* Юрий Рубинский: «Желтые жилеты» – это сигнал тем, кому будет, что терять в кровавых «цветных революциях» // Медиагруппа «Звезда». – 2018. – 12 дек. – URL: <https://zvezdaweekly.ru/news/t/201812121525-s3N3M.html> (дата обращения: 27.06.2020).
7. *Манойло А.В., Карпович О.Г., Вершинина Т.В., Булавин А.В.* Политика многополярности: новые вызовы и угрозы: монография. – М.: Дипломатическая академия МИД России, 2019. – С. 81–138.
8. *Петров А.* «Бредни в стиле хайли лайкли»: Федоров о «следе Кремля» в протестах «желтых жилетов» во Франции // ФБА «Экономика сегодня». – 2018. – 10 дек. – URL: <https://rueconomics.ru/366313-bredni-v-stile-khaili-laikli-fedorov-o-slede-kremlya-v-protestakh-zheltykh-zhiletov-vo-francii> (дата обращения: 18.06.2020).
9. *Пудовкин Е.* «Желтые жилеты» дали зеленый свет протестам // РБК. – 2018. – 6 дек. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/12/07/5c07cef69a79470b9a722f69> (дата обращения: 13.02.2020).
10. Тимофеев: протесты «желтых жилетов» во Франции могут стать радикальными // Спутник Кыргызстан. – 2018. – 10 февр. – URL: <https://ru.sputnik.kg/Radio/20181210/1042371206/protesty-zheltyh-zhiletov-vo-francii.html> (дата обращения: 21.06.2020).
11. Цветные революции. Теория и практика демонтажа современных политических режимов: монография / О.Г. Карпович, А.В. Манойло. – М.: Юнити-Дана : Закон и право, 2017. – 111 с.
12. *Breeden A.* 'Yellow Vest' Protests Dwindle Amid Warnings and Concessions // NY Times. – 2018. – 15 December. – URL: <https://www.nytimes.com/2018/12/15/world/europe/france-yellow-vest-protests.html> (accessed: 12.02.2020).
13. *Cheng E., Yuen S.* How Hong Kong Umbrella Movement Was Crushed and Pro-democracy Activists Gradually Silenced // The Conversation. – 2017. – 15 November. – URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/08/14/donald-trump-accused-soft-china-hong-kong-protests/> (accessed: 12.02.2020).
14. *De la Hamaide S., Kar-Gupta S.* France's 'Yellow Vests' Clash with Police in Paris // Reuters. – 2018. – 8 December. – URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-france-protests-idUKKBN107001> (accessed: 25.02.2020).
15. Donald Trump Accused of Being Soft on China over Hong Kong Protests // The Telegraph. – 2019. – 14 August. – URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/08/14/donald-trump-accused-soft-china-hong-kong-protests/> (accessed: 03.03.2020).
16. France Yellow Vest Protests: Macron Promises Wage Rise // BBC. – 2018. – 10 December. – URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46513189> (accessed: 24.02.2020).
17. France's 'Yellow Vest' Protesters Block Access to Fuel Depots // France24. – 2018. – 19 November. – URL: <https://www.france24.com/en/20181119-france-yellow-vest-protesters-block-access-fuel-depots-taxes-total> (accessed: 18.02.2020).
18. French Police Dislodge Fuel Protesters As Movement Wanes (For Now) // The Local. – 2018. – 20 November. – URL: <https://www.thelocal.fr/20181120/latest-yellow-vest-fuel-protests-enter-fourth-day-as-french-government-stands-firm> (accessed: 17.02.2020).
19. French Troops Deployed Amid Protests on Reunion Island // AP News. – 2018. – 22 November. – URL: <https://apnews.com/f81e6c4dc1d149f8b478f18caee3a51b> (accessed: 13.02.2020).
20. *Nossiter A.* Violence Surges As Yellow Vests Attack French Government Ministry // NY Times. – 2019. – 5 January. – URL: <https://www.nytimes.com/2019/01/05/world/europe/yellow-vests-protests-france-paris.html> (accessed: 11.02.2020).
21. Paris Cleans Up After Latest Riot; Nearly 1,800 Arrested // VOA News. – 2018. – 9 December. – URL: <https://www.voanews.com/europe/paris-cleans-after-latest-riot-nearly-1800-arrested?amp> (accessed: 26.02.2020).
22. *Rubin A.* France's Yellow Vest Protests: The Movement That Has Put Paris on Edge // NY Times. – 2018. – 3 December. – URL: <https://www.nytimes.com/2018/12/03/world/europe/france-yellow-vest-protests.html> (accessed: 12.05.2020).
23. *Westcott B., Yeung J., Griffiths J., Hollingsworth J., etc.* Hong Kong Protesters Storm Government Building over China Extradition Bill // CNN. – 2019. – 31 August. – URL: https://edition.cnn.com/asia/live-news/hong-kong-july-1-protests-intl-hnk/h_d17f099bde60b035ac6e20ea424ae8ae (accessed: 01.03.2020).

24. *Willsher K.* French 'Gilets Jaunes' Protests Turn Violent on the Streets of Paris // *The Guardian*. – 2018. – 24 November. – URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/24/french-gilets-jaunes-protests-turn-violent-on-the-streets-of-paris> (accessed: 12.02.2020).
25. *Carcenac P.* «Gilets Jaunes»: Forte Mobilisation Pour «L'acte IX», au moins 84.000 manifestants // *Le Figaro*. – 2019. – 12 January. – URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2019/01/12/01016-20190112ARTFIG00094-gilets-jaunes-ville-par-ville-le-point-sur-la-mobilisation-de-l-acte-ix.php> (accessed: 18.02.2020).
26. Eric Drouet condamné à 500 euros d'amende avec sursis pour "port d'arme prohibé" // *L'CI*. – 2019. – 4 September. – URL: <https://www.lci.fr/justice/eric-drouet-condamne-a-500-euros-d-amende-avec-sursis-pour-port-d-arme-prohibe-2131153.html> (accessed: 14.02.2020).
27. «Gilets jaunes»: un mort et une mobilisation en demi-teinte pour l'acte VI // *Le Monde*. – 2018. – 23 December. – URL: https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/22/gilets-jaunes-un-mort-et-une-mobilisation-en-demi-teinte-pour-l-acte-vi_5401457_3224.html (accessed: 17.02.2020).
28. «Gilets jaunes»: il y avait 84.000 manifestants samedi, comme la semaine dernière // *Le Figaro*. – 2019. – 19 January. – URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2019/01/19/01016-20190119ARTFIG00091-gilets-jaunes-acte-x-toujours-des-milliers-de-personnes-mobilisees.php> (accessed: 13.02.2020).
29. Priscillia Ludosky, une Martiniquaise derrière les gilets jaunes // *FA Guadeloupe*. – 2018. – 20 November. – URL: <https://www.guadeloupe.franceantilles.fr/actualite/social/priscillia-ludosky-une-martiniquaise-derriere-les-gilets-jaunes-513388.php/> (accessed: 16.02.2020).

Бояркина Анна Владимировна,

кандидат политических наук,
Дальневосточный федеральный университет,
Восточный институт – Школа региональных
и международных исследований, Владивосток.
E-mail: aboyarkina@gmail.com

Anna V. Boyarkina,

Ph.D. (Political Science),
Oriental Institute – School of regional and International Studies,
Far Eastern Federal University, Vladivostok.
E-mail: aboyarkina@gmail.com

Печерица Владимир Федорович,

доктор исторических наук, профессор,
Дальневосточный федеральный университет,
Восточный институт – Школа региональных
и международных исследований, Владивосток.
E-mail: prof.pecheritsa@gmail.com

Vladimir F. Pecheritsa,

Doctor of History, Professor,
Oriental Institute – School of regional and International Studies,
Far Eastern Federal University, Vladivostok.
E-mail: prof.pecheritsa@gmail.com

**ЕВРОПЕЙСКИЕ УЧЕНЫЕ И ПОЛИТИКИ
ОБ «ОБЩЕЙ СУДЬБЕ» НАРОДОВ:
К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ**

**EUROPEAN SCHOLARS
AND POLITICIANS ABOUT
THE COMMON DESTINY OF PEOPLES:
TO RAISE THE PROBLEM**

Аннотация: статья посвящена анализу концепций и взглядов европейских ученых и политиков на проблему «общей судьбы» человечества. Данные вопросы обострились в связи с динамичными интеграционными и одновременно дезинтеграционными процессами в Европе и актуализировались в связи с выдвижением лидером КНР Си Цзиньпином концепции «сообщества единой судьбы человечества» (СЕСЧ)¹. Используя историко-сравнительный подход к исследованию, авторы рассматривают эволюцию взглядов ученых и политиков Европы на разных этапах истории от Средневековья до наших дней.

¹ Руководитель Китая Си Цзиньпин в октябре 2012 года на XVIII Всекитайском съезде КПК выдвинул концепцию «сообщества единой судьбы человечества» (СЕСЧ, кит. 人类命运共同体).

В статье делается попытка оценить европейские концепции «общей судьбы» народов и сопоставить их с китайской инициативой СЕСЧ. В связи с этим возникает потребность в сравнительных исследованиях разных форм сообществ в Европе и в мире.

Ключевые слова: Европа, понятие «общая судьба», китайская концепция «сообщества единой судьбы человечества».

Abstract: the article is devoted to the analysis of the concepts and views of European scholars and politicians on the problem of the common destiny of mankind. These issues have been exacerbated by the dynamic integration and disintegration processes in Europe, and they have also become actualized due to the Chinese leader Xi Jinping's "a community with a shared future for mankind". Using a historical and comparative approach to research, the authors consider the evolution of the views of scientists and politicians in Europe at different stages of history from the Middle Ages to the present day. The article attempts to evaluate the concepts of the "common destiny" of peoples and compare them to the Chinese one. In this regard, there is a necessity for comparative studies of different forms of communities in Europe and in the world.

Key words: Europe, a notion of a "common destiny", Chinese concept of "a community with a shared future for mankind".

Идеи «общей судьбы» народов Европы и их объединения вызывают широкий научный интерес у европейских ученых и политиков в наше время. Они основаны на единой христианской религии и культуре; философии; цивилизационной роли Европы, принципе судьбы как идентификации с нацией; многообразии в различии национальностей, которые сосуществуют на равных правах, и других характеристиках универсальных традиций. Исследователи выдвигают теории по проблеме процессов объединения, интеграции и дезинтеграции Европы и концентрируют основное внимание на характеристиках интеграции и «общей судьбы» народов.

Одними из первых идею «общей судьбы», справедливого управления народами развивают в своих трудах европейские представители утопического учения. Этим вопросам посвящены работы английского философа-гуманиста Т. Мора и итальянского философа Дж.Д. Кампанеллы [4; 6]. Авторы «Утопии» и «Города Солнца» осознают себя последователями философских взглядов Платона (427–348 или 347 до н.э.) [9, с. 241–251]. По их мнению, в обществах – «царствах будущего» – люди готовы жертвовать жизнью во имя общих интересов.

Идею «общей судьбы» народов развивают в своих трактатах и социалисты-утописты. В их работах появляется мысль о том, что в будущем человечество будет национально едино, будет говорить на одном языке и иметь общие интересы.

О проблемах единой судьбы народов Европы рассуждает французский социалист-утопист К.А. Сен-Симон. Он рассма-

тривает роль прогрессивного движения человеческой истории в обществе будущего. В своих трудах («О промышленной системе», «Катехизис промышленников») Сен-Симон разрабатывает политическую теорию, суть которой заключается в проекте преобразования международной социальной системы. Оригинальность этой системы заключается в способе сочетания ее элементов, которые обеспечат построение «идеального общественного строя», установленного промышленным классом [1, с. 8], благодаря которому производство и накопление капитала непосредственно приведет к процветанию народов [10, с. 5–101].

В одном из своих главных трудов «Новое христианство» 1825 года Сен-Симон предлагает осуществить реорганизацию европейского общества и построить «общий дом» для всех народов. Он отводит новому французскому христианству роль лидера, прокладывающего Европе и всему человечеству путь к будущему. Центральной идеей новой философии европейского общества является идея единого закона, управляющего всеми процессами и явлениями. Идея единого закона И. Ньютона, как считает Сен-Симон, должна заменить идею Бога [1, с. 61]. Моралью «нового христианства» служит основной принцип «по отношению друг к другу люди должны вести себя как братья» [2, с. 237]. Сен-симоновская идея братства созвучна с конфуцианским призывом «Люди между четырьмя морями – братья» и современной концепцией Си Цзиньпина.

Идею «общей судьбы» развивает и французский историк Ж.Э. Ренан. В докладе «Что такое нация?» в 1882 году он анализирует разнообразные формы человеческого общества и проблемы их объединения. Ученый рассматривает: общины без отечества, такие как израильтяне и парсы, скрепленные религиозными узами; автономные образования; конфедерации по модели Швейцарии; крупные языковые семьи, сформированные разными ветвями немецких и славянских племен; и т.д. [32, с. 1].

Концепцию «нации» Ренан интерпретирует как «сообщество», объединенное совместным опытом. «Общность интересов людей» он считает могущественной силой. Для формирования общих интересов люди должны объединяться на основе договоров и соглашений. Мореплавание, географические открытия, торго-

вые договоры ученый относит к важным элементам исторического объединения процесса [32, с. 9–10].

В начале XX века французский историк А. Леруа-Больё предложил создание «Соединенных Штатов Европы», а германский канцлер Т. Бетман-Гольвег выступил автором «Срединной Европы». Проект «Соединенных Штатов Европы» представляет собой объединение европейских стран на условиях равенства всех участников объединения. Вторая концепция – «Срединной Европы» – основана на отношениях «господство – подчинение» в европейском конгломерате некоторых государств, зависимых от Германии [8, с. 119–129].

Идею Ж.Э. Ренана об «общей судьбе» народов развивает австрийский ученый и политический деятель О. Бауэр. В книге «Национальный вопрос и социал-демократия» он утверждает, что объединенные нации следует понимать как «сообщества характера», возникающие из «сообществ судьбы народов», или *Shicksalsgemeinschaften*. По его мнению, национальные особенности сформированы национальным характером и определены общим языком и географическим происхождением. Кроме того, национальный характер не может рассматриваться изолированно как определяющий фактор, поскольку всегда присутствует при формировании национальной идентичности. Бауэр полагает, что социальное взаимодействие порождает национальное сообщество и проявляется в межсубъектной связи, которая формирует каждую «индивидуальную национальную идентичность» [17, с. 35–36].

По словам Бауэра, концепция национального характера не исчерпывает всех возможностей объединения людей. Идея Бауэра состоит в детальном обсуждении национального сообщества как отдельного, состоящего из частей феномена, являющегося результатом сложного и многомерного соединения разных социальных сил в одно международное сообщество [17, с. 35–36].

Согласно Бауэру, современное государство родилось как дитя товарного производства [17, с. 139]. Когда в Германии стало налаживаться товарное производство и города превратились в центры движения за объединение, казалось достоверным, что монарх, поддерживаемый властью городов, мог подчинить старые княжества и создать объединенное немецкое национальное

государство [17, с. 142]. Опираясь на опыт объединения Германии, О. Бауэр мечтал об объединенной Европе. Он пишет, что «Соединенные Штаты Европы» больше не будут казаться мечтой, но неизбежной конечной целью движения, которое уже давно начали народы.

За строительство «Соединенных Штатов Европы» выступали не только немецкие и австрийские социал-демократы, но и либералы Европы, сторонники федерализма. Вместе со взглядами Ренана и Бауэра их идеи являются теоретической основой, на которой в 1950-х годах XX века формируется европейская интеграция, ставшая прообразом будущего Европейского союза. Свой вклад в развитие теории и практики объединения Европы вносят не только европейские социал-демократы и либералы, но и представители других политических взглядов, в том числе консерваторы.

После разрушительной войны перспектива Третьей мировой войны не привлекает большинство европейцев. Возможность немецкого реваншизма, «политика СССР», навязывание коммунистического режима в Восточной Европе вынуждают европейские государства к более тесному сотрудничеству и возможному объединению. Это позволяет им надеяться на гарантированную безопасность. Сразу же после Второй мировой войны страны Западной Европы начинали переговоры об экономическом сотрудничестве. В 1946 году Нидерланды, Бельгия и Люксембург подписали первое соглашение об экономической интеграции. Благодаря отмене таможенных сборов между собой они укрепили торгово-экономические связи, установили единый таможенный тариф. В 1949 году была предпринята попытка объединения Бенилюкса и Франко-итальянского таможенного союза.

Свой вклад в процесс объединения Европы вносят и консерваторы. Самый авторитетный в Европе политик-консерватор У. Черчилль после страшной и разрушительной Второй мировой войны призвал к созданию «Соединенных Штатов Европы» на основе общего чувства патриотизма и единого гражданства [5, с. 7; 23]. Став приверженцем федерализма еще в годы войны, он в своей речи в Цюрихском университете в сентябре 1946 года заявил: «Существует средство, которое... за несколько лет могло бы сделать Европу... свободной и счастливой. Средство это есть

воссоздание европейской семьи, и большее, что мы можем для этого сделать, – обеспечить структуру, благодаря которой Европа будет пребывать в мире, безопасности и свободе. Мы должны построить нечто вроде Соединенных Штатов Европы» [цит. по: **11**, с. 153]. Предлагая создать объединенную Европу во имя общего и светлого будущего, Черчилль подчеркивает: «Все мы должны повернуться спиной к ужасам прошлого... и обратить свой взор в будущее. Европейская семья должна совершить акт веры и придать забвению все преступления и ужасы прошлого» [**12**, с. 411].

Объединительные идеи У. Черчилля поддерживают многие европейские политики: министр иностранных дел Франции Р. Шуман, разработавший план интеграции; финансовый советник премьер-министра Франции Ж. Монне; канцлер ФРГ К. Аденауэр; премьер-министр Италии А. Де Гаспери; министр иностранных дел Бельгии П.-А. Спаак; его коллега из ФРГ В. Хальштейн и многие другие представители политической элиты.

В политический дискурс и политическую практику Европы понятие «общей судьбы» окончательно входит в 1950-е годы XX столетия [**19**]. Это находит отражение в Преамбуле к Парижскому договору 1951 года, в документе, который закрепляет создание Европейского сообщества угля и стали, а позже приводит к учреждению Европейского союза. В нем говорится о формировании «широкого и независимого сообщества» населения шести европейских государств с целью «заложить основы институтов, способных определить направление их будущей общей судьбы» [**36**].

Участие политиков и дипломатов разных идейных взглядов в объединительном процессе Европы происходит в соответствии с концепцией федерализма, получившей широкое распространение в послевоенные годы в Европе. На разрушенном войной континенте возникает необходимость наладить, прежде всего, экономическое сотрудничество, укрепить экономическую безопасность. Поэтому главный принцип объединения звучит так: никто не сможет развязать войну, не обладая монополией на производство угля и стали. Этот принцип поддерживают деловые круги Европы, контролирующие производство угля и стали, что способствует успеху объединительных сил.

Объединительный процесс научно обоснован такими известными учеными, как А. Этциони [21], А. Спинелли [28], Э. Виннер [40], П. Рикёр [33], К.В. Дойч [20], и другими политологами. Они и другие представители либеральной школы являлись сторонниками концепции федерализма, выступали за европейское единство, основу которого они видели в общем культурном наследии и единой системе демократических ценностей. Это наследие и эти ценности должны обеспечить основу для политического объединения континента.

Теория «сообщества безопасности» К.В. Дойча представляет собой революционный вариант обеспечения мирного сосуществования государств [7, с. 86]. Дойч рассматривает основу формирования общей идентичности, или «чувства сообщества», в возникновении взаимного доверия и уверенности в мирном развитии отношений между государствами. Вышедшая в 1957 году его работа «Политическое сообщество и североатлантическое пространство: международная организация в свете исторического опыта» исследует перспективы мирного развития международного сообщества. Отличительной чертой «сообщества безопасности», как считает Дойч, выступают взаимная уверенность в несиловых способах урегулирования конфликтов и единство «социальной ткани» культуры [7, с. 86; 13, с. 159].

В 1960-е годы XX века идеи объединения Европы получают новый импульс развития. Внимание специалистов в области международных отношений привлекают процессы региональной интеграции (прежде всего, в Западной Европе) и развитие экономической и политической взаимозависимости в международной политике, ведущие к размыванию разграничений между внутренней политикой, с одной стороны, и международных политических отношений – с другой. В результате научной разработки этих проблем возникают несколько соперничающих теорий интеграции.

В исследованиях европейских ученых обосновываются два направления европейской интеграции, содержащие концептуальные основы. Сторонники интеграции на политической почве продолжают развивать взгляды федералистов; приверженцы экономического подхода – взгляды функционалистов. Приоритет федералисты отдают политической сфере интеграции, созданию

наднациональных институтов, которым национальные правительства должны передавать широкие полномочия. Только таким образом гражданам Европы может быть гарантирована политическая и экономическая безопасность. Они предлагают создать целостную федерацию европейских государств вместо национальных, которые соперничают друг с другом на постоянной основе. Они выступают за формирование не только европейского, но и мирового правительства.

Сторонники концепции функционализма (Д. Митрани [30] и другие) предлагают начать интеграционные процессы не с политического объединения Европы, а с экономического. Они ратуют за интеграцию «снизу», базирующуюся на потребностях и инициативе самих участников объединительных процессов, прежде всего, представителей крупного бизнеса. Такая интеграция, считают они, прочнее и надежнее в связи с тем, что она основана не на принуждении, а на добровольных началах и взаимных экономических выгодах. Такую интеграцию невозможно остановить и начать сначала, поскольку в процессе возникают группы интересов (в том числе, международного, трансграничного характера), которые будут стараться в дальнейшем развивать интеграционные процессы, способствующие получению выгоды [11, с. 155].

Несмотря на разные подходы, взгляды функционалистов во многом совпадают со взглядами федералистов. Эти две концепции основаны на базовых либеральных принципах и подходах к объединительным процессам и сосредоточены на общечеловеческих ценностях и всеобщем благополучии, на пути к которому можно пожертвовать национальным суверенитетом и собственной идеологией.

Большинство сторонников этих концепций выражают сомнения в отношении того, что в долгосрочной перспективе государство-нация способно обеспечить благосостояние человека. Они доказывают, что удовлетворение многих потребностей человека имеет наднациональный характер. В связи с этим образование наднациональных структур с введенными широкими функциями оправдано и неизбежно. Эти структуры должны эволюционировать в направлении общеевропейского правительства, парламента, суда и других наднациональных институтов. Как показы-

вает дальнейших ход европейской истории, многие прогнозы авторов этих концепций воплотились в реальность. Сегодня в объединенной Европе есть общее валютное пространство, таможенная деятельность, ее объединяют общие культурные и христианские ценности и многое другое. Обсуждается вопрос о выборе европейского президента, создание европейских вооруженных сил и многих других наднациональных институтов.

В 1970-е годы наиболее востребованной объединительной концепцией в Европе становится неофункционализм, опирающийся на функциональный подход Д. Митрани. Лидером школы неофункционализма является профессор Э. Хаас. Его труды и, прежде всего, книга «Объединенная Европа», изданная еще в 1958 году, популярны в либеральных кругах Европы. Его идеи в 1970-х годах развивали Л. Линдберг, Ф. Шмиттер, Л. Шейнеман и другие. Для сторонников этой концепции характерна гибридность, то есть сочетание элементов функционализма и федерализма. Такая эклектика неслучайна для 1970-х годов, она позволяет неофункционализму приспособиться к меняющимся политическим реалиям и понятно и объективно объяснить суть протекающих интеграционных процессов.

Выдвигая на первый план политическое взаимодействие, авторы этой теории не забывают и о торгово-экономическом и других видах сотрудничества. Они подчеркивают важность культурных и гуманитарных обменов, совместного действия по защите природы, борьбы с эпидемиями и болезнями. Э. Хаас и его единомышленники предлагают для описания нового интеграционного феномена такое понятие, как «эффект перетекания» (spill-over), который, по их мнению, более точно передает смысл процесса интеграции. В трактовке Хааса, «перетекание» являет собой создание и углубление интеграции в одном секторе экономики, что обеспечивает давление на смежные секторы. При этом усиливается влияние единого наднационального правительства. Другими словами, полная интеграция в сфере угля и стали не будет завершена без интеграции родственных сфер, как утверждает Хаас [11, с. 161]. К таким сферам он относит торговлю, валютное, таможенное регулирование, налоговую систему и другие области. Отметим, что процесс «перетекания» играл опережающую роль в учреждении европейской валютной системы в 1979 году. Это-

му также способствовало разрушение Бреттон-Вудской системы и первый глобальный энергетический кризис (1973–1975 гг.). Это привело к тому, что, преодолевая совместными усилиями эти трудности, европейские страны начали более активно сотрудничать не только в финансово-экономической и торговой сферах, но и в социальной, налоговой областях, экологии, здравоохранении, науке и образовании.

Международную интеграцию Хаас и его последователи не считали «линейным процессом». Они допускали «эффект застывания» («spill around») и далее «движение вспять» (spill back).

Современная история Европы подтверждает правильность сторонников концепции неофункционалистов. Они более объективно и откровенно, чем представители других теорий, в том числе функционализма, заявляют, что ее стратегической целью является установление «долгосрочной системы мира в Европе». А на прочной и мирной основе легче добиться единения народов. Опираясь на эту концепцию, в прошлом непримиримые враги, Германия и Франция, в 1963 году подписали договор о дружбе и сегодня являются положительным примером для остальной Европы в формировании «сообщества единой судьбы» народов.

За последнее десятилетие неофункционализм доказал свою жизнеспособность. Эта теория адаптируется к существующим европейским реалиям, не теряет свою объясняющую силу и демонстрирует свою способность к дальнейшему совершенствованию и развитию. Во многом это обусловлено тем, как считает профессор П.А. Цыганков, что Э. Хаас и его последователи удачно применяли системный подход для обновления своей теории [11].

На рубеже 1970–1980-х годов в Европе по инициативе социал-демократов, в том числе лидера ФРГ В. Брандта, вновь стал популярным лозунг «Соединенные Штаты Европы». Они считали, что социализм отождествляется с падением коммунистических режимов, крахом государственной экономической системы, произволом одной партии, преследованием противников системы, массовыми репрессиями и т.д. [14]. В связи с этим ему на смену в масштабах всей Европы должно прийти единое демократическое общество, основанное на принципах гуманизма и общечеловеческих ценностях.

В 1990-е годы В. Брандт и 28 всемирно известных единомышленников создали Комиссию ООН по глобальному управлению в целях поиска решения глобальных проблем человечества: загрязнения окружающей среды, бедности, распространения инфекционных заболеваний и т.д. В 1995 году Комиссия подготовила доклад «Наше глобальное соседство» [31], где указано определение глобального управления, впоследствии широко принятое международным сообществом [38, с. 638].

Проект создания широкой европейской конфедерации активно обсуждался в политических и научных кругах ФРГ. Ее приняли не только социал-демократы, но и левые католики. Члены Бенсбергского кружка выступали за создание конфедерации, открытой для европейских государств; они исходили из тезиса о том, что конфедерация лучше соответствует культурному, общественному и экономическому многообразию европейских стран и народов, чем федерация с сильной центральной властью [5, с. 7–8].

В 1990-е годы идея масштабной интеграции с последующим объединением стран Европы широко обсуждалась в структурах Евросоюза. Важным этапом развития «общей судьбы» народов Европы является 1993 год, когда согласно Маастрихтскому договору был учрежден Европейский союз, основанный на общих социальных, экономических, политических, экологических и военных институтах и консолидированном политическом курсе его стран-членов. Согласно этому договору мир и процветание должны переплетаться с европейской идентичностью, а значит, и с европейским «сообществом судьбы» [23].

Идею общего европейского дома в 1990-е годы развивает французский дипломат А. Фроман-Мёрис. Он предложил трехэтажную конструкцию европейской интеграции. Первым этажом должен был стать франко-германский союз, поскольку «чувство общности судеб нигде не укоренилось так сильно, как в немецко-французских отношениях». Европейское сообщество займет второй этаж, а на третьем этаже после крушения коммунистической системы могла бы находиться вся Европа с включением восточноевропейских стран в общеевропейские структуры [5]. Поддержал эту инициативу председатель Комиссии в ЕС Ж. Делор, выступивший в 1995 году за «Федерацию».

цию национальных государств» как за «открытый авангард без стен» [5, с. 8].

Представления европейцев о глубокой интеграции и «общей судьбе» в своих трудах развивают французские ученые С. Вег, М. Дюшатель. Их взгляды основаны на теории «Communauté De Destin» («Сообщество судьбы») [37; 16].

Схожей позиции придерживается норвежский профессор Й. Хеллстрём. Он призывает народы Северной Европы участвовать вместе с другими народами в строительстве общеевропейского дома, устанавливать более тесные связи с правительствами других стран Северной Европы.

Й. Хеллстрём предлагает создать общую платформу для обучения и приобретения технологий, а также расширить доступ к рынкам и сотрудничеству не только скандинавских стран, но и других государств Европы [25].

Анализ перечисленных выше концепций свидетельствует о том, что их авторы в большинстве своем обосновывают необходимость широкой интеграции, на базе которой будет сформировано сообщество единых интересов европейцев, выходящее за пределы национального государства [24]. Конфликты XX века, особенно Первая и Вторая мировые войны, окончательно убедили европейцев в необходимости единения. И это закреплено в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, сейчас – ОБСЕ), состоявшегося в Хельсинки в 1975 году.

Это находит также закрепление в проекте Конституции Евросоюза, подписанном в Риме в 2004 году. В нем сказано: «Убеждены в том, что, сохраняя гордость за свою национальную самобытность и историю, народы Европы полны решимости преодолеть свои прежние разногласия и, еще теснее сплоченными, сформировать общую судьбу. Убеждены в том, что “объединенная в многообразии” Европа предлагает нам наилучшие возможности с должным учетом прав каждого человека и осознания ответственности перед будущими поколениями и Землей...» [35, р. 9].

Некоторые европейские лидеры, последователи неофункционалистов, считают, что интеграционные процессы должны быть организованы не спонтанно и иерархически между европейскими субъектами, а как сеть. В 2016 году Верховный представитель Европейского союза по иностранным делам и полити-

ке безопасности Ф. Могерини выдвинула глобальную стратегию «Общее видение, общее действие: более сильная Европа». Это рассматривается как шаг вперед к развитию гибкой сети отношений, альянсов и партнерств между различными участниками на разных уровнях управления: от провинциального, регионального, государственного, затем – и международного уровня [18].

В мае 2019 года немецкий политик, лидер Европейской народной партии в Европейском парламенте М. Вебер в статье «Наша общая судьба поставлена на карту на следующих европейских выборах» поддерживает единство Европейского союза, основанное на общих европейских ценностях, порядке и соблюдении законодательства [39].

Вебер считает Европу «доброжелательной», называет ее «образцом для подражания для всего мира». В то же время политик видит угрозу разрыва связи между гражданами и Европой, разрушения националистами общеевропейских ценностей. Проблему воссоединения этой связи можно решить при условии реформирования Европы. По его мнению, только умная Европа, развивающая высокие технологии и инновации, социально ориентированная и сильная, которая защитит свои границы от нелегальной миграции, контрабандистов и запретит торговлю людьми, способна установить новый механизм верховенства закона, независимости судебной власти, свободу прессы и борьбу с коррупцией в Европейском союзе. В таком реформировании Вебер находит смысл объединения стран и народов. Он верит в мирное разрешение противоречий путем построения конструктивного диалога. А единство Европейского союза он определяет как «самое ценное достояние во всё более враждебном мире... а без объединения страны не имеют будущего» [39].

С М. Вебером солидарны многие политики Европы. Так, профессор Л. Бекеманс из Университета Падуи рассуждает о Европе с точки зрения «сообщества судьбы», «сообщества ценностей» и «сообщества граждан» [18]. В то же время профессор Бекеманс интерпретирует понятие «общей судьбы» с точки зрения национальной идентичности. Отсутствие общепринятых моральных ценностей и обязательств, особенно в контексте Брекзита, как считает он, является причиной демократического кризиса в Европе и разочаровании в ней граждан ЕС, поскольку политические

лидеры не могут выполнить свои обещания на национальном уровне, о чем свидетельствует «миграционный кризис». Государство больше не является исключительным субъектом, считает Бекеманс, власть глобализирована и не всегда способна вернуть доверие населения. Профессор убежден, что в условиях отсутствия общеевропейских политических и культурных ценностей, правильного функционирования законодательства ни демократическое правительство, ни даже рыночная экономика не будут функционировать должным образом [18].

Л. Бекеманс предлагает два взаимосвязанных направления, которые еще больше сплотят народы и укрепят моральные и либеральные ценности: во-первых, дифференцированная и углубляющаяся интеграция и, во-вторых, фактор перемен в многосторонней системе. Рассуждая о функционировании единой многосторонней системы государств, международных и региональных организаций, транснациональных политических сетей и неправительственных субъектов, ученый отмечает отсутствие единого центра силы и «размытие перспективы “периферия – центр”» [18].

Раздробленность Европы на множество некрупных игроков, по мысли Бекеманса, не способствует политической и экономической интеграции. Усиление интеграции в таких областях, как торгово-экономическое сотрудничество в области развития, экономическое, валютное и финансовое регулирование, окружающая среда и безопасность человека, представляется единственным путем продвижения вперед. Только тогда национальные интересы государств станут частью общеевропейских интересов, представляющих единство в разнообразии в рамках четко определенного международного и правового порядка. Профессор считает, что Европе необходимы многоуровневый и многосубъектный подходы [18].

Европа неизбежно следует по пути своей судьбы, уверен профессор Бекеманс. Ее модель общества, основанная на фундаментальных правах человека, культуре, устойчивом развитии и социально-экономической сплоченности, а также на многостороннем видении мира, находится под угрозой кризиса. Современные европейцы сталкиваются с конфронтацией между «запутанной реальностью» (политической, экономической, культурной

и институциональной) и ответственностью Европы как глобального участника в контексте всё возрастающей глобализации [18].

Многие европейские ученые и политики, прежде всего с левыми взглядами (Й. Хеллстрём, А. Ципрас, М. Шульц и другие), поддерживая объединительные процессы в Европе, проявляют интерес и к концепции «сообщества единой судьбы человечества» Си Цзиньпина (СЕСЧ). Некоторые из них считают ее перспективной стратегией XXI века, способной объединить разрозненный и противоречивый мир, установить новый справедливый миропорядок [25–27; 29]. Это позволит странам и народам вместе, сообща и успешно решить глобальные проблемы, предотвратить ядерную войну, урегулировать региональные конфликты, бороться с другими вызовами и угрозами, в том числе с эпидемиями.

В то же время проблемы «общей судьбы» в Европе и других частях света продолжают оставаться предметом широкой дискуссии [22]. Эта проблема неоднозначно воспринимается в научных, политических и деловых кругах Старого Света. Референдум по вопросу о выходе из состава Евросоюза Великобритании еще более обострил эту проблему, выявил разногласия в европейских странах [34]. Эти спорные вопросы не только бросают вызов европоцентричному подходу в последние годы, но и ослабляют понятие «общей европейской судьбы» [15].

Всё, изложенное выше, позволяет сделать некоторые выводы. На протяжении последних столетий в Европе сформированы разные подходы к проблеме «общей судьбы» народов. Это не только отдельные мысли ученых и политиков, но и целые теории об «общей судьбе» человечества. После Второй мировой войны в Европе возникло несколько концепций европейской интеграции, которые становятся идейной основой для начала формирования объединительного процесса. Это – концепция федерализма и концепция функционализма. Позднее, в 1960-е годы, появилась гибридная теория неофункционализма. Все эти теории и школы представлены учеными разных идейных взглядов и позиций: от левых (радикалов, социал-демократов) до либералов и правых (консерваторов).

Авторы считают, что, несмотря на разность в подходах, теоретический уровень их осмысления этой проблемы выявляет также много общего. Анализ некоторых из них достаточно высок, что

позволяет ученым поставить вопрос о необходимости концентрации внимания на проведении эмпирических исследований, изучении конкретных ситуаций по объединению народов Европы.

Повышенный интерес к изучению проблем интеграции и объединения Европы возникает в начале XXI века. Он не случаен и связан как с динамичными интеграционными и дезинтеграционными процессами, которые вызывают острую дискуссию на Европейском континенте, так и с выдвижением одним из мировых лидеров – Си Цзиньпином – концепции СЕСЧ, которая актуализирует проблемы общемировой судьбы народов.

В связи с этим возникает потребность в сравнительных исследованиях разных форм сообществ в Европе и мире, в том числе сопоставления их с китайской концепцией СЕСЧ. Важным является изучение возможности планирования и прогнозирования строительства «общей судьбы» человечества. Это перспективное, многообещающее исследовательское направление для европейских и китайских ученых, а также для исследователей из других стран мира, возможности которого пока еще недостаточно изучены.

Литература

1. *Волгин В.П.* Сен-Симон и сен-симонизм. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961. – 158 с.
2. *Вольский Ст.* Сен-Симон. Вып. 1–2. – М.: Журнально-газетное объединение, 1935. – 311 с. – (Серия: Жизнь замечательных людей (ЖЗЛ)).
3. «Дипломатия денег». Почему Европа оказалась в центре внимания Китая // ТАСС. – 08.04.2019. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6305997> (дата обращения: 10.06.2020).
4. *Кампанелла Т.* Город Солнца / Академия наук СССР; под общ. ред. В.П. Волгина. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954. – 227 с.
5. *Мацонашвили Т.Н.* Введение. Европа в поиске пути к новому миропорядку // Актуальные проблемы Европы. – 2002. – № 1. – С. 6–21.
6. *Мор Т.* Утопия / Академия наук СССР; под общ. ред. В.П. Волгина. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1953. – 294 с.
7. *Нефедова Е.В.* Теория сообщества безопасности в работах Карла Дойча и его последователей // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 2 (3). – С. 85–92.
8. От национальных государств к единой Европе: проблемы европейской интеграции в XIX–XXI вв. / под ред. А.В. Смолина. – СПб.: Изд-во РХГА, 2016. – 620 с.
9. *Панченко Д.В.* Кампанелла и «Утопия» Томаса Мора // История социалистических учений: сб. ст. – М.: Наука. – 1984. – С. 241–251.
10. *Сен-Симон К.-А. де.* Избранные произведения: в 2 т. / пер. с фр. под ред. Л.С. Цветлина. – Т. 2. – М.–Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. – 486 с.
11. Современные теории международных отношений // [Н.А. Васильева, С.М. Виноградова, В.Н. Конышев, А.А. Сергунин]; под ред. В.Н. Конышева, А.А. Сергунина; С.-Петербург. гос. ун-т. – М.: РГ-Пресс, 2013. – 361 с.

12. Трухановский В.Г. Уинстон Черчилль. – 3-е изд. – М.: Международные отношения, 1982. – 464 с.
13. Ушкалова Д. К вопросу о применимости существующих теорий экономической интеграции к взаимодействию России со странами «пояса соседства» // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2013. – № 5. – С. 150–160.
14. Цыбикдоржиева Б.Д. Социально-философские основания мировоззрения Вилли Брандта: дис. ... канд. филос. наук. – Улан-Удэ, 2003. – 162 с.
15. Alessandri E. Atlantic Multilateralism and Prospects for Pan-Atlantic Institutions: An Historical Perspective. – The German Marshall Fund of the US, 2013. – 31 p.
16. Bandursky D. The Future of Common Destiny // ECHOWALL. –2019. – 15 Jul. – URL: <https://www.echo-wall.eu/state-mind/future-common-destiny> (accessed: 07.06.2020).
17. Bauer O. The Question of Nationalities and Social Democracy. – L.: University of Minnesota Press, 2000. – 344 p.
18. Bekemans L. Europe's Destiny Is at Stake // Social Europe. – 2019, 18 April. – URL: <https://www.socialeurope.eu/europes-destiny-is-at-stake> (accessed: 14.06.2020).
19. Common Destiny – Part 1. (2010) // European Union Rules. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=DCaJcNI6jTA> (accessed: 10.03.2020).
20. Deutsch K.W. The Analysis of International Relations. 1 Jan. – Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, Prentice-Hall foundations of modern political science series, 1968. – 214 p.
21. Etzioni A. Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces. – N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
22. Europeandright-wingnationalism:Acountry-by-countryguide//BBC.com. – 13November 2019. – URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006> (accessed: 16.06.2020).
23. Europe 2017: A 'community of destiny'? // Hariri Foundation for Sustainable Human Development. – May 10, 2017. – URL: <http://hariri-foundation.org/europe-2017-a-community-of-destiny/> (accessed: 07.06.2020).
24. General Assembly Official Records. – 22 September 1999. – Fifty-fourth Session, 8th Plenary meeting. – N.Y., 1999.
25. Hellström J. China's Political Priorities in the Nordic Countries. – Ministry of Defence, March 2014. – 76 p.
26. Highlights of foreign congratulatory messages on 19th CPC National Congress (14) // Xinhua. – October 22, 2017. – URL: http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2017-10/22/content_41774148.htm (accessed: 14.06.2020).
27. In Beijing, Tsipras Opens Greece's Door (Part Way) for China // The National Herald. – 26.4.2019. – URL: https://www.thenationalherald.com/archive_politics/arthro/in_beijing_tsipras_opens_greece_s_door_part_way_for_china-53551/ (accessed: 14.06.2020).
28. Levy L. Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World. – Milano, 1990. – 184 p.
29. Li Keqiang Meets with President Martin Schulz of European Parliament // Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. – 2015.06.29. – URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1277615.shtml (accessed: 14.06.2020).
30. Mitrany D. The Prospect of Integration: Federal or Functional? // Journal of Common Market Studies. – 1965. – Vol. 4. – P. 119–149.
31. Our Global Neighborhood Report of the Commission on Global Governance. Published by Oxford University Press, 1995 // A summary analysis by Henry Lamb. – URL: http://www.channellingreality.com/nwo_wto/global_systems/lamb_analysis_our_global_neighborhood.pdf (accessed: 04.06.2020).
32. Renan E. What is a Nation? (Qu'est-ce qu'une nation?) Text of a conference delivered at the Sorbonne on March 11th, 1882. – P.: Presses-Pocket, 1992. – URL: http://ucparis.fr/files/9313/6549/9943/What_is_a_Nation.pdf (accessed: 08.07.2020).
33. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston: Little, Brown and Company, 1964.
34. Sobolewska M. The 'Brexit referendum' and identity politics in Britain // The UK in a changing Europe. – URL: <https://ukandeu.ac.uk/brexitresearch/the-brexit-referendum-and-identity-politics-in-britain/> (accessed: 15.06.2020).
35. Treaty establishing a Constitution for Europe. European Communities. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. – 482 p.

36. Treaty of Paris. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty // European Parliament. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022> (accessed: 10.06.2020).
37. Veg S. Legalistic and Utopian // *New Left Review*. – Mar. – Apr. 2015. – URL: <https://newleftreview.org/issues/1192/articles/sebastian-veg-legalistic-and-utopian> (accessed: 25.01.2020).
38. Waijiaoxue: lilun yu shijian (Xia)/Yang Chuang dengzhe. – Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe, 2018. – 730 p. (Дипломатия: теория и практика / Ян Чуан. – Пекин: Шицзе чжиши, 2018. – 730 с.).
39. Weber M. Our Common Destiny Is at Stake in These Next European Elections // *The European Files*. – 2 May 2019. – URL: <https://www.europeanfiles.eu/research-innovation/our-common-destiny-is-at-stake-in-these-next-european-elections> (accessed: 10.06.2020).
40. Wynn E. *World Federal Government in Maximum Terms: Proposals for United Nations Charter Revision*. – Afton, N.Y.: Fedonat Press, 1954.

Еремина Ярослава Вячеславовна,

аспирант,

Дипломатическая академия МИД России, Москва.

E-mail: eryomina.yaroslava@gmail.com

Yaroslava V. Eryomina,

postgraduate,

Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,

Moscow.

E-mail: eryomina.yaroslava@gmail.com

«МЯГКАЯ СИЛА» В ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ

«SOFT POWER» IN THE POLITICS OF THE EUROPEAN UNION: EDUCATIONAL ASPECTS

Аннотация: в статье проведен анализ политики Европейского союза в области образования с точки зрения концепции «мягкой силы». Основным инструментом «мягкой силы» ЕС в этой сфере является создание Европейского пространства высшего образования, которое на сегодняшний день охватывает 48 стран. Евросоюз активно реализует программы стипендий и образовательных обменов как студентов, так и преподавателей, привлекает экспертные сообщества к выработке политики государств региона. Перспективным направлением «мягкой силы» ЕС являются механизмы дистанционного и онлайн-обучения. Анализ документов ЕС показывает, что цели использования этих инструментов состоят в увеличении привлекательности европейского образования в частности и Европы в целом. Расширение механизмов и данные опросов общественного мнения говорят об успешной реализации Евросоюзом «мягкой силы» на этом направлении.

Ключевые слова: образование, Европейский союз, «мягкая сила», Болонский процесс, образовательные обмены, дистанционное обучение.

Abstract: the article analyzes the education policy of the European Union in terms of the concept of “soft power”. The key instrument of “soft power” of the European Union is the creation of the European Higher Education Area, which currently includes 48 countries. The EU also actively implements scholarships and educational exchanges for both students and teachers, involves expert communities in the development of policies in neighbouring countries. A promising area of EU soft power is distance and online learning mechanisms. Analysis of EU documents shows that the purpose of using these tools is to increase the attractiveness of European education in particular and Europe in General. The expansion of mechanisms and the data of opinion polls indicates the successful implementation by the European Union of “soft power” in this direction.

Key words: education, European Union, “soft power”, Bologna process, educational exchanges, distance learning.

К актуализации проблемы

В современном обществе возможности влияния государств на других международных акторов и политические процессы существенно расширились. В начале XXI века наравне с достижением целей путем принуждения и использования военной мощи, то есть «жесткой силы», активно используется и «мягкая сила». Предпосылки концепции «мягкой силы» заложил американский исследователь Ральф Норман Энджелл [10] в 1910-х годах. Однако ввел в оборот данное понятие американский ученый-международник Джозеф Най в своей книге «Пределы лидерства: изменение природы американской мощи» («Bound to Lead: The Changing Nature of American Power») в 1990 году [23]. В последующих работах, посвященных данной тематике, он развивал и корректировал первоначальное определение [24; 25]. В книге 2011 года «Будущее власти» Дж. Най утверждал, что «мягкая сила» – это возможность воздействия на другие государства в целях осуществления своих планов путем сотрудничества, нацеленного на утверждение положительного восприятия. Автор концепции утверждает, что основной источник «мягкой силы» – привлекательный образ страны. Образ страны может формироваться, в частности, за счет науки, культуры и образования, которые профессор М.А. Неймарк определил как «стратегическую триаду мягкой силы» [5]. Одновременное укрепление компонентов триады в политике государства создает условия для модернизационного и инновационного рывка страны [4] и, соответственно, делает ее образ более привлекательным.

Появление термина «мягкая сила» в официальном политическом дискурсе повысило внимание к образованию как одному из инструментов внешней политики. «У молодых людей в студенческие годы происходит формирование взглядов и жизненных ценностей» [7], – пишет А.В. Торкунов. Студенты, у которых была возможность участвовать в программах образовательного обмена, получают опыт общения с представителями другого государства, знакомятся с иным образом жизни, культурой, осваивают язык, заводят друзей, перенимают идеи принимающей стороны и позже, по возвращении, становятся проводниками полученных знаний в своей стране.

Благодаря деятельности служб содействия экспорту образовательных услуг (таких как Британский совет в Великобритании

(British Council), Эдю Франс (Edu France) во Франции или Германская служба академических обменов (DAAD) в Германии) растет уровень академической мобильности [8, с. 116]. За последние 30 лет количество «мобильных студентов» увеличилось в 4 раза [1, с. 32–34]. С одной стороны, такой резкий скачок можно объяснить глобализацией и интернационализацией в экономике и обществе – благодаря технологическому развитию, увеличению взаимозависимости государств и снятию барьеров молодые люди имеют возможность для получения образования более высокого уровня за рубежом. Однако, с другой стороны, он обеспечивается и действиями самих государств, для которых привлечение талантливых молодых специалистов становится фактором развития экономики.

Достижение высокого уровня образования становится целью для большинства государств, так как развитие интеллектуального потенциала общества – это условие для роста экономики и инноваций. Право каждого человека на образование закреплено как во внутренних документах отдельных стран, так и на международном уровне, в том числе во Всеобщей декларации прав человека. Совокупность этих факторов позволяет говорить о том, что образование становится политикообразующим фактором мировой политики, то есть фактором, задающим направление мировому политическому развитию [3].

Влияние университетов на состояние международной системы также значительно усилилось. Широкую популярность во всем мире получила так называемая модель глобального научно-исследовательского университета, «в рамках которой университеты становятся активными игроками не только в производстве новых знаний, но и в их распространении и использовании через инновационную деятельность» [2]. Профессора ведущих университетов выступают в качестве политических советников глав государств и международных организаций¹; институтам поручается разработка национальных программ, стратегий и политических курсов.

¹ Джозеф Най после 13 лет работы в Гарвардском университете был назначен советником заместителя Госсекретаря США по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности; научный руководитель Института востоковедения РАН Виталий Наумкин в 2016 году был назначен старшим политическим советником спецпосланника Генсека ООН по Сирии; руководитель Лондонской школы гигиены и тропической медицины, профессор Питер Пиот в мае 2020 года стал специальным советником главы Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен по борьбе с коронавирусной инфекцией.

Прямым доказательством того, что Европейский союз использует образование в качестве одного из основных инструментов «мягкой силы», может служить тот факт, что высшие учебные заведения, территориально расположенные в странах ЕС, хорошо известны по всему миру и пользуются популярностью как у студентов из Европейского союза, так и у граждан других государств.

Создание Европейского пространства высшего образования

Наиболее успешным примером реализации политики «мягкой силы» Евросоюза в области образования является Болонский процесс. Он зародился 19 июня 1999 года в городе Болонья на севере Италии, где представители 29 стран Европы подписали Болонскую декларацию. Основными ее целями провозглашались создание Европейского пространства высшего образования (ЕПВО) и достижение его мирового признания [29]. Дальнейший процесс движения к ЕПВО получил название Болонского. Цели реформы европейского высшего образования, запущенной в Болонье, состояли в том, чтобы повысить его качество и усилить связи, с одной стороны, с практикой, с другой – с наукой. Это, по замыслам создателей реформы, должно было сделать европейское образование более привлекательным для потенциальных студентов, а также усилить востребованность выпускников европейских университетов на рынке труда.

На сегодняшний день Болонскую декларацию подписали 48 стран (последней, в 2015 году, к процессу присоединилась Белоруссия). Европейское пространство высшего образования вышло за рамки ЕС и охватывает страны Восточного партнерства (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина), а также Россию, Казахстан и ряд других стран. В Европейском союзе подчеркивают, что ЕПВО является «уникальным примером международного сотрудничества в области высшего образования и результатом политической воли 48 государств разных политических, культурных и академических традиций, которые шаг за шагом в течение последних 20 лет строили пространство, включающее единый набор обязательств: структурные реформы и общие инструменты» [17]. Страны, вошедшие в ЕПВО, взяли на себя обязательства проводить реформы в об-

ласти высшего образования на основании ряда общих ключевых ценностей, таких как свобода мнений, автономность университетов, независимость студенческих союзов, академические свободы, свобода передвижения студентов и преподавательского состава. Посредством Болонского процесса на европейском пространстве гармонизируются системы высшего образования, делая их более совместимыми и усиливая механизмы гарантирования качества. Как отмечалось в докладе Европейской комиссии, ЕС не только вносит вклад в развитие ЕПВО, но и содействует реформам, подобным европейским, в сфере высшего образования в других частях мира, особенно в соседних странах [12]. Это свидетельствует о том, что Евросоюз активно стремится влиять на внутреннюю политику соседних государств (путем содействия эволюции их образовательной системы и принятия ими европейских ценностей), причем делает это не путем ультиматумов, а за счет предоставления «лучшего примера»: европейское образование принимается странами – участницами ЕПВО в качестве международного стандарта.

Как отмечается в отчетах по реализации Болонского процесса 2015 и 2018 годов, в большинстве стран введена трехступенчатая схема высшего образования, и она обрела новые цели. Если изначальной целью процесса было только обеспечение мобильности, то с 2015 года ЕС поставил новую цель – обеспечение сопоставимых результатов обучения. То, какие знания и умения получают студенты по итогам обучения на всем пространстве высшего образования, а также его студентоориентированность стали важными критериями оценки и индикаторами успешности проводимой ЕС политики.

В отчете по реализации Болонского процесса 2015 года сообщается, что такие цели, как имплементация Европейской системы перевода и накопления баллов, студентоориентированное обучение, единая система оценки, внутренний контроль качества в вузах, зависят от успешного применения принципа достижения единых результатов на всем пространстве ЕПВО. Этот принцип закреплен в законодательстве в области высшего образования 32 стран, еще в 14-ти он имеет рекомендательный характер. Согласно данным отчета, всё большее число вузов следуют новой политике и закрепляют ее в своих учебных планах.

Таким образом, можно говорить о том, что Европейский союз проводит скоординированную политику по обеспечению необходимых образовательных результатов на территории Европейского пространства высшего образования, что позволяет не только гармонизировать рынки труда на всей его территории, но и влиять посредством образования на политику и распространять идеалы Брюсселя во всех странах ЕПВО.

В докладе «Тренды: обучение и преподавание в европейских университетах» Европейской ассоциации университетов – представительной организации университетов и национальных ректорских конференций в 47 европейских странах – отмечается, что в странах, где реализованы реформы высшего образования, значительная часть граждан поддерживает как общую политику Европейского союза, так и конкретные действия руководства ЕС [30]. Это говорит об эффективности создания Европейского пространства высшего образования с точки зрения «мягкой силы» Европейского союза.

Программы образовательных обменов – ключевой инструмент «мягкой силы» ЕС

В международном академическом сообществе существует консенсус относительно международных образовательных обменов как ключевого инструмента «мягкой силы» государства. Опыт жизни и работы в другой стране дает ни с чем не сравнимую степень погружения в ее культуру и возможность сформировать непредвзятые впечатления за счет личного общения.

Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция и многие другие государства еще с середины XX века используют потенциал «мягкой силы» образовательных стипендий и других инициатив в области высшего образования для охвата международной аудитории. Эти страны исходят из того, что лауреаты стипендий Fulbright, Chevening или BGF¹ являются потенциальными лидерами, которые в итоге возвращаются в свои страны, чтобы занять руководящие должности в государственном и част-

¹ Fulbright Program – крупнейшая американская программа образовательных грантов, финансируется Госдепартаментом США; Chevening Scholarship – международная система стипендий, позволяющая студентам со всего мира проходить обучение в британских вузах, финансируется МИД Великобритании и партнерскими организациями; BGF – программа образовательных стипендий французского правительства.

ном секторах, где они применяют на практике знания, полученные в результате их университетского образования.

Высокий потенциал студенческих обменов с точки зрения «мягкой силы» признавал и Дж. Най. Он отмечал, что мнение о привлекательности США формируется, «если не у всех 750 тысяч ежегодно приезжающих в страну студентов, то, по крайней мере, у большинства из них», а выпускники, участвовавшие в программах студенческих обменов в демократических странах, «более склонны продвигать принципы демократии на родине» [24].

Среди основных программ студенческих обменов Европейского союза – Erasmus, Tempus и Erasmus Mundus. С 2014 года они, а также ряд других объединены в единую программу Erasmus+. География Erasmus+ значительно расширилась в сравнении с предыдущими европейскими программами: в настоящее время она охватывает так называемые страны программы, куда входят страны – члены Европейского союза, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Северная Македония, Турция, Сербия, а также страны-партнеры, поделенные на 13 географических регионов – от Балкан до стран Африки и Карибского бассейна, в том числе Российская Федерация в качестве отдельного региона [31].

Одним из следствий программ мобильности и студенческих обменов на территории Европейского союза является феномен «циркуляции мозгов». Несмотря на усилия по обеспечению равных возможностей на территории объединения, 3/4 всех европейских граждан, покидающих свою страну, переезжают во Францию, Италию, Великобританию, Германию или Испанию. При этом недавно приехавшие в эти страны граждане, как правило, обладают более высоким уровнем образования, чем местные жители [6]. Еврокомиссия прорабатывает такие меры, как поддержка трудоустройства выпускников и увеличение точечных региональных инвестиций для повышения привлекательности как образования, так и трудоустройства на всем пространстве объединения, в целях балансирования миграционных потоков и содействия интеграции и сплоченности ЕС. Между тем тот факт, что в крупнейшие европейские страны приезжают не только низкоквалифицированные рабочие, но и высокообразованные граждане, также говорит об успешном создании привлекательного образа этих государств в частности и Европейского союза в целом.

Как подтверждается в сводном отчете по программе Erasmus Mundus первого поколения Исполнительного агентства по образованию, культуре и аудиовизуальным средствам (EACEA), цели программы заключались в том, чтобы «внести вклад в процесс конвергенции высшего образования в Европе» и «повысить всемирную привлекательность европейских университетов» [22]. Это соответствует определению «мягкой силы», несмотря на то что она напрямую не упоминается в документах, имеющих отношение к программам студенческих обменов ЕС.

В описании программы Tempus на сайте EACEA подчеркивается, что программа также была «направлена на содействие добровольному сближению систем высшего образования в странах-партнерах с разработками ЕС в этой сфере» [16]. Несмотря на то что многие страны Tempus не подписали Болонскую декларацию, а правила данной программы не устанавливают требования о проведении реформ, подобных европейским, европейское влияние в странах-партнерах очевидно.

Цели программы Erasmus+ определены статьями 4 и 5 Регламента (ЕС) № 1288/2013 (ЕС 2013) [27], среди которых:

- устойчивое развитие стран-партнеров в сфере высшего образования;
- продвижение европейских ценностей в соответствии со статьей 2 Договора о Европейском союзе;
- усиление международного измерения образования и профессиональной подготовки путем повышения привлекательности европейских высших учебных заведений и поддержки внешних действий Союза, включая его цели развития, путем содействия мобильности и сотрудничеству между Союзом и вузами стран-партнеров [27].

Такие стратегические цели программы Erasmus+ говорят о том, что она является инструментом «мягкой силы» ЕС. Евросоюзом прилагаются значительные усилия, чтобы использовать программу обменов и стипендий в качестве способа преодоления неравенства в образовательных возможностях. Что еще более важно, существует основополагающее стремление повысить привлекательность европейского высшего образования, а также Европы в целом. Такое использование высших учебных заведений для привлечения иностранных студентов

в Европу, безусловно, импонирует многим, что подтверждается статистикой [30].

28 января 2020 года Еврокомиссия опубликовала очередной отчет, посвященный реализации программы Erasmus+. В нем отмечается, что эта программа способствовала мобильности более 850 тыс. обучающихся и преподавателей за 2018 год, что стало рекордным результатом за всё время ее существования. В общей сложности в программе за годы ее реализации приняли участие более 10 млн человек [14].

В данном отчете Erasmus+ называется наиболее ощутимым результатом деятельности ЕС по объединению людей на континенте, созданию возможности для самореализации и повышения квалификации. Европейский комиссар по инновациям, науке, образованию, культуре и молодежи Мария Габриэль отмечает, что Erasmus+ стал для молодого поколения «окном в Европу и в мир, а также лучшим из возможных противоядий от изоляционизма» [14, с. 5]. Слова комиссара подтверждают, что Еврокомиссия рассматривает подобные программы обменов как эффективный инструмент для интеграции и защиты европейских идеалов.

Экспертные сообщества

Еще одним примером распространения влияния Евросоюза на другие страны через высшее образование является создание национальных групп по реализации Болонского процесса (National Teams of Bologna Promoters), позже получивших название «экспертов Болоньи» (Bologna Experts). Эти группы были созданы решением Европейской комиссии в 2004 году в странах ЕС и Европейской экономической зоны (Исландия, Норвегия, Лихтенштейн), а также в странах, на тот момент являвшихся кандидатами на членство в Союзе. Группы «экспертов Болоньи» в каждой стране обычно состояли из 10–15 экспертов, оказывавших влияние на принятие решений, а также занимавшихся определением проблем, поиском политических решений и оценкой результатов применяемой политики. В 2015 году эта программа была прекращена, но получила продолжение в виде создания сообщества «экспертов по реформе высшего образования» (Higher Education Reform Experts, HERE), которое охватывает соседние с ЕС страны на Западных Балканах, в Восточной Европе и Юж-

ном Средиземноморье, включая Российскую Федерацию. Эти группы финансируются программой Erasmus+. Определением их приоритетов в соответствии с общим политическим курсом занимается Европейская комиссия, а мониторингом и управлением в целях координации работы во всех 27 странах – ЕАСЕА [15].

Сообщества HERE проходят обучение через фонды ЕС, участвуют в проектах по реформам высшего образования и продвигают эти реформы на национальном уровне. Национальные группы HERE принимают участие в европейских тренингах и семинарах, где они встречаются с европейским сообществом «экспертов Болоньи», организуют тематические семинары, учебные поездки и мероприятия по реформированию высшего образования и получают техническую помощь от «экспертов Болоньи» ЕС по разным темам, связанным с реформированием систем высшего образования. Эта группа также интегрирована в виртуальное сообщество и социальную сеть европейских «экспертов Болоньи», финансируемых Европейской комиссией.

На национальном уровне группы HERE координируют, административно, финансово и логистически поддерживают национальные офисы Erasmus+. Евросоюз признает их ценность в качестве связующего звена между европейским пространством и национальными политическими институтами. Формирование групп «экспертов Болоньи» и HERE подчеркивает важность для Европейского союза того, как политические и административные элиты стран воспринимают позицию объединения внутри регионального и мирового образовательного пространства. Таким образом, влияние экспертов может быть значительным (эксперты HERE участвовали в подготовке законодательства, которое легло в основу реформ высшего образования в Боснии и Герцеговине, а также на Украине [18; 19]), и такие группы можно рассматривать как эффективный инструмент «мягкой силы».

Рассматривая «мягкую силу» ЕС, важно отметить также, что большинство организаций и инициатив, связанных с производством и интерпретацией эмпирических данных о реформах высшего образования в Европе, такие как «EUROSTAT» или «EUROSTUDENT», финансируются Европейской комиссией. Поскольку образовательные рейтинги и оценки успешности той или

иной страны для многих стран являются существенным фактором в формировании внутренней политики, можно сделать вывод, что Европейская комиссия создала инструмент для управления тем, как оценивается успешность образовательной политики государств. Это свидетельствует о том, что ЕС использует «мягкую силу» в сфере высшего образования на европейском пространстве, однако это проявление может быть распространено на другие части мира за счет использования сопоставимых образовательных показателей, опубликованных другими международными организациями, такими как ОЭСР и ЮНЕСКО, в рамках Международной стандартной классификации образования. Страны пытаются улучшить свои системы образования, чтобы соответствовать международным стандартам: когда они занимают низкое место в международных рейтингах, они зачастую вынуждены либо реформировать сферу, либо адаптировать лучшие международные практики.

Новые инструменты: МООС

Как отмечает Ректор Дипломатической академии МИД России А.В. Яковенко, ожидание четвертой технологической революции, «основанной на интенсивном развитии информационных технологий и использовании искусственного интеллекта, заставляет не только частный бизнес, но и целые государства искать новые подходы для достижения экономического роста и благополучия» [9]. Затронула четвертая технологическая революция и сферу образования; новым инструментом дистанционного образования этой эпохи стали образовательные платформы МООС (Massive Open Online Courses) – массовые открытые онлайн-курсы. Это образовательная технология, позволяющая всем желающим получать доступ к курсам и образовательным программам, представленным на специальных платформах. Среди зарубежных платформ наиболее популярными являются Coursera (более 40 млн зарегистрированных пользователей), EdX (также более 40 млн пользователей), GCFLGlobal (более 24 млн пользователей), а также Udacity (более 10 млн). Курсы для таких платформ готовят, в том числе, ведущие мировые университеты (такие как Гарвард, Стэнфордский университет или Массачусетский технологический институт).

В Европе потенциал МООС был замечен позже, чем в США, однако интерес к ним существенно усилился с появлением второй волны курсов, нацеленных, прежде всего, на «обучение в течение всей жизни». В 2013 году появился общеевропейский портал OpenUpEd, тогда же был создан и ряд получающих финансирование ЕС проектов (таких как EMMA, HOME, MOONLITE & SCORE2020), существенно возросла популярность британской платформы FutureLearn. В последнее десятилетие собственные крупные МООС-проекты были запущены в Италии, Франции и Испании. Причины создания этих платформ существенно отличаются от появившихся на первых этапах в Европе и США: важный для вузов Соединенных Штатов показатель «повышение числа абитуриентов» не был отмечен в качестве одного из ключевых факторов в опросе, посвященном причинам создания европейских МООС [21]. Более того, в трех общеевропейских опросах (2014, 2015 и 2016 гг.) цели «получение прибыли» и «экономия средств» были названы наименее важными для учебных заведений, создающих МООС. При этом цель «увеличение числа возможностей по получению образования» в 2017 году была названа в общеевропейском опросе наиболее важной. Есть основания полагать, что бурный рост МООС в континентальной Европе также был возможен за счет устоявшегося мнения о том, что высшее образование является «общим благом», а также за счет политики по увеличению доступности образования в течение всей жизни. Свое влияние оказали и экономические факторы, такие как высокий уровень безработицы среди молодежи в некоторых европейских странах, а также недостаток квалифицированных кадров в ключевых отраслях экономики. Анализ политики в области образования в пяти европейских странах: Франции, Германии, Польше, Испании и Великобритании [20], – показывает, что развитие МООС поддерживалось также на региональном и национальном уровнях. Такие приоритеты европейских университетов говорят о том, что МООС также могут являться инструментом «мягкой силы» для Европейского союза. За счет появления возможности доступа к курсам европейских университетов существенно расширяется возможность оказания влияния через них на людей, живущих в любой точке мира.

Новой целью МООС на современном этапе стало обеспечение инклюзивности для мигрантов и других категорий граждан,

для которых ограничен доступ к классическим формам образования. Такие академические исследовательские проекты, как LangMOOCs и MOOCs4inclusion, изучают, каким образом MOOC можно усилить и сделать более доступными для перемещенных лиц [11]. Обеспечение инклюзивности было главной целью на всех этапах разработки проекта «MOONLITE», созданного при поддержке Европейского союза [26]. Задача Национального университета дистанционного образования в Мадриде, который занимался его разработкой, заключалась в создании языковых MOOC (LMOOC) для перемещенных лиц, недавно прибывших в Испанию, для предоставления им языковых навыков и компетенций, необходимых для того, чтобы помочь им ориентироваться в типичных ситуациях, с которыми они могут столкнуться в принимающей стране, и, таким образом, сделать важные шаги к их социальной интеграции.

MOOC предоставляют возможность для Европейского союза оказывать воздействие и распространять свои идеалы даже на те категории лиц, для которых традиционное высшее образование было бы недоступно. Беженцы и перемещенные лица не только с большим успехом интегрируются в европейское общество, но и возвращаются в свои страны со сформировавшимся мнением о привлекательности европейского образования в частности и жизни в Европе в целом.

Новая индустриальная революция затронула Европейский союз, вызвав цифровую трансформацию европейской экономики и общества в целом. Большую важность, как на рынке труда, так и для полноценной жизни в обществе, приобретает умение использовать новые технологии и программное обеспечение. В результате подвергаются пересмотру традиционные роли, содержание и методы образования: оно должно готовить студентов к новым задачам и ролям на рынке труда и в обществе. Одновременно с этим взрослым гражданам необходимы возможности по получению новых навыков и переподготовке.

Вопрос развития и применения инструментов онлайн-обучения приобрел особую актуальность в период пандемии коронавируса. Дистанционные платформы по предоставлению образовательных услуг на период карантина стали не только дополнением к основному методу обучения, но и полноценной его заменой.

Успешное применение онлайн-образования в этот период говорит о возможности перехода в будущем от образования «лицом к лицу» к использованию современных технологий передачи информации, а также к их комбинированию в учебном процессе.

Пандемия коронавируса привела не только к вынужденному переходу к дистанционному образованию, в том числе в Евросоюзе, но и к всплеску популярности МООС как инструмента дополнительного и самостоятельного обучения. Это может сподвигнуть государства на то, чтобы пересмотреть политику в области образования, включив в нее больше элементов дистанционного обучения.

В ЕС отмечают, что пересмотр роли образования в цифровую эпоху должен стать ключевой целью для европейских политиков [28]. Во-первых, это связано с тем, что только благодаря образованию может быть сформирована квалифицированная рабочая сила, готовая к изменениям рынка труда и профессиям будущего. Пересмотр роли образования в цифровую эпоху, таким образом, является обязательным для того, чтобы Евросоюз был конкурентоспособным игроком на международной арене в будущем. Во-вторых, только образование может создать необходимые предпосылки для социальной инклюзивности и «равного участия европейских граждан в цифровой демократии» [13]. В связи с этим в ЕС отмечают важность эволюции роли образования для защиты европейских ценностей, таких как равенство, демократия и верховенство права [28].

Заключение

В современном мировом сообществе становится всё более важным политическое значение культурообразующей среды, воспитания и формирования гражданской позиции. Эффективность использования государствами «мягкой силы» существенно зависит от того, как ими реализуется стратегическая триада «культура – образование – наука».

Европейский союз активно использует инструменты стратегической триады «мягкой силы», прежде всего в области образования. Среди них – создаваемое в Европе Единое пространство высшего образования, программы студенческих обменов, привлечение экспертов к выработке национальной политики госу-

дарств в сфере образования, а также новые инструменты, такие как массовые открытые онлайн-курсы. Расширение и увеличение популярности этих инструментов и практик показывают, что политика ЕС по использованию «мягкой силы» в сфере образования достаточно эффективна.

Новые технологии и способы коммуникации в будущем позволят Евросоюзу существенно расширить сферы своего влияния. Для этого ЕС необходимо преодолеть тенденции разобщения внутри объединения, предстать единым и эффективным актором мировой политики, а также учесть в политическом планировании такие тенденции, как изменение миграционных потоков, преобразование экономического баланса мира, и четвертую технологическую революцию.

Литература

1. Всемирный доклад по мониторингу образования 2019. Образование в условиях миграции и перемещения: наведение мостов вместо возведения стен // ЮНЕСКО. – Париж, 2018.
2. Концепция развития научно-исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года // Российская газета. – URL: www.rg.ru/pril/63/14/41/2227_strategiia.doc (дата обращения: 01.04.2020).
3. Лебедева М.М. Политикообразующая функция высшего образования в современном мире // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 10. – С. 69–75.
4. Неймарк М.А. «Мягкая сила» в мировой политике. К уточнению проблемного поля. Ч. 1 // Обозреватель-Observer. – 2016. – № 1 (312). Январь. – С. 31–42.
5. Неймарк М.А. «Мягкая сила» в мировой политике. – М., 2020. – 350 с.
6. Табаринцева-Романова К.М. Культура и образование ЕС: «Таланты распределяются поровну, а возможности – нет» // Европейский союз: факты и комментарии. – Декабрь 2019 – февраль 2020. – Вып. 99. – С. 78–80. – URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/99.pdf.
7. Торкунов А.В. Образование как инструмент «мягкой силы» во внешней политике России // Вестник МГИМО – Университета. – 2012. – № 4. – С. 85–92.
8. Трэмблэй К. Интернационализация: формирование стратегий в национальном контексте // Вестник международных организаций. – 2010. – № 3 (29). – С. 110–163.
9. Яковенко А.В. Почему мир становится для нас всё менее предсказуемым // Дипломатическая служба. – 2019. – № 3. – С. 16–19.
10. Angell N. The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage. – N.Y., L.: G.P. Putnam's Sons, 1913. – 224 p.
11. Colucci E. and others. Free digital learning opportunities for migrants and refugees. An Analysis of current initiatives and recommendations for their further use. JRC Science for Policy Report / Colucci E., Smidt H., Devaux A., Vrasidas C., Safarjalani M., Castaño Muñoz J. – 2017. – URL: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106146/jrc106146.pdf> (accessed: 10.03.2020).
12. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. European higher education in the world. – URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-499-EN-F1-1.Pdf> (accessed: 09.03.2020).

13. Digital democracy: Is the future of civic engagement online: European Parliament briefing. – URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI\(2020\)646161_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI(2020)646161_EN.pdf) (accessed: 12.03.2020).
14. Erasmus+ annual report 2018. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 201. – URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7985705e-41b7-11ea-9099-01aa75ed71a1/language-en> (accessed: 11.03.2020).
15. European Commission, DG Education and Culture, Higher Education Reform Experts. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/key-action-3-support-for-policy-reform/higher-education-reform-experts-heres_en (accessed: 10.03.2020).
16. European Commission, Tempus IV (2007–2013): Overview of the Programme. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. – URL: http://eacea.ec.europa.eu/tempus/programme/about_tempus_en.php#funding (accessed: 16.03.2020).
17. European Higher Education Area Official website. – URL: <http://www.ehea.info/> (accessed: 12.03.2020).
18. Higher Education Reform Experts Activity report 2015 / European Union, 2016. – URL: https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/here_report_2015.pdf (accessed: 12.03.2020).
19. Higher Education Reform Experts Activity report 2018. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.
20. *Imamorato D.S., Mitic M., Morais R.* How are higher education institutions dealing with openness? A survey of practices, beliefs and strategies in five European countries. – URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/how-are-higher-educationinstitutions-dealing-with-openness-survey-practices-beliefs-and> (accessed: 10.03.2020).
21. *Jansen D., Konings L.* MOOC strategies of European institutions. Status report based on a mapping survey conducted in November 2016 – February 2017. – EADTU, September 2017. – URL: https://eadtu.eu/documents/Publications/OEenM/MOOC_Strategies_of_European_Institutions.pdf (accessed: 10.03.2020).
22. Joint International Master Programmes – Lessons learnt from Erasmus Mundus. – URL: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/tools/documents/repository/joint_intl_master_progr_web131120.pdf (accessed: 10.03.2020).
23. Nye J. Bound to lead: The changing nature of American power. – N.Y.: Basic Books, 1990. – 320 p.
24. Nye J. The Future of Power. – N.Y.: Public Affairs, 2011. – 300 p.
25. Nye J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. – Ch. 4. Wielding Soft Power // Belfer Center For Science and International Affairs. Official website. – URL: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf (accessed: 15.03.2020).
26. *Read T., Montaner S., Sedano B.* Technological Innovation for Specialized Linguistic Domains: Languages for Digital Lives and Cultures. Proceedings of TISLID'18. Mauritius: Éditions universitaires européennes. – 2018. 435 p.
27. Regulation (EU) No. 1288/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing 'Erasmus+': The Union programme for education, training, youth and sport. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?amp;qid=1395671967554&uri=CELEX%3A32013R1288> (accessed: 01.03.2020).
28. Report on education in the digital era: challenges, opportunities and lessons for EU policy design / European Parliament, Parliament, 2019. – URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0400_EN.html (accessed: 12.03.2020).
29. The European Higher Education Area Joint declaration of the Ministers responsible for higher education Convened in Bologna on the 19th of June 1999. – URL: http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/maindoc/bologna_declaration.pdf (accessed: 10.03.2020).
30. Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities / European University Association. – 2015.
31. What is Erasmus+? // Official website of the European Union. – URL: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en (accessed: 08.03.2020).

Качалова Александра Владимировна,

кандидат политических наук,
Министерство иностранных дел Российской Федерации, Москва.
E-mail: kachalova@yahoo.com

Alexandra V. Kachalova,

Ph.D. (Political Science),
Foreign Ministry of the Russian Federation, Moscow.
E-mail: kachalova@yahoo.com

**РОССИЙСКО-АВСТРИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
ПРИ КАНЦЛЕРЕ С. КУРЦЕ¹
RUSSIAN-AUSTRIAN RELATIONS UNDER
CHANCELLOR S. KURZ**

Аннотация: молодой амбициозный канцлер Австрийской Республики С. Курц, находясь на этой должности с 2017 года, проводит самостоятельную линию во внешней политике (до этого ряд лет он занимал пост министра иностранных дел). Запланированные новым правительством, пришедшим к власти в 2020 году, реформы внутри страны имеют проекцию и вовне, прежде всего на Европейский союз. Поддерживая разветвленные связи со многими центрами силы в мире, нейтральная Вена придает особое значение поддержанию тесного и плодотворного диалога с Россией. В Москве ценят последовательную, дальновидную политику австрийского руководства, что благотворно сказывается на отношениях двух государств. Интенсивность российско-австрийских контактов и сложившееся доверие не ослабевают в условиях антироссийских санкций со стороны Евросоюза. Наглядным примером служит новый формат двустороннего взаимодействия по линии общественности – «Сочинский диалог».

Ключевые слова: Россия, Австрия, нейтралитет, «Сочинский диалог».

Abstract: young and ambitious Chancellor of Austrian Republic S. Kurz being in this position since 2017 (before that he was Austrian Foreign Minister for several years) pursues an independent foreign policy. Internal reforms that were planned by a new Government that came to power in 2020 have a projection on the foreign policy as well, mainly on the European Union. With extensive ties to many power centers in the world neutral Vienna attaches particular importance to keeping a close and fruitful dialogue with Russia. Moscow appreciates consistent, far-sighted policy of Austrian leadership which is beneficial for the two countries relations. Intensity of Russian-Austrian contacts and mutual trust did not decrease even with the sanctions against Russia imposed by the EU. A new format of bilateral interaction between civil societies "Sochi Dialogue" is a good example for that.

Key words: Russia, Austria, neutrality, Sochi Dialogue.

Введение

С 2017 года у власти в Австрии находится правительство под руководством молодого лидера правоцентристской Австрий-

¹ Статья сдана в печать в июне 2020 г.

ской народной партии (АНП) Себастьяна Курца. Примечательно, что в 2020 году он возглавил кабинет во второй раз – после отставки правительства и досрочных парламентских выборов, вызванных внутривластным кризисом, разразившимся в Вене в мае прошлого года из-за публикации в СМИ компрометирующего видеоролика с участием вице-канцлера Х.-К. Штрахе, руководителя правопопулистской Австрийской партии свободы (АПС) – тогдашнего партнера АНП по коалиции. В нынешнем правительстве, приведенном к присяге в январе 2020 года, «народники» представлены шире, чем в предыдущем. Впервые в истории страны они разделили власть с партией «Зеленых» – своего рода антиподом АПС (характерно, что президентом Австрии, с которым у С. Курца налажено весьма эффективное взаимодействие, в 2017 года стал бывший председатель «Зеленых» А. Ван дер Беллен, победивший на выборах кандидата от АПС).

Если учитывать, что в 2013–2017 годах С. Курц являлся министром иностранных дел Австрии в коалиционном кабинете с Социал-демократической партией (СПА), логично предположить, что внешняя политика Вены имеет в исследуемый период достаточно последовательный, системный характер. В ее основе лежит межпартийный консенсус по ключевым приоритетам международной деятельности с отпечатком мировоззрения самого С. Курца. В этом контексте представляется интересным проследить основные тенденции в российско-австрийских отношениях в период его нахождения на посту Федерального канцлера.

Малая страна, к которой прислушиваются

Будучи нейтральным государством, Австрия активно взаимодействует с основными геополитическими игроками. Харизматичного канцлера, несмотря на молодость, с уважением воспринимают в Москве, Вашингтоне, Брюсселе, Пекине и других столицах в качестве представителя элиты нового типа. Его энергичный, самостоятельный профиль уже стал неотъемлемой частью европейского политического ландшафта. Успехи внутри страны, включая выигранный медийно-коммуникационный стиль, способность к достижению внутривластных компромиссов при неизменном следовании своему курсу, вызывают интерес у европейской общественности. В частности, большое

внимание венским делам уделяют германские аналитики, рассуждая о возможности формирования следующего правительства ФРГ по «австрийской модели», если она после «обкатки» в Хофбурге докажет свою жизнеспособность [11].

В действующей программе австрийского правительства заявлены в высшей степени амбициозные цели на стыке государственного управления, экономики, экологии и цифровизации. В результате непростых коалиционных переговоров АНП и партия «Зеленых» сумели сфокусироваться на общих приоритетах – опережающем развитии экономики при снижении нагрузки на окружающую среду и укреплении достижений социального государства. Фактически Вена стремится стать одним из региональных лидеров в переводе промышленности, энергетики, транспорта, коммуникаций, сферы услуг на новейшие технологические рельсы. Неслучайно во время визитов в США зимой (в качестве канцлера) и летом (во время избирательной кампании) 2019 года С. Курц посетил руководителей крупнейших корпораций, связанных с инновациями и высокими технологиями. Аналогичное внимание он уделяет встречам с лидерами передового китайского бизнеса. Пытаясь перенять опыт и наилучшие практики продвинутых компаний, Австрия стремится повысить собственную конкурентоспособность и вырваться вперед в востребованных в настоящее время и в ближайшем будущем отраслях. Аналогичные задачи, по мнению С. Курца, стоят и перед Европейским союзом – он не скрывает настрой на постепенную оптимизацию брюссельских структур.

Этим целям посвящены заявленные новым правительством реформы. Судя по опросам общественного мнения и партийным рейтингам, австрийское общество готово консолидироваться вокруг своего лидера для их достижения, хотя этот путь потребует серьезных финансовых вложений и изменений привычного уклада многих сфер жизни. Консенсусу способствует характерный способ С. Курца общаться с гражданами:

- напрямую через социальные сети и оффлайн;
- мгновенно реагируя на импульсы, идущие от них;
- терпеливо и доходчиво разъясняя проводимый курс, добиваясь понимания и принятия поставленных целей большинством населения.

Некоторая «надпартийность» и повышенное значение «фактора лидера» в деятельности канцлера объясняется особенностями современного состояния партийной системы большинства европейских стран, где Австрия не исключение [3, с. 21].

«Историей успеха» нового австрийского правительства стала оперативная реакция на неожиданный для всех вызов – эпидемию новой коронавирусной инфекции. В момент, когда многие правительства в Европе колебались, Австрия одной из первых ввела строгий карантин. Весь период ограничений правительство и канцлер находились в контакте с обществом, отзываясь на его сигналы и сконцентрировавшись на поиске наиболее оптимальных способов поддержки населения, восстановления экономики. Дисциплинированный отклик австрийцев и поддержка принятых мер стали свидетельством солидарности с действиями властей (социологические опросы показывали в мае 2020 г. удовлетворенность австрийцев деятельностью Федерального правительства на уровне 72%) [12].

Внешнеполитические приоритеты кабинета также продиктованы общим видением путей развития страны и Европейского союза, вне которого Австрия на данном этапе не мыслит своего будущего. Ставка на углубленное саморазвитие, жизненная заинтересованность экспортно-ориентированной экономики в росте мировой торговли, расширении рынка и, следовательно, бесконфликтном существовании диктуют поиск Веной тонкого баланса в отношениях со всеми основными центрами силы.

75 лет отсутствия опции насильственного решения конфликтов¹ превратили нейтралитет, изначально установленный Австрией во многом под давлением внешних обстоятельств [4], в осознанную, принятую изнутри философию. Существование в качестве малого нейтрального государства оказалось не только возможным – что в 1950-е годы было очевидным далеко не для всех жителей Республики, – но и вполне выгодным. Если в период холодной войны страна находилась на границе двух могущественных блоков и нейтралитет сводился к неучастию в обоих в качестве условия существования в виде независимого государства, то после распада Организации Варшавского договора и СССР, а также вступления Австрии в Европейский союз и «об-

¹ «Партизанские» действия в Южном Тироле де-юре не являлись продолжением официальной политики австрийских властей.

текающего» ее (в географическом смысле) расширения НАТО данное понятие было подвергнуто глубокому переосмыслению. По его итогам оно стало для современных австрийцев самоценной, неотъемлемой частью национальной идентичности.

Помимо того, что Вена не тратит много ресурсов на содержание армии, является востребованной штаб-квартирой международных организаций и площадкой для важнейших международных переговоров – что само по себе укрепляет репутацию и приносит ощутимый доход, – нейтральный статус дает также рычаги воздействия на ключевых субъектов мировой политики. Традиция «наведения мостов» и сохранения любой двери «приоткрытой» позволяет не откатываться на периферию событий, не растворяться в общеесовском хоре и в то же время играть свою отдельную партию, подключаясь в той или иной форме к урегулированию самых сложных дипломатических коллизий, будь то ситуация в Иране или на Украине. В кризисные моменты нейтральная сторона оказывается незаменимым помощником для ключевых игроков. Параллельно Вена охотно пользуется всеми удобствами общеевропейского «зонтика» в вопросах безопасности, внешней политики и экономики, рачительно сберегая силы.

Австрийская политика предстает не только реактивной по отношению к ведущим акторам, но и вполне проактивной. С одной стороны, Вена продвигает свои подходы, пользуясь возможностью входить во все оставленные «приоткрытыми» двери и доносить свою позицию до интересующих ее действующих лиц. С другой стороны, для баланса сил Австрия умело формирует либо вступает в выгодные для себя ситуативные союзы. Ведущие партии страны объединяет четкое осознание необходимости усиленного взаимодействия с партнерами, консолидации стран-единомышленниц для направления эволюции международных отношений в выгодное им русло [6, с. 86].

Объединение «здравомыслящих» составили страны, сумевшие дать наиболее эффективный ответ на пандемию коронавируса (помимо Австрии оно включает Австралию, Данию, Грецию, Израиль, Новую Зеландию и Чехию), которые договорились координировать действия по восстановлению авиасообщения, туризма и экономики в целом [8]. «Экономная четверка» с участием

Австрии, Дании, Нидерландов и Швеции модифицировала предложения Берлина и Парижа по финансированию Евросоюзом выхода из постэпидемического экономического кризиса – Еврокомиссия была вынуждена учитывать их позицию [9]. Не скрывает Вена и лидерских амбиций по отношению к исторически близким восточноевропейским и балканским странам, где действует одновременно «в двух лицах»: самостоятельно и от имени ЕС, продвигая в обоих направлениях свои приоритеты и бдительно отслеживая действия потенциальных конкурентов в регионе.

Умелое маневрирование позволяет Вене сохранять и даже наращивать свое влияние благодаря гибкости, адаптивности, быстрой реакции и здоровому прагматизму. Не стоит при этом недооценивать принципиальность лидера АНП в ряде вопросов, имеющих, по его мнению, определяющее значение для самосознания и внешнего имиджа австрийцев. В качестве знаковых примет можно выделить подчеркнутое внимание к теме культурного и религиозного многообразия. Именно при С. Курце традицией стали поздравления с праздниками от имени главы правительства представителей всех конфессий, проживающих на территории Австрии. Фирменной чертой канцлера можно назвать повышенное внимание к отношениям с Израилем и местной еврейской общиной, заявления о нулевой терпимости к антисемитизму.

В последние годы в австрийском истеблишменте стало хорошим тоном признание вины австрийцев за соучастие в холокосте, получила импульс культура памяти в отношении роли страны во Второй мировой войне, что не было самоочевидным еще в 1990-е годы. Несомненно, в период коалиции с АПС (2017–2019 гг.), отягощенной устойчивой репутацией партии, идейно связанной с бывшими нацистскими и правоэкстремистскими кругами [10, с. 203], канцлер придавал такой работе особое значение¹. Отдельно стоит выделить внимательное и уважительное отношение Австрии к захоронениям и памятникам советским воинам на своей территории.

Логичным в этом контексте стало приглашение со стороны австрийского правительства к главам держав-победитель-

¹ В Израиле и еврейском сообществе Австрии АПС считается «нерукопожатной» структурой. В период коалиции АНП с АПС в 2017–2019 годах израильская сторона уклонялась от официальных контактов с министром иностранных дел К. Кнайсль, которая, будучи беспартийной, прошла в кабинет по квоте АПС.

ниц выступить с обращением к австрийцам по случаю 75-летия освобождения Австрии от нацизма, которое состоялось 8 мая 2020 года. С большим вниманием была воспринята речь Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Особая связь

Вскоре после официального вступления в должность канцлер С. Курц совершил в феврале 2018 года первую поездку за пределы Европейского союза – в Москву, начав тем самым своеобразный марафон российско-австрийских встреч. В свою очередь с первым зарубежным визитом после инаугурации Президент Российской Федерации В.В. Путин в июне того же года посетил Вену. В августе он побывал в Альпийской республике в качестве гостя на свадьбе тогдашнего министра иностранных дел К. Кнайсль. Уже в октябре С. Курц снова прибыл в Россию (во втором полугодии 2018 г. Австрия возглавляла Совет Европейского союза). В мае 2019 года в Сочи состоялись переговоры В.В. Путина с Федеральным президентом Австрии А. Ван дер Белленом. Помимо этого в указанный период регулярно проходили встречи министров иностранных дел двух государств, не говоря о плотном графике контактов на экономическом, энергетическом, отраслевых, а также региональных треках. Отдельным связующим два государства звеном служило теснейшее сотрудничество по линии культуры и искусства. На 2020 год была запланирована не менее интенсивная программа.

Если принять во внимание общий фон отношений России с ЕС в рассматриваемый период, очевидной становится самостоятельная, независимая линия австрийской стороны на поддержание конструктивных, укорененных в давних традициях и одновременно нацеленных в будущее взаимосвязей с нашей страной. Одним из ярких подтверждений этого тезиса стал отказ Вены идти общим курсом во время кризиса вокруг отравления Скрипалей в Великобритании в 2018 году. Австрия не только не выслала российских дипломатов и не ввела никаких дополнительных ограничений, но и, как показано выше, ориентировалась на максимально высокий профиль двусторонних контактов. Более того, в период председательства в ЕС эта страна прикладывала усилия для снижения уровня напряженности в отношениях

Москвы и Брюсселя. Не последнюю роль здесь сыграла объективная заинтересованность австрийского бизнес-сообщества в скорейшем снятии санкций, препятствующих полноформатному развитию торговли Европы с Россией.

Австрийская дипломатия продемонстрировала конструктивный подход и была нацелена на обеспечение максимально комфортных условий для сохранения и интенсификации торгово-экономических отношений между нашими странами. Более 50 лет системообразующим фактором остается сотрудничество в нефтегазовой сфере австрийской нефтяной компании OMV (нем. Österreichische Mineralölverwaltung AG, OMV) с соответствующими советскими и российскими структурами, во многом благодаря которому Австрия стала крупным европейским энергетическим хабом. Австрийские промышленные предприятия развивают производство в России, широкая номенклатура товаров экспортируется в нашу страну. Вена заинтересована в укреплении своих позиций и на рынках других стран – членов Евразийского экономического союза. Вместе с тем отечественный капитал активно инвестируется в австрийскую экономику, растут поставки товаров в Австрию. По данным российской статистики, объем товарооборота между двумя странами составил в 2018 году рекордные 5,8 млрд долл. США и продолжил рост в 2019 году [2].

Тем более нелепым выглядел на этом фоне внезапно разгоревшийся в ноябре 2018 года «шпионский скандал». В Зальцбурге был задержан отставной полковник австрийской армии по обвинению в передаче чувствительной информации российской стороне. Это стало поводом для созыва отдельной чрезвычайной пресс-конференции канцлера и причиной отмены намеченного на декабрь того же года визита министра иностранных дел К. Кнайсль в Москву. Стороны через СМИ обменялись упреками.

Некоторые наблюдатели тогда настроились на худшее, что и было, вероятно, задумано теми, кому не по душе стали интенсивные российско-австрийские контакты. Однако здравый смысл довольно быстро возобладал. Уже в декабре 2018 года Россию с официальным визитом посетил глава нижней палаты австрийского парламента В. Сobotка (АНП). Визит прошел успешно; видный австрийский политик выступил в Государствен-

ной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с яркой речью, в которой отметил решающую роль Красной Армии в освобождении Австрии и Европы от фашизма, невозможность построить мирную, процветающую Европу без России, безальтернативность сотрудничества с нашей страной.

К. Кнайсль приехала в Москву в марте 2019 года, и этот визит стал по-своему знаковым. Здесь не только состоялся подробный обмен мнениями о ситуации в международных отношениях, но и было подписано Совместное заявление министров иностранных дел о создании российско-австрийского форума общественности «Сочинский диалог» [1].

Президенты двух стран вышли с этой инициативой еще в ходе визита В.В. Путина в Вену в июне 2018 года. В ее основе – желание не снижать интенсивность двусторонних контактов даже в период осложнений, возникших между Россией и ЕС. Австрия стремится, формально не нарушая введенных Евросоюзом ограничений, сохранить тесные связи с нашей страной и даже углубить их в тех областях, где это возможно, с упором на прямые контакты гражданского общества. В заявлении министров обозначены основные пункты, по которым сотрудничество будет интенсифицировано – это культурные, образовательные, просветительские проекты, связи регионов, молодежные акции, включая спортивные и музыкальные форматы, и многое другое [5, с. 294].

В привязке к сочинской встрече президентов 15 мая 2019 года прошло учредительное заседание форума «Сочинский диалог» под председательством помощника Президента России А.А. Фурсенко и главы Европейской ассоциации торгово-промышленных палат К. Ляйтля, в котором приняли участие видные деятели культуры (с российской стороны: М.Д. Лошак, М.С. Гусман, С.П. Ролдугин; с австрийской: президент Зальцбургского фестиваля Х. Рабль-Штадлер, генеральный директор Музея истории искусств в Вене С. Хааг и др.), ректоры вузов, крупные предприниматели, общественные деятели. Новое правительство Австрии в январе 2020 года включило в свою программу пункт о развитии «Сочинского диалога».

Если учесть, что 2019 год был официально объявлен российско-австрийским Годом молодежных обменов, то становятся понятными приоритеты Москвы и Вены на данном этапе – заложить

фундамент будущего, передать следующим поколениям «эстафету» дружбы и доверия. «Сочинский диалог», таким образом, призван не только не позволить прерваться нити, связывающей два народа на протяжении веков, но и стать новым каналом обмена наилучшими достижениями двух стран.

Реализованные в рамках данной инициативы менее чем за один год проекты подтверждают этот тезис. Насыщенная программа взаимных поездок студентов и учащихся, творческие конкурсы, издание детской исторической книги «Принц Евгений» и учебного пособия «Россия – Австрия: вехи совместной истории», создание электронного портала на двух языках, лекции известных предпринимателей и ученых в ведущих университетах – это лишь неполный перечень просветительско-образовательных акций Форума.

Возник новый, весьма перспективный дискуссионный формат на стыке существующих аналогичных платформ с другими европейскими странами – «Триалог диалогов», – в рамках которого представители Австрии, Германии (Петербургский диалог) и Франции (Трианонский диалог) полемизируют с россиянами по самым актуальным вопросам, которые волнуют сегодня общество, находят точки соприкосновения, инициируют проекты, способные дать конкретный практический результат для сближения граждан двух государств.

Отдельным направлением стали мероприятия «Сочинского диалога» на полях крупных международных площадок: состоялись заседания и встречи в рамках Петербургского экономического форума (в июне) и Санкт-Петербургского культурного форума (в ноябре), а также круглый стол российских и австрийских регионов в рамках XV Конференции европейских регионов и городов в Зальцбурге (в октябре 2019 г.). В январе 2020 года «Сочинский диалог» энергично включился в работу Гайдаровского форума в Москве [см.: 7].

На 2020 год намечалась богатая программа разнообразных мероприятий: от «фабрики мысли» до полноформатного заседания Форума в привязке к 100-летию Зальцбургского фестиваля. Обсуждалось развитие связей по линии летних студенческих школ, молодых предпринимателей и многое другое. К сожалению, пандемия коронавируса внесла коррективы в эти планы.

Тем не менее работа в рамках «Сочинского диалога» ведется интенсивно даже в условиях карантина. Так, в апреле–мае на ряде онлайн-платформ состоялся цикл лекций и дискуссий для российских и зарубежных слушателей, посвященных истории и искусству Австрии, современным бизнес-практикам, состоянию двусторонних отношений. На портале «Сочинского диалога» введена система баллов, поощряющая наиболее заинтересованных пользователей. Такой подход позволит в дальнейшем быстро восстановить деятельность Форума в полном объеме, нарастив его аудиторию и пул активистов.

Заключение

Бережное отношение к наработанным десятилетиями добрососедским, дружественным связям и их творческое развитие, уважение и учет ценностей друг друга при мягком взаимном влиянии, фокус на подлинных интересах двух народов, увеличении их благосостояния и торгового обмена, культурного обогащения – вот те основные принципы, на которых строятся контакты России и Австрии в нынешний турбулентный период. Такой курс, проводимый двумя государствами, дает ощутимую практическую отдачу.

Применительно к содержательному наполнению отношений в будущем помимо традиционных тем предстоит сосредоточиться на поиске новых объединительных начал и точек роста, прежде всего в таких наиболее актуальных сегментах, как высокие технологии, зеленая экономика, безуглеродная энергетика, образование, борьба с эпидемиями и др.

Литература

1. Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Федеральным министром европейских, интеграционных и иностранных дел Австрийской Республики К. Кнайсль, Москва, 12 марта 2019 г. // МИД России. – URL: https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/3566453 (дата обращения: 22.05.2020).
2. Интервью посла России в Австрии Д.Е. Любинского РИА Новости об итогах года в российско-австрийских отношениях, 29 декабря 2019 г. // РИА Новости. – URL: https://austria.mid.ru/ru/press-centre/news/posol_rossii_v_avstrii_dmitriy_lyubinskiy_v_intervyu_ria_novosti_ob_itogakh_goda_v_rossiysko_avstriy/ (дата обращения: 25.05.2020).
3. Качалова А. Роль средств массовой информации в деятельности политических партий Австрии на современном этапе: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Дипломатическая академия МИД России. – М., 2007.

4. *Кружков В.* Как Австрия стала нейтральной // *Международная жизнь*. – 2008. – № 8. – URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1577> (дата обращения: 22.05.2020).
5. *Россия – Австрия: вехи совместной истории /* отв. ред. Ст. Карнер, А. Чубарьян. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2019.
6. *Синдеев А.* Австрия и Швейцария: к вопросу о новой роли // *Международная жизнь*. – 2020. – № 4. – С. 86–93.
7. Форум «Сочинский диалог» // *Sochdialog*. – URL: <https://www.sochdialog.ru> (дата обращения: 22.05.2020).
8. Countries That Kept a Lid on Coronavirus Look to Each Other to Revive Their Economies, *WSJ*, 02.05.2020 // *The Wall Street Journal*. – URL: <https://www.wsj.com/articles/countries-that-kept-a-lid-on-coronavirus-look-to-each-other-to-revive-their-economies-11588424855> (accessed: 22.05.2020).
9. “Frugal Four” Nations Counter Franco-German EU Initiative, 23.05.2020 // *DW*. – URL: <https://m.dw.com/en/frugal-four-nations-counter-franco-german-eu-initiative/a-53545304> (accessed: 22.05.2020).
10. Reiter Margit. *Die Ehemaligen. Der Nationalsozialismus und die Anfaenge der FPÖE*. – Goettingen, 2019.
11. Versuchslabor Oesterreich – *Sueddeutsche Zeitung*, 02.01.2020 // *Sueddeutsche Zeitung*. – URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/oevp-gruene-koalition-oesterreich-1.4741792> (accessed: 22.05.2020).
12. Regierungszufriedenheit in Oesterreich, 25.05.2020 // *Statista*. – URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/886794/umfrage/regierungszufriedenheit-in-oesterreich/> (accessed: 22.05.2020).

Бородин Евгений Александрович,

аспирант,

Дипломатическая академия МИД России, Москва.

E-mail: borodinevgeny72@yandex.ru

Evgenii A. Borodin,

Postgraduate student,

Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, Moscow.

E-mail: borodinevgeny72@yandex.ru

**АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ США 2019 ГОДА:
СДЕРЖИВАНИЕ ВМЕСТО СОТРУДНИЧЕСТВА**

**U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE
ARCTIC STRATEGY 2019: DETERRENCE INSTEAD
OF COOPERATION**

Аннотация: в статье анализируется текст Арктической стратегии Министерства обороны США, опубликованной в июне 2019 года. Автором определены причины, обстоятельства, внешне- и внутриполитические условия ее разработки и принятия, проведен сравнительный анализ с аналогичным документом 2016 года. Содержание Арктической стратегии 2019 года подтверждает озабоченность США деятельностью своих «стратегических конкурентов» – России и Китая – в Арктике, связывающей Индо-Тихоокеанский регион и Европу – два важнейших геополитических и геоэкономических центра для США. Автором рассматриваются основной стратегический подход и тактические действия США по сдерживанию «конкурентов» и поддержанию американского видения сложившегося международно-правового порядка в Арктике с использованием примеров из текущей политической повестки. Выявлена разница в подходах США и России к взаимодействию с арктическими и неарктическими государствами в вопросах развития Арктики.

Ключевые слова: Арктика, Арктическая стратегия, Россия, США, Китай, Министерство обороны США.

Abstract: the article analyzes the text of the U.S. Department of Defense Arctic Strategy, published in June 2019. The author detected reasons, circumstances, foreign and domestic political conditions for its development and adoption and how it differs from the previous edition of 2016, which it updates. The content of the 2019 Arctic Strategy confirms the U.S.'s concerns about the activities of its "strategic competitors" – Russia and China in the Arctic, which connects the Indo-Pacific region and Europe – the two most important geopolitical and geo-economic centers for the United States. The U.S. principal strategic approach and tactical measures to deter its competitors and uphold the American vision of existing rule-based order in the Arctic with the use of examples from the current political agenda were revealed. The difference in the U.S.'s and Russia's approaches to interaction with Arctic and non-Arctic nations regarding Arctic development was discovered.

Key words: Arctic, Arctic Strategy, Russia, U.S., China, U.S. Department of Defense.

Обстоятельства разработки и принятия Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 г.

В период президентства Д. Трампа были представлены две Арктические стратегии Министерства обороны США. В декабре 2016 года была опубликована Арктическая стратегия, разработанная Министерством обороны в период президентства Б. Обамы. Однако представляла ее общественности в феврале 2017 года уже администрация Президента США Д. Трампа. В августе 2018 года Конгресс США посчитал необходимым обновить Арктическую стратегию 2016 года, прописав это в Законе об утверждении бюджета на национальную оборону США на 2019 год [19]. Обязательные элементы, которые Арктическая стратегия 2019 года должна в себя включать, также были определены этим Законом. Например, Конгресс США потребовал от Министерства обороны определить национальные интересы США в Арктике, оценить угрозы и вызовы безопасности со стороны противников, включив описание намерений этих противников и их инвестиции в регионе. Даже наличие засекреченного приложения к Арктической стратегии 2019 года не стало неожиданностью, поскольку также было предусмотрено Законом.

Изменившиеся обстоятельства в Арктике, которые затрагивают интересы США, озвучил Государственный секретарь Майк Помпео на министерской встрече Арктического совета в Финляндии в мае 2019 года, чуть больше, чем за месяц до опубликования Арктической стратегии США 2019 года. В своей речи М. Помпео подверг критике попытку Китая позиционировать себя как «околоарктическое государство», так как такую категорию США не признают. Несмотря на это, США, по словам Госсекретаря, приветствуют прозрачные инвестиции Китая в Арктику [26]. С 2012 по 2017 год Китай инвестировал в Арктику около 90 млрд долларов в рамках совместных проектов с Канадой, Россией и другими странами, а также планирует объединить свой морской Шелковый путь с Северным морским путем в России [26]. Однако беспокойство в США вызывает развитие Китаем в Северном Ледовитом океане «критической инфраструктуры с использованием китайских инвестиций, компаний и рабочих» [26], что позволяет данному государству «установить постоянное присутствие и влияние на сферу безопасности в регионе»

[26]. Министерство обороны США предупредило, что Китай может использовать свои исследовательские возможности в регионе для усиления своего военного присутствия, включая размещение подводных лодок для сдерживания нападения с использованием ядерного оружия [26]. Государственный секретарь предостерег, что агрессивные действия Китая в других регионах не должны распространиться на развитие Арктики. В качестве примера он предложил представить какой была бы критическая инфраструктура в Арктике, если она развивалась бы по пути Эфиопии, где построенные Китаем дороги, по словам Помпео, стали непригодными через несколько лет, или по пути китайской милитаризации и территориальных споров, как в Южно-Китайском море. Госсекретарь США обвинил Россию в милитаризации Арктики, установлении новых правил проводки судов через Северный морской путь, оспорил его принадлежность России и Северо-Западного прохода – Канаде [26].

Важным обстоятельством, определяющим содержание Арктической стратегии США 2019 года, стало также то, что во Введении Стратегии национальной безопасности 2017 года, в разделе «конкурентный мир», говорится о том, что «США будут отвечать на растущую политическую, экономическую и военную конкуренцию, с которой сталкиваются во всем мире», а «Китай и Россия бросают вызов американской силе, влиянию и интересам, пытаясь ослабить американскую безопасность и процветание» [21]. В Стратегии национальной обороны США 2018 года Министерство обороны США заявляет, что «долгосрочная стратегическая конкуренция с Китаем и Россией является основным приоритетом для Министерства и требует увеличения и непрерывности инвестиций из-за серьезности угроз, которые они представляют для безопасности и процветания США сегодня, и вероятности усиления этих угроз в будущем» [27].

Закон об утверждении бюджета на национальную оборону США на 2019 год, речь Государственного секретаря, содержание Стратегии национальной безопасности 2017 года и Стратегии национальной обороны США 2018 года дали возможность понять, что акцент в Арктической стратегии 2019 года будет сделан в сторону оценки действий Китая и России в Арктике и методов противодействия им.

Из всех ведомств США непрерывно занимаются формированием стратегических документов по арктической проблематике Министерство обороны (выпускают Стратегии стабильно каждые три года) и Береговая охрана Министерства внутренней безопасности США (в 2013 и 2019 гг.). Белый дом выпустил Национальную стратегию для Арктического региона еще при администрации Б. Обамы в 2013 года. Данный документ одной из целей укрепления международного сотрудничества в Арктике предлагал вступление США в Конвенцию по морскому праву и предусматривал поддержку принципов международного права, закрепленных в ней [22]. Министерство обороны США в Арктической стратегии 2013 года поддерживало принятие США Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. В Государственном департаменте последний документ по арктической политике был выпущен его Консультативным советом по международной безопасности в 2016 году. Этот доклад имел рекомендательный характер и не отражал официальной позиции Госдепартамента. В нем предлагается также ускорить ратификацию Конвенции по морскому праву 1982 года [23]. Таким образом, в период работы Б. Обамы в качестве Президента США в документах, затрагивающих вопросы арктической политики, прослеживается апеллирование к международному праву, в частности к Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. В документах, опубликованных при Президенте США Д. Трампе, данная риторика в отношении Арктики отсутствует. Таким образом, американские военные, несмотря на то что внутривластная борьба в Соединенных Штатах и аргументация, приводимая на экспертном уровне, не позволяют выстраивать последовательную американскую позицию по арктической повестке, наиболее активны в формировании арктической политики США. Их точка зрения оформлена в виде стратегии.

Для России, примерно 20% территории которой находится за полярным кругом, примерно 10% национального дохода [8] и примерно 20% объема общероссийского экспорта [4] производится в Арктике, чрезвычайно важно обеспечивать свои национальные интересы в регионе и формировать объективное представление о намерениях других участников арктической политики. Это позволяет России правильно и оперативно реагировать на изменение обстановки в данном регионе. В связи с этим важно проана-

лизировать текст Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года для того, чтобы выявить новые формулировки и иные акценты, а также понять причины, по которым аналогичная Стратегия 2016 года стала неактуальной.

Формальная структура и новые акценты

Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 г.

Арктическая стратегия США 2019 года состоит из основной части и двух приложений, одно из которых имеет закрытый характер. Основная часть документа включает в себя Краткое содержание, Введение, оценку среды безопасности в Арктике, описание национальных интересов США в сфере безопасности в Арктике, анализ рисков национальным интересам США в сфере безопасности, определение целей Министерства обороны США в Арктике, формулирование стратегического подхода указанного Министерства, перечисление средств и способов достижения целей в Арктике (Arctic Ways & Means) и Заключение. Приложение описывает роли военных ведомств в достижении целей Арктической стратегии. Разделы Арктической стратегии Министерства обороны 2019 года согласуются между собой и идут по порядку. Однако в Стратегии 2019 года не приводятся данные о сроках ее реализации, финансировании, системе измерения результативности деятельности Министерства обороны США в Арктике. Кроме того, в документе не указаны угрозы США в данном регионе. Несмотря на отсутствие данных элементов, документ раскрывает принцип, по которому намерено действовать Министерство обороны США в Арктике.

Арктическая стратегия Министерства обороны США 2019 года оформлена в виде доклада Конгрессу США, поскольку была затребована им и содержит все элементы и новые формулировки, которые потребовали внести конгрессмены. Она дополняет Стратегию национальной обороны США 2018 года. Арктическая стратегия 2019 года «формирует стратегический подход Министерства обороны к защите национальных интересов США в Арктике в эру стратегической конкуренции, основанный на целях и приоритетах Стратегии национальной обороны США» [24].

В соответствии с Арктической стратегией США являются арктической державой и признают в данном качестве только во-

семь стран. Четыре из их числа состоят в НАТО (Канада, Королевство Дания, включая Гренландию, Исландия, Норвегия), еще две являются «партнерами с расширенными возможностями» (Финляндия и Швеция), поэтому союзнические отношения объединяют США с шестью арктическими странами [24].

Министерство обороны США поставило перед собой задачу выполнения в Арктике трех целей:

- 1) защита своей территории;
- 2) конкуренция, когда это необходимо, в целях поддержания благоприятного регионального баланса сил;
- 3) обеспечение свободы и открытости общих пространств (с точки зрения США Арктика является общим регионом, объединяющим территории восьми приполярных государств и включающим Северный Ледовитый океан) [24].

Арктическая стратегия Министерства обороны США 2019 года вслед за Стратегией национальной обороны США 2018 года делает особый акцент на начале эры стратегической конкуренции с Китаем и Россией. Применительно к Арктике такая формулировка является новой, поскольку в Арктических стратегиях 2013 и 2016 годов ни разу не упоминалось о стратегической конкуренции.

Желаемый результат Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года – «безопасный и стабильный регион, в котором национальные интересы США обеспечиваются, территория защищена и государства сотрудничают в решении общих проблем» [24].

Министерство обороны США заявляет, что будет «пытаться осуществлять военную деятельность в Арктике так, чтобы избежать конфликтов, в то же время поддерживая состояние Объединенных сил и их готовность сдерживать стратегических конкурентов от угрозы интересам США» [24]. Помимо повышенного внимания к стратегической конкуренции и стратегическим конкурентам – России и Китаю – заметный акцент в Арктической стратегии 2019 года делается на их сдерживании в Арктике. О сдерживании стратегических конкурентов упоминается на 10 из 18 страниц Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года [24]. В аналогичном документе 2016 года о сдерживании упоминается на 5 страницах из 17-ти [15]. В Арктической

стратегии 2016 года о сдерживании говорится как о мере, к которой Министерство обороны США подготовлено лишь в краткосрочной перспективе. Однако в то же время указывается на то, что в дальнейшем могут потребоваться дополнительные усилия по увеличению возможностей сдерживания: «Несмотря на то, что деятельность и инвестиции России в Арктике незначительны, они сигнализируют о необходимости возобновления усилий по сдерживанию и наращиванию потенциала для противодействия агрессии против Соединенных Штатов и их союзников в Арктике, а также в других регионах» [15]. В Арктической стратегии 2019 года сдерживание впервые становится частью стратегического подхода Министерства обороны США в Арктике.

Стратегический подход США в Арктике состоит из трех элементов:

1) сотрудничество с союзниками и партнерами, которые разделяют с ними глубокий, взаимный интерес в сохранении существующего правового режима (rules-based order);

2) сдерживание в Арктике путем определения угроз и эффективного реагирования на них, выстраивания среды безопасности и поддержания Соединенными Штатами способности сдерживания стратегических конкурентов от агрессии, обеспечивая возможность Объединенных сил отвечать на региональные вызовы;

3) оказание содействия другим департаментам, агентствам и сообществам и поддержание участия Правительства США в многосторонних форумах [24].

Стратегический подход Министерства обороны США в Арктике представляет из себя набор инструментов, при помощи которых будут достигаться цели Арктической стратегии 2019 года. Соответственно, помимо собственных возможностей в Арктике Министерство обороны будет использовать потенциал сотрудничества с американскими ведомствами, а также с союзниками и партнерами США в регионе. Стратегический подход США в Арктике направлен на «защиту интересов национальной безопасности США и разумное устранение рисков, представляющих угрозу этим интересам, сохраняя правовой режим региона и не способствуя усилению стратегической конкуренции» [24]. Под разумным устранением рисков подразумевается, что цели Министерства обороны США в Арктике будут достигаться за счет

реагирования на возникающие угрозы в регионе путем построения арктической системы обнаружения угроз (Building Arctic awareness), расширения арктических операций вооруженных сил и укрепления порядка, основанного на правилах в Арктике, а не путем, «основанным на принципе паритета, заключающемся в достижении близкого к конкурентам уровня военных возможностей и количества военного контингента, систем или баз» [24]. Следовательно, увеличение количества военного контингента и военных баз не входит в интересы США в Арктике. Разумное устранение рисков будет достигаться за счет подготовленности вооруженных сил к военным операциям в Арктике и совместных действий с союзниками и партнерами США.

Несмотря на новые акценты в Арктической стратегии 2019 года на стратегической конкуренции и сдерживании, Министерство обороны США в данном документе оценивает вероятность возникновения конфликта в регионе в ближайшей перспективе как низкую, а также признает стремление арктических государств к изоляции Арктики от масштабных геополитических конфликтов и их приверженность международному сотрудничеству даже в ситуациях, когда суверенные интересы не совпадают. Арктическая стратегия 2019 года констатирует, что «на данный момент государства разделяют интерес в стабильной и мирной Арктике, которая позволяет арктическим странам осознать потенциальные выгоды более широкого доступа к ресурсам региона» [24]. Таким образом, возможности доступа к ресурсам Арктики расширяются по мере того, насколько сильно в регионе развивается международное сотрудничество. Стабильная и мирная ситуация в регионе позволяет арктическим странам с выгодой для себя развивать международное сотрудничество для повышения возможностей доступа к природным ресурсам в Арктике.

В Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года не указано, какие конкретные военные угрозы несут действия России и Китая в Арктике и какие конкретные стратегические шаги будут предприняты для сдерживания стратегических конкурентов. Военные меры США в Арктике имеют скорее тактический характер и сводятся в основном к совместным с союзниками учениям в условиях арктического климата, перемещению военного контингента, модернизации системы радаров и отсле-

живанию с их помощью объектов в регионе. Все высказанные опасения США в сфере безопасности в Арктике имеют потенциальный характер. США беспокоит не военная угроза, вероятность которой оценивается в Стратегии как низкая, а потеря влияния в регионе и вытекающие из этого проблемы в получении экономической выгоды.

Новые формулировки в Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 г.

В Стратегии 2019 года в отличие от версии 2016 года появился отдельный раздел «Риски интересам национальной безопасности США» (Risks to U.S. National Security Interests) в Арктике [24]. Во всех трех пунктах этого раздела упоминается о деятельности России и Китая как угрожающей США, их пониманию правового режима в Арктике и влияющей на возможности конкуренции с ними в Индо-Тихоокеанском регионе и Европе. Впервые в Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года упоминается Индо-Тихоокеанский регион. В Стратегиях 2013 и 2016 годов об этом регионе упоминаний не было. Это связано с тем, что в Стратегии национальной безопасности США 2015 года регион назывался Азиатско-Тихоокеанским, а в аналогичной Стратегии 2017 года он был переименован в Индо-Тихоокеанский регион.

Исходя из текста Арктической стратегии США 2019 года, Россия и Китай не входят в список союзников и партнеров США в данном регионе. Они упоминаются в Арктической стратегии 2019 года только в роли конкурентов, хотя в версии 2016 года слово «конкуренция» было употреблено лишь единожды в контексте возникновения в Арктике в средне- или долгосрочной перспективе борьбы за экономическую выгоду [15]. Таким образом, борьба за экономическую выгоду в Арктике началась раньше, чем было спрогнозировано в Арктической стратегии Министерства обороны США 2016 года. Обстоятельства в регионе изменились не в среднесрочной перспективе, а в более короткие сроки, поэтому Конгресс США потребовал реакции со стороны Вооруженных сил США, выраженной в виде Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года с акцентом на противодействие России и Китаю в Арктике.

Россия упоминается в Арктической стратегии 2019 года в новом контексте. Теперь необходимость ее сдерживания оправдывается не «нарушением суверенитета и территориальной целостности Украины, Грузии, Молдовы и запугиванием ее соседей» как в Арктической стратегии Министерства обороны США 2016 года [15], а тем, что российские инвестиции и военная деятельность в Арктике усиливают как ее территориальную оборону, так и возможности контроля Северного морского пути. Это становится возможным за счет постепенного увеличения присутствия России в регионе «путем создания новых арктических подразделений, восстановления старых авиабаз, инфраструктуры в Арктике и строительства новых военных баз по периметру арктической береговой линии» [24]. Соответственно, по отношению к России Министерство обороны США снова, как и в Арктической стратегии 2016 года, предлагает проводить политику сдерживания, но уже не только на границах с ее соседями, но и в Арктике.

Министерство обороны США в Арктической стратегии 2013 года выступает в поддержку принятия США Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и, говоря о поддержании порядка в регионе, использует термины «международное право» (international law) и «верховенство права» (rule of law). В Арктической стратегии 2016 года Министерство обороны США относительно правового регулирования региона продолжает использовать термины «международное право» и «верховенство права», но уже не подтверждает в тексте поддержку принятия Соединенными Штатами Америки Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, а лишь упоминает, что Россия действует в рамках правового поля, определенного данным международным договором, подав заявку на расширение своего континентального шельфа в Арктике. В Арктической стратегии 2019 года термин «международное право» продолжает использоваться, однако намного чаще применяется новая в отношении Арктики формулировка «порядок, основанный на правилах», а о Конвенции ООН по морскому праву 1982 года или каких-либо других международных договорах в тексте не упоминается.

Тенденцию к снижению апеллирования к международному праву западными государствами отметил министр иностранных дел России С.В. Лавров: «...наши западные друзья всё меньше

и меньше используют язык международного права. Вместо этого они изобрели новый термин, который они называют “порядок, основанный на правилах”» [1]. В другом выступлении министр пояснил, что западные государства «в интересах политической целесообразности нарушают международное право, вводят правила, создаваемые ими же самими, которые могут меняться от случая к случаю» [2].

Таким образом, во-первых, понимание в США существующего порядка в Арктике не соответствует реалиям настоящего времени, поскольку все арктические и приарктические страны, кроме США, в период с 1985 года (Исландия) по 2004 год (Дания) подписали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года, которой они следуют [14]. Именно она является основой международно-правового режима в Арктике. Во-вторых, непонятно, на чем базируется американское видение порядка, основанного «на правилах» в Арктике (в Арктической стратегии 2019 г. не представлено ни одной ссылки на какой-либо международный договор). Конвенция ООН по морскому праву 1982 года устанавливает разделение государствами мирового морского пространства, в том числе Северного Ледовитого океана, но, так как в США ее не подписали, они оставляют за собой право определять принадлежность акваторий в соответствии со своими собственными интересами, что неблагоприятно действует на среду безопасности в регионе. Такой подход не ограничивает доступ к арктическим ресурсам и национальным транспортным артериям, потому что в таком случае их можно воспринимать как находящиеся в открытом море. Россия следует международно-правовому режиму, сложившемуся в регионе; она не препятствовала реализации права арктических государств на расширение своей зоны континентального шельфа. Согласно ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года Россия устанавливает специальные правила плавания по Северному морскому пути – исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации [11] – и дает другим государствам право мирного прохода по нему [5; 10].

В Арктической стратегии 2019 года отмечается, что, «в общем, Россия следовала международному праву и процедуре по установлению границ ее расширенного континентального шель-

фа» [24]. Однако Министерство обороны США рассматривает даже негативный сценарий, предположив, что Россия могла бы выбрать вариант одностороннего определения границ, если сочла бы, что результат процедуры по установлению границ ее расширенного континентального шельфа неудовлетворителен для нее и смогла бы использовать свои военные возможности с целью запретить доступ к оспариваемым водам и ресурсам Арктики. Таким образом, Министерство обороны США пытается подготовиться к угрозам, которые могут исходить от России. В результате таких заявлений Министерства обороны США нагнетается атмосфера недоверия в регионе. Не способствует завершению оформления Арктики как стабильного региона с четким международно-правовым регулированием также то, что США не подписали Конвенцию по морскому праву 1982 года, на положения которой ориентируются остальные арктические государства [14].

Особое внимание военных стратегов США помимо России теперь приковано также к новому арктическому игроку – Китаю. Его присутствие в Арктике они называют ограниченным, однако серьезные опасения вызывает экономическая деятельность Китая, охарактеризованная ими как «захватническая». Возрастающее экономическое воздействие КНР на арктические страны может повлиять на управление регионом. Таким образом, в США вызывает беспокойство, что, не являясь арктической страной, Китай сможет очно или заочно участвовать в принятии решений в управлении регионом. США не признают за Китаем права на какой-либо арктический статус. В Арктической стратегии Министерства обороны США 2019 года Китай, который находится почти в 1500 км от Арктики, ограничен статусом наблюдателя в Арктическом совете и, располагая лишь двумя ледоколами, по степени значимости и влияния в регионе фактически уравнивается с Россией – арктической страной, в которой проживает около 40% населения Арктики, обладающей самым крупным в мире ледокольным флотом (около 40 судов). Россия упомянута в Арктической стратегии 2019 года 26 раз, а Китай – 18. В Арктической стратегии 2016 года Китай был упомянут один раз, в одном ряду с другими неарктическими странами – наблюдателями Арктического совета.

Подход России и Китая к развитию Арктики – повод для беспокойства США

Стратегия сдерживания, выбранная США в качестве одного из стратегических подходов к обеспечению собственной безопасности в Арктике, является традиционной для построения Соединенными Штатами отношений с Россией, а в последнее время и с Китаем в рамках политической повестки любого региона.

Стратегия экономического сдерживания конкурентов как наиболее приемлемый вариант для США в условиях Арктики используется уже сейчас, но так же, как и военное сдерживание, не создает непреодолимых сложностей для реализации запланированных Россией и Китаем проектов. В США за долгое время наработаны специальные механизмы для экономического сдерживания.

В России и Китае инициативы, связанные с Арктикой, всеобъемлющи и нацелены на встраивание этого региона в мировые транспортную и экономическую системы. Таким образом, подход России и Китая заключается в раскрытии экономического потенциала данного региона.

В России были предоставлены возможности для иностранного инвестирования проекта по сжижению природного газа «Ямал СПГ», в том числе для американских компаний. Однако, несмотря на очевидную выгоду от участия в проекте, власти США путем внесения в свой санкционный список, лишили основного владельца «Ямал СПГ» – российскую компанию «Новатэк» – возможности делать займы на американском рынке сроком более чем на 90 дней [29]. В этот список попала также российская нефтяная компания ПАО «НК «Роснефть»», что впоследствии привело к разрыву соглашения о стратегическом партнерстве с американской нефтяной компанией «Exxon Mobil», с которой они вместе планировали вести разработку шельфовых проектов в Арктике [7]. В результате отказа США от сотрудничества в рамках российских экономических проектов в Арктике у неарктических государств появилось больше возможностей предложить России свои инвестиции и технологии. В соответствии с Арктической стратегией США 2019 года неарктические государства путем вовлеченности в экономическую деятельность в регионе стремятся в одностороннем порядке изменить сложившийся с точки зрения США

международно-правой режим в Арктике. Таким образом, создавая условия для появления новых участников экономической деятельности в Арктике из неарктических государств, США идут вразрез своим интересам, обозначенным в Арктической стратегии 2019 года. В частности, в этом отношении в Стратегии упоминается финансовое участие Китая в проекте «Ямал СПГ» [24]. В рамки экономического сдерживания России и Китая в Арктике подпадает также и введение 25 сентября 2019 года Министерством финансов США за якобы нарушение запрета на перевозку иранской нефти санкций против китайской судоходной компании «Cosco», осуществляющей перевозки сжиженного природного газа с «Ямал СПГ» на шести СПГ-танкерах, что составляет 1/3 всего флота ледового класса, предназначенного для этого проекта [18].

Выступая на Арктическом форуме в Санкт-Петербурге 9 апреля 2019 года, Президент РФ В.В. Путин заявил, что Россия будет укреплять свое положение в Арктике посредством расширения морских перевозок по Северному морскому пути (до 80 млн тонн к 2024 г.), строительства атомного ледокольного флота и портов по маршруту этой транспортной артерии [25].

Китай позиционирует себя как «околоарктическое» государство и намеревается развивать «Полярный Шелковый путь», который будет являться частью «Экономического пояса Шелкового пути», связывающего между собой Китай и Европу как по суше, так и по морю [12]. Кроме того, руководство Китая намерено дальше сотрудничать с Россией в добыче природных ископаемых в Арктике [12].

Китай настолько заинтересован в получении доступа к энергетическим ресурсам Арктики, что попытался проецировать свою политику на регион, воспользовавшись сложным экономическим положением в Исландии после финансового кризиса 2008 года – Китай оказал Исландии финансовую помощь в обмен на продвижение своих интересов в регионе [13]. Более того, чтобы заявить о своих территориальных правах в Арктике, Китай намеревался выкупить у Исландии необитаемый остров [3].

США постепенно переходят от выжидательной позиции к более активной. Об этом говорит их обеспокоенность действиями России и Китая в Арктике, а также решение создать ледокольный

флот. 9 июня 2020 года был опубликован Меморандум о защите национальных интересов США в Арктическом и Антарктическом регионах, в котором глава Белого дома Д. Трамп распорядился разработать программу по созданию к 2029 году американского ледокольного флота [20]. Согласно данному Меморандуму ледокольный флот США должен состоять, по меньшей мере, из трех ледоколов тяжелого класса. Помимо этого Д. Трамп предложил рассмотреть возможность покупки ледоколов в лизинг за рубежом «для того, чтобы преодолеть дефицит доступных судов» в период строительства американских ледоколов тяжелого класса. Необходимость в покупке кораблей за рубежом обусловлена также растущей «операционной деградацией» единственного американского ледокола тяжелого класса USCGC «POLAR STAR». США владеет двумя ледоколами, среди которых вышеупомянутый USCGC «POLAR STAR», а также ледокол среднего класса «Healy». В данном Меморандуме Д. Трамп предлагает определить места базирования ледокольного флота США, среди которых два – внутри страны и два – за рубежом [20]. Таким образом, помимо закрепленного в Арктической стратегии 2019 года стратегического подхода, направленного на сдерживание России и Китая в Арктике, США планируют активно наращивать свой конкурентный потенциал в регионе. Однако из-за отсутствия ясности целей наращивания конкурентного потенциала США в Арктике от дальнейших шагов данного государства во многом будет зависеть, в каком русле будут развиваться международные отношения в регионе: будет ли здесь иметь место не только конкуренция, но и конфронтация или же США станут, как и следовало бы, приверженцами регионального сотрудничества?

Отсутствие действий США в решении проблем международного права в Арктике ограничивает их больше, чем дает пространства для политического маневра в данном регионе. Например, сейчас США не могут отправить заявку на расширение границ континентального шельфа в Арктике, поскольку не подписали Конвенцию ООН по морскому праву. В случае если США не собираются подписывать данную Конвенцию, то они вынуждены будут безучастно наблюдать за тем, как арктические страны по решению ООН получают в свое распоряжение участки арктического шельфа. Вне зависимости от того, участвовали ли США в

подтверждении своих прав на продолжение арктического шельфа, в соответствии с международным правом им достанется лишь их участок.

Границы своего континентального шельфа в Арктике, таким образом, могут расширить только четыре арктические страны путем подачи в Комиссию ООН по границам континентального шельфа соответствующих заявок. Это уже удалось осуществить Норвегии, а после того, как Россия, Канада и Дания придут к консенсусу по принадлежности пересекающихся в их заявках спорных зон (заявки по границам континентального шельфа России, Канады и Дании пересекаются в ряде участков), Комиссия ООН сможет вынести решение также по их обращениям [9].

На сегодняшний день только США практически никак не ограничивают свои права в Арктике и полагают, что вольны использовать всё ее пространство, что создает в регионе неопределенную обстановку, в условиях которой вопросы обеспечения безопасности выходят на передний план.

США заняты поиском возможных вариантов повышения уровня своего влияния в Арктике, а также недопущения в регион Китая. Например, положительный ответ на недавнее предложение Д. Трампа о покупке Гренландии у Дании решил бы сразу две проблемы США: во-первых, лишил бы Китай научно-исследовательской базы на острове, а во-вторых, увеличил бы арктические владения США до размеров, которые отвечали бы их геополитическим амбициям. К продолжению такого поиска можно отнести поездку в сентябре 2019 года вице-президента США Майка Пенса в Исландию с предложением об укреплении отношений между двумя странами на фоне деятельности в регионе России и Китая [6]. Пенс поблагодарил также Исландию за отказ от финансовых инвестиций Китая в рамках программы «Один пояс – один путь», хотя ранее эту страну можно было отнести скорее к орбите влияния Китая, в которую она перешла по причине отказа от вхождения в Европейский союз, предложивший, по мнению исландцев, невыгодные условия членства. Апогеем отношений КНР и Исландии стало подписание в 2013 году соглашения о свободной торговле между странами [17].

Поскольку у США есть только один ледокол тяжелого класса, то, по признанию командира Береговой охраны США адмирала

Карла Шульца Конгрессу США, «до постройки в 2025 или 2027 гг. второго и третьего ледокола США не смогут активно участвовать в арктических делах с точки зрения присутствия» [31]. Таким образом, стратегия сдерживания конкуренции в Арктике – вынужденная мера США по причине того, что они могут остаться отстраненными от регионального управления, но вряд ли по причине, связанной с экологией, поскольку администрация Президента Д. Трампа отвергает рассмотрение этой повестки.

Развитие арктических территорий США затрудняется также в связи с запретом, введенным Б. Обамой на выдачу лицензий на геологическую разведку и разработку новых месторождений на Аляске [30]. Д. Трампу не удалось достичь отмены этого моратория, и в связи с этим и падением цен на нефть экономика единственного арктического американского штата вступила в период рецессии [16; 28].

Подход США к развитию Арктики, исходя из вышеперечисленных фактов, заключается в повышении своего конкурентного потенциала и сдерживании основных соперников в регионе – России и Китая, – внесении в санкционные списки российских и китайских компаний, реализующих проекты в Арктике, неучастии в определении границ арктического шельфа в сотрудничестве с арктическими странами в рамках международного права. Соответственно, США заинтересованы во всевозможном замедлении развития Арктики ее конкурентами, по крайней мере, до тех пор, пока не поднимут уровень своего присутствия в регионе.

Подход России заключается в раскрытии экономического потенциала Арктики путем создания объектов инфраструктуры и использования научного и технологического потенциала, а также развития международного сотрудничества.

Подход Китая к развитию Арктики заключается во внедрении в процесс освоения данного региона, извлечении экономической выгоды, укреплении политического влияния в целях получения возможности участия в региональном управлении, несмотря на статус неарктического государства.

Заключение

Арктическая стратегия Министерства обороны США 2019 года пришла на смену аналогичному документу 2016 года. Основными

причинами, по которым Конгресс США запросил выпуск новой Арктической стратегии, стали необходимость обновления целей Министерства обороны США в Арктике в свете измененной ситуации в регионе, которую в США назвали стратегической конкуренцией, а также публикации Стратегии национальной безопасности США 2017 года и Стратегии национальной обороны США 2018 года, акцент в которых сделан в сторону противодействия конкурентам – России и Китаю. Новые положения Стратегии национальной безопасности США 2017 года и Стратегии национальной обороны США 2018 года определили появление новых акцентов и формулировок в Арктической стратегии 2019 года.

Исходя из положений Стратегии национальной безопасности США 2017 года и Стратегии национальной обороны США 2018 года, основные изменения в Арктической стратегии 2019 года потребовались для обновления целей и разработки стратегического подхода США в регионе, предусматривающих реализацию комплекса ответных мер по противодействию арктической политике, проводимой Россией и Китаем.

В основе военных мер США в Арктике лежит сотрудничество с союзниками и партнерами в регионе и сдерживание конкурентов. Эти меры закреплены еще в Арктической стратегии США 2016 года против России и транслировались на регион как часть общей антироссийской риторики США. Однако версию 2019 года отличает то, что сдерживание стало оправдываться непосредственно действиями России и Китая в Арктике. Согласно оценке, данной в Арктической стратегии США 2019 года, «российские инвестиции и военная деятельность в Арктике усиливают как ее территориальную оборону, так и возможности контроля Северного морского пути» [24]. Это принципиально отличает Арктическую стратегию США 2019 года от предыдущих версий, так как ее написание стало ответной реакцией на растущую конкуренцию в регионе, а закреплённые в ней задачи направлены на принятие контрмер для того, чтобы не утратить влияние в Арктике. Поскольку Индо-Тихоокеанский регион и Европа определены в Стратегии национальной безопасности США 2017 года и Стратегии национальной обороны США 2018 года как два важнейших геополитических и геоэкономических центра для страны, а Арктика связывает эти два региона, то вопрос регионального управления становится критически важным.

Поскольку ни администрация Президента США, ни Государственный департамент США давно не обновляли документы по арктической политике, то Арктическая стратегия Министерства обороны 2019 года стала основным документом, отражающим наиболее актуальную позицию США по региональной проблематике.

Намерение США сдерживать конкурентов в Арктике создает для России условия для развития диалога и поиска приемлемых вариантов сотрудничества с другими арктическими и неарктическими государствами, которые не менее США заинтересованы в освоении региона и укреплении своего влияния в нем. В интересах России планомерное развитие инфраструктуры в Арктике во взаимовыгодном сотрудничестве с арктическими и неарктическими странами, то есть создание условий, при которых наибольшее количество стран будет заинтересовано в реализации российских проектов в Арктике. Такими могут быть как заводы по сжижению природного газа, так и, например, планируемый проект российской компании «Мегафон» и финской компании «Cinia» по прокладке телекоммуникационной трансарктической сети «Arctic connect».

Литература

1. Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на пленарной сессии Международной конференции «Диалог Райсина» (Нью-Дели, 15 января 2020 г.) // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. – URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3994885?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU (дата обращения: 03.04.2020).
2. Выступление Сергея Лаврова на II Парижском форуме мира // Международная жизнь. – URL: <https://interaffairs.ru/news/show/24468> (дата обращения: 03.04.2020).
3. Для чего Китаю земля Исландии // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20110831/427765786.html> (дата обращения: 19.09.2019).
4. Инвестиции в российскую экономику в Арктике до 2025 года превысят \$86 млрд // Материалы X Международного форума «Арктика: настоящее и будущее». – URL: http://www.forumarctic.com/conf2017/news/ekonomika-i-promyshlennost-/Investitsii_v_rossiyskuyu_ekonomiku_v_Arktike_do_2025_goda_prevysyat_86_mlrld/ (дата обращения: 16.10.2019).
5. Конвенция ООН по морскому праву // Сайт Организации Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea184-234.pdf (дата обращения: 16.10.2019).
6. Пенс заявил о необходимости укреплять отношения с Исландией // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20190905/1558319560.html> (дата обращения: 22.09.2019).
7. «Роснефть» прокомментировала выход ExxonMobil из совместных проектов // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/business/01/03/2018/5a979dc59a79470a91666cdb> (дата обращения: 21.09.2019).

8. Росстат: жители Арктической зоны обеспечивают десятую часть ВВП России // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20200521/1571761572.html> (дата обращения: 16.10.2019).
9. РФ, Канада и Дания готовы решать вопрос «спорных зон» в своих заявках по шельфу в Арктике // ТАСС. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/6470628> (дата обращения: 16.10.2019).
10. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Ст. 2. Определение и границы территориального моря Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330159&fld=134&dst=44,0&rnd=0.520273085471009#07316402805964134> (дата обращения: 16.10.2019).
11. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Ст. 14. Плавание в акватории Северного морского пути // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330159&fld=134&dst=44,0&rnd=0.520273085471009#07316402805964134> (дата обращения: 16.10.2019).
12. China's Arctic Policy // The State Council Information Office of the People's Republic of China. January 2018. First Edition 2018. – URL: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm (accessed: 19.09.2019).
13. China Came to Iceland's Aid in 2008 Crisis, According to Former President Grímsson // Guide to Iceland. – URL: <https://now.guidetoiceland.is/2018/09/20/news/china-came-to-icelands-aid-in-2008-crisis/> (accessed: 22.09.2019).
14. Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. Page last updated: 08.04.2019 // United Nations Organization website. – URL: https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea (accessed: 16.10.2019).
15. Department of Defense // Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region. December 2016. – URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf> (accessed: 16.10.2019).
16. Economists say Alaska recession likely to end in 2019 // Seattle Times website. – URL: <https://www.seattletimes.com/seattle-news/northwest/economists-say-alaska-recession-likely-to-end-in-2019/> (accessed: 22.09.2019).
17. Iceland agrees trade pact with China // Financial Times. – URL: <https://www.ft.com/content/6d2dad8c-a5d8-11e2-9b77-00144feabdc0> (accessed: 22.09.2019).
18. Iran-related Designations; Issuance of Iran-related Frequently Asked Question // U.S. Department of the Treasury website. – URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190925.aspx> (accessed: 16.10.2019).
19. John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. // U.S. Congress website. – URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3A%22%22%22%5D%7D&s=1&r=1&overview=closed> (accessed: 02.04.2020).
20. Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions // The White House website. – URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/> (accessed: 26.07.2020).
21. National Security Strategy of the United States of America // White House website. December 2017. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 16.10.2019).
22. National Strategy for the Arctic Region // The White House President Barack Obama website. – URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (accessed: 22.09.2019).
23. Report on Arctic Policy. International Security Advisory Board. 2009-2017 Archive for the U.S. Department of State. September 21, 2016. – URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/262585.pdf> (accessed: 16.10.2019).

24. Report to Congress/ Department of Defense Arctic Strategy, June 2019 // U.S. Department of Defense website. – URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (accessed: 20.09.2019).
25. Russia's Vladimir Putin outlines ambitious Arctic expansion program // LA Times website. – URL: <https://www.latimes.com/world/la-fg-russia-vladimir-putin-arctic-expansion-20190409-story.html> (accessed: 22.09.2019).
26. Secretary of State Pompeo Remarks on U.S.-Arctic Policy // C-SPAN TV channel website. – URL: <https://www.c-span.org/video/?460478-1/secretary-state-pompeo-warns-russia-china-arctic-policy-address-finland> (accessed: 27.03.2020).
27. Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America // U.S. Department of Defense website. – URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (accessed: 16.10.2019).
28. Trump's Order to Open Arctic Waters to Oil Drilling Was Unlawful, Federal Judge Finds // The New York Times website. – URL: <https://www.nytimes.com/2019/03/30/climate/trump-oil-drilling-arctic.html> (accessed: 16.10.2019).
29. Ukraine-related Sanctions; Publication of Executive Order 13662 Sectoral Sanctions Identifications List // U.S. Department of the Treasury website. – URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20140716.aspx> (accessed: 16.10.2019).
30. United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement // The White House President Barack Obama website. – URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement#_edn1 (accessed: 22.09.2019).
31. U.S. Will Not Increase Presence in Arctic Until 2025 // High North News website. – 2019. – May 23. – URL: <https://www.highnorthnews.com/en/us-will-not-increase-presence-arctic-until-2025> (accessed: 22.09.2019).

Сардарова Мария Анатольевна,

старший преподаватель, соискатель,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: msardarova@yandex.ru

Maria A. Sardarova,

senior lecturer, PhD student,
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: msardarova@yandex.ru

**ИСТОЧНИКИ ЛЕГИТИМНОСТИ
АРАБСКИХ МОНАРХИЙ****SOURCES OF LEGITIMACY OF ARAB MONARCHIES**

Аннотация: события «Арабской весны» положили начало новому витку дискуссий об условиях, обеспечивающих стабильность арабских монархий, а также об источниках их легитимности. Эти монархии, которые десятилетиями рассматривались в качестве анахронизма, пережили «Арабскую весну» легче своих республиканских соседей. При объяснении их устойчивости чаще всего приводится аргумент, опирающийся на региональную исключительность и культурный детерминизм: монархия является традиционной, а потому подходящей исламскому миру формой правления. Формула легитимности, которую воплощают арабские монархии, соответствует социокультурным ценностям арабов. Однако подобные аргументы недостаточны, так как в таком случае трудно объяснить очевидную способность ближневосточных монархов адаптироваться и даже способствовать современным социально-политическим изменениям. Реальная причина устойчивости арабских монархий – совокупность разных факторов, включающих в себя и традиционную легитимность, и наличие природных ресурсов, и стратегии, избранные их правителями для того, чтобы сохранить власть. Кроме того, все арабские монархии заручились мощной поддержкой коалиций влиятельных групп внутри страны, региональных союзников и иностранных (преимущественно западных) покровителей, чтобы поддержать стабильность своих режимов.

Ключевые слова: арабские монархии, источники легитимности, тип режима, природные ресурсы, религиозная легитимность, традиции, общественное устройство.

Abstract: the events of the Arab spring marked the beginning of a new round of discussion on the conditions necessary for the survival of the Arab monarchies, as well as on the sources of their legitimacy. These monarchies that for decades were considered anachronisms survived the Arab spring easier than their republican neighbors. While explaining their sustainability, attention is usually paid to their regional uniqueness and cultural determinism: monarchy is a traditional regime type, and therefore it is suitable to the Islamic world. Legitimacy formula, embodied by the Arab monarchs, corresponds to the socio-cultural values of the Arabs. Such arguments are understandable, but insufficient, as in this case it is difficult to explain obvious ability of the Middle Eastern monarchs to adapt and even contribute to modern socio-political change. The real reason for the stability of Arab monarchies – a set of various factors, including cultural legitimacy, natural resources, and the strategies chosen by their rulers to preserve power, which

vary from country to country. In addition, all Arab monarchs have enlisted the strong support within their countries, regional allies and foreign (predominantly Western) patrons to maintain the stability of their regimes.

Key words: Arab monarchies, sources of legitimacy, regime type, natural resources, religious legitimacy, traditions, social order.

Монархии составляют более 1/3 государств, входящих в Лигу арабских государств (ЛАГ). В общей сложности число подданных королей Саудовской Аравии, Иордании, Марокко, султана Омана, эмиров Кувейта, Катара, ОАЭ и Бахрейна превосходит 40 млн человек. Арабские монархии имеют доступ к важным стратегическим водным путям – Гибралтарскому проливу, Персидскому заливу и Красному морю. Некоторые из них являются основными мировыми экспортерами нефти и обладают огромными финансовыми ресурсами.

До недавнего времени, несмотря на значительное присутствие монархической формы правления на Ближнем Востоке и в Северной Африке, арабские монархии не находились в центре внимания политологов. Основной интерес был направлен преимущественно на военные и однопартийные режимы региона, и только «Арабское пробуждение» заставило задуматься о причинах их устойчивости и источниках легитимности. Российские и западные аналитики большое внимание стали уделять сравнению монархий и республик. В то время как главы авторитарных республик Туниса, Египта, Йемена и Ливии были свергнуты, восемь авторитарных монархий уцелели, несмотря на волнения. Свержение президентов и сохранение монархий заставляет задуматься о факторах их относительной устойчивости, которая может быть объяснена не столько финансово-экономическими их ресурсами, сколько фактором легитимности.

Единого, универсального определения легитимности не существует. Она включает в себя несколько связанных между собой составляющих. Во-первых, легитимность связана с политическими нормами и ценностями. Во-вторых, легитимность предполагает, что значительная часть населения государства считает поступки правителя соответствующими этим нормам и ценностям. Другими словами, легитимность во многом зависит от позитивного или негативного восприятия населением поступков правителя или режима в целом.

Требования власти могут считаться правомерными, только если правители проявляют уважение к ценностям и традициям большей части общества. Поэтому даже авторитарные правители, для того чтобы заручиться поддержкой населения и повысить уровень легитимности своей власти, обращаются к использованию технологий легитимации через такие институты, как выборы, народное правительство, участие политических партий в общественной жизни [5, с. 82].

Макс Вебер выделял три типа легитимности власти: рациональную, традиционную и харизматическую. В первом случае люди подчиняются законно установленному порядку. Традиционная легитимность характерна в большей степени для монархий, поскольку она обретается благодаря обычаям, «вере в святость традиций и вере в легитимность авторитета, основанного на этих традициях. В случае харизматического господства подчиняются харизматическому вождю как таковому в силу личной веры в его откровение, доблесть или образцовость» [2, с. 35]. Следует отметить, что данные типы не противопоставляются, а, напротив, дополняют друг друга.

О легитимности того или иного правителя или режима могут свидетельствовать не только устойчивость государственного строя, стабильность политического режима, но и успех социально-экономического развития, курса внешней политики: насколько эффективно соблюдаются законы или как часто власть прибегает к силе для утверждения своих позиций [6, с. 87].

Что касается арабских монархов, то им в большей мере была свойственна традиционная легитимность, которая обретается благодаря религии, традициям и обычаям. Видный российский исследователь Е.С. Мелкумян пишет: «Легитимность правящих режимов опирается на историческую традицию и закреплена конституционно» [11, с. 257]. Здесь необходимо отметить также религиозную составляющую, которая важна для Марокко, Иордании и Саудовской Аравии. Королями Иордании и Марокко стали шерифы, прямые потомки пророка Мухаммеда. Так, король Марокко носит религиозный титул Повелителя правоверных, закреплённый за монархом в первой Конституции 1962 года [12, с. 376]. В Саудовской Аравии правящая семья с XVIII века ассоциируется со строгой ваххабитской интерпретацией ханбалитского

ислама¹. В качестве Служителя Двух Святынь саудовская королевская семья также приобретает религиозную легитимность как организатор ежегодного паломничества в Мекку и Медину. Кроме того, ислам и основанные на нем государственно-правовые и общественно-политические отношения являются ключевым фактором, который определяет внутривнутриполитическое развитие арабских монархий. Так, Королевство Саудовская Аравия (КСА) представляет собой идеальный пример государства, в котором ислам – это не просто государственная религия: Коран и законы шариата определяют правовые нормы, которые учитываются светским законодательством [3, с. 167]. В статье 7 «Основного закона правления», который является вторым после Корана и Сунны по юридической силе основным законом КСА, говорится, что власть в Королевстве зиждется на Коране и Сунне, которые являются основой данного положения и других государственных актов [13]. Кроме того, в этом документе установлено также, что «государство стоит на защите исламской веры, реализует ее установления, следит за отсутствием греховности, препятствует пороку, выполняет долг распространения ислама» [13].

Несмотря на безусловную важность религиозной составляющей, очевидно, что ни один режим не смог бы долго продержаться, опираясь только на нее.

В научной литературе предлагается подход, который фокусируется на общественном устройстве, неформальных контактах между правителями и подданными. Данная концепция основана на нескольких предпосылках. В частности, утверждается, что общественное устройство существует всегда относительно независимо от государства. Тип режима может меняться, но структура общественного устройства остается неизменной [15, с. 103–104]. Данное утверждение актуально для анализа молодых государств. Монархии Персидского залива, в которых нормы и ценности социального порядка старше процессов государственного строительства, прошли путь становления от племенного общества до современного государства всего за несколько десятилетий.

Государственность монархий Персидского залива имеет племенную основу. Монархии появились из слабых протогосудар-

¹ Ханбалитский мазхаб (направление, школа) – одна из четырех догматическо-правовых школ суннитского ислама.

ственных структур. Они были созданы вокруг правящих семей, взаимодействующих с союзными кланами, семьями и социальными группами. В этих племенных структурах задолго до появления современных государств правящая семья постепенно завоевывала себе роль политического гегемона. Е.С. Мелкумян отмечает: «Создание государственности было непосредственным образом связано с приходом к власти правящих семей, которые брали на себя ответственность за экономическое благополучие и безопасность народа, проживающего на территории, которую они контролировали» [11, с. 257]. Арабские монархии отличаются от европейских тем, что имеют форму племенного института. Выдающийся российский арабист Г.Г. Косач пишет: «Аравийские монархии возникали на основе клятвы верности, оформлявшейся как соглашение – аль-бейъа (принцип, который и сегодня лежит в основе местных политических систем) между вооруженными группами арабских (в значении бедуинских) кочевников и оседлыми жителями оазисов. Признавая власть этих групп (сегодня – правящих династий местных государств) и сохраняя свои традиционные занятия, эти жители, обычно принадлежавшие к менее “знатным” племенным сообществам, передавали покровителям функцию защиты своего физического существования и деятельности» [9, с. 359]. Так, например, в Саудовской Аравии и по сей день главы племен, представители ведущих семей, шейхи ислама и вообще все граждане приносят присягу Служителю Двух Благородных Святынь [9, с. 360]. Статья 6 «Основного закона правления» гласит: «Подданные короля приносят присягу на Книге Всевышнего Аллаха и сунне Его Пророка в повиновении и верности ему в горе и в радости, в удаче и в бедствиях» [13]. Клятва верности королю является подтверждением прочной связи, существующей между государством и его правителями.

В случае Саудовской Аравии создание государства неотделимо от личности короля-основателя Ибн Сауда и его сыновей, сменивших на троне отца. В статье «Саудовская Аравия: национальное единство без плюрализации» Г.Г. Косач пишет: «Разрыв связи между династией и политическим образованием привел бы к потере им легитимности и в итоге – к крушению» [8, с. 6]. Народ Королевства связан прежде всего с правящей семьей, а

не с территорией. Эта прочная связь между династией и политическим образованием закреплена в статье 5 «Основного закона правления» [13].

Таким образом, догосударственные общества – общества подданных, включающие новые формы взаимодействия между ними и правителем. Путь от племенного к современному обществу XXI века под руководством монарха, а также генезис национальной идентичности – факторы, представляющие огромное значение для монархий Персидского залива.

В этих монархиях правители прилагали значительные усилия для того, чтобы преобразовать общества, которые ранее были организованы по племенному признаку и демонстрировали догосударственную лояльность, в социум, основанный на политической лояльности современного национального государства. В этом отношении наполнение традиций новым содержанием становится основным средством, обеспечивающим непрерывность во времена серьезных социальных изменений. Традиционные, догосударственные способы взаимодействия (маджлис) и совещания (шура), берущие начало в трайбализме¹, сохранились. С созданием государств они стали служить задачам нового национального государства и остались нормативной основой в этом новом современном контексте. В большинстве арабских монархий подобные парламенту собрания названы Маджлисом аш-Шура. Таким образом, эмир, султан или король являются и «руководителями модернизации», и традиционными правителями и, соответственно, могут заручиться легитимностью, если граждане считают, что они поступают в соответствии с общепринятыми нормами и ценностями, существовавшими еще в догосударственный период.

В. Меналдо утверждает, что монархическая форма правления эффективна для поддержания культурных норм через традиции и ритуалы, которые способствуют развитию исторической памяти. Действия короля ожидаемы и предсказуемы, так как они являются частью установленного порядка [21, с. 14–15]. Правители арабских монархий тратят время и ресурсы, чтобы репрезентовать себя в качестве подлинных представителей своей культуры. Они подчеркивают совместимость своих режимов с историей их

¹ Трайбализм – приверженность к культурно-бытовой и общественно-политической племенной обособленности.

стран, религией и племенными традициями. Это делается для того, чтобы убедить своих подданных и сторонних наблюдателей, что их правление является естественным результатом истории и культуры.

С одной стороны, использование исторически сложившихся форм взаимодействия и управления обеспечивает маневренность, позволяющую правящей семье сохранять свою власть. С другой стороны, это поддерживает преемственность и постоянство в период быстрых социальных изменений, создает связь между прошлым общества и его будущим. Таким образом, догосударственному общественному устройству придается официальный статус в современном государстве, и это устройство является важным источником легитимности для монарха.

Еще в 1970-х годах Майкл Хадсон писал, что правящие монархии практически исчезли за пределами арабского мира, но в этом регионе их удивительная стойкость позволяет предположить, что формула легитимности, которую они воплощают, более соответствует социально-культурным ценностям региона [19, с. 166].

Возвращаясь к теме устойчивости арабских монархий на фоне революционных событий, происходивших на Ближнем Востоке в период «Арабской весны», нельзя не отметить, что в научной литературе предлагается много объяснений такой устойчивости. Так, в своей статье Ш. Йом и Г. Гауз [23, с. 74–88] отказываются от культурологического подхода, который делает акцент на традиционной религиозной и племенной легитимности арабских монархов, а также от институционального подхода, который акцентирует внимание на особом характере монархического правления, позволяющем правителю стоять над повседневной политикой, и приходят к выводу, что эта монархическая исключительность может быть объяснена сочетанием трех факторов: широкими коалициями, запасами углеводородов, а также иностранным дипломатическим, экономическим и военным покровительством. Они полагают, что доводы, превозносящие культурные факторы, убедительны только в историческом контексте. В настоящее же время внешние факторы, такие как геополитическая поддержка или нефтяные богатства, играют особенно важную роль в том, чтобы оградить монархов от внутреннего давления. Однако все

эти факторы в той или иной степени присутствовали в Египте при Х. Мубараке: и опора на Западный мир, в особенности на США, и многовекторная экономика, основанная в том числе на экспорте углеводородов, денежных переводах от египтян, работающих в странах Персидского залива, и доходах от Суэцкого канала. Несмотря на все эти факторы, Х. Мубарак в ходе событий «Арабской весны» быстро лишился власти. Вместе с тем монархи с гораздо меньшими доходами, например в Марокко и Иордании, смогли справиться с волнениями того периода. Подобное положение дел заставляет обратиться к институциональному фактору, который помогает объяснить, почему монархии, особенно те, которые лишены больших доходов, смогли устоять, несмотря на серьезные трудности.

Монархия – одна из старейших форм правления, которая доказала, что может выжить, несмотря на тенденции демократизации, выступающей против сосредоточения власти в руках одного человека. Монархия основывается на двух основных принципах. Во-первых, власть в ней наследуется: она передается от одного короля другому, так как они связаны кровными узами. Наследование может быть основано на различных правилах. В арабском мире наследование власти происходит по-разному, не всегда по отцовской линии (как, например, в Марокко и Иордании). В КСА, например, в основу системы престолонаследия был положен родовой принцип наследования от брата к брату. Власть переходила к старшему рода, но наиболее соответствующему для выполнения функции правителя. Пункт 2 статьи 5 «Основного закона правления» гласит, что «власть принадлежит сыновьям короля-основателя Абдель Азиза бен Абдель Рахмана Аль-Фейсала Аль Сауда и сыновьям их сыновей», что открыло путь на вершину саудовского политического истеблишмента поколению внуков короля Ибн Сауда [13]. Таким образом, принцип наследования обеспечивает непрерывность господства семьи и в определенной степени гарантирует стабильность в передаче власти.

Второй основной принцип монархии заключается в ее сильной символической функции – она олицетворяет постоянство государства. Монархии отличает традиционное господство, основанное на привычке следовать традициям, порядку, правилам и нормам, которые складывались веками.

Именно источник власти так отличает монархию от республики и, несомненно, дает преимущество первой, так как признается особая легитимность короля. Даже если в конституциях некоторых монархий говорится, что суверенитет принадлежит народу (Конституция Марокко 2011 г.), абсолютная власть принадлежит королю как главе государства, его верховному представителю, символу единства нации, гаранту незыблемости и преемственности государства, верховному арбитру между институтами (статья 42 Конституции Марокко) [7].

Известный российский исследователь И.Д. Звягельская отмечает, что «отказ правителей [республик] от таких “правил игры”, как сменяемость власти, развитие институтов (прежде всего судебной и законодательной власти), лишил их легитимности в глазах не только немногочисленной оппозиции, но и довольно широких слоев населения. При этом вопрос о легитимности монархов, естественно, не стоял – они существовали во всеми признанной системе династической передачи власти, освященной традицией, в том числе и религиозной (в Марокко, Иордании, Саудовской Аравии)» [5, с. 21].

Р. Лукас в своей статье пишет, что в отличие от президентов монархи обладают властью, которая не может быть оспорена в ходе выборов [22, с. 103–119]. В некоторых государствах, например в Иордании, Марокко, Бахрейне, Кувейте, короли могли допустить политический плюрализм, что предполагает наличие легальной оппозиции и избираемого парламента. Однако в период кризиса им ничто не мешало обуздать несогласных, уволить непопулярных министров и распустить законодательные органы, обеспечив при этом себе поддержку народа.

Востоковед Майкл Херб в своей работе «Все в семье» утверждает, что факторы, способствующие сохранению стабильности монархий, могут быть лучше всего поняты, если принять во внимание особенности королевской семейной политики, то есть включения или невключения членов королевской семьи в процесс принятия политических решений [18, с. 21–30]. Он провел различия между династическими и нединастическими монархиями. Херб называет династическими такие монархии Персидского залива, как КСА, Бахрейн, Катар, Кувейт, Оман, ОАЭ, где правящая семья контролирует многие министерства. В нединастических

монархиях, таких как Иордания и Марокко, родственники короля не имеют монополии на ключевые министерские посты.

Термины «династические» и «нединастические», по нашему мнению, не являются удачными, так как по определению монархия основана на династическом принципе. Можно сохранить это разделение, изменив термины на «семейная» и «личная». В первом случае правящая семья монополизировала высшие посты в государстве и контролирует основные властные институты. Во втором случае монарх как глава государства – ключевая фигура, но члены его семьи не занимают высшие государственные должности.

Таким образом, М. Херб отмечает, что семейные монархии более устойчивы. Там, где правящая семья контролирует государство и его ресурсы, основа режима прочная. Совершить переворот в таком государстве затруднительно, так как правопреемство определяется в ходе обсуждения членами семьи, что облегчает процесс передачи власти. В подобных семейных монархиях король является частью правящей структуры. Утверждение Херба, что ни один подобный режим не подвержен опасности [18], был подтвержден событиями «Арабской весны». В Катаре и ОАЭ не было серьезных волнений, а в КСА, Кувейте и Омане порядок был восстановлен довольно быстро.

Единственным исключением является Бахрейн, где растущие протесты были подавлены военными. В марте 2011 года силы «Щита полуострова», состоящие из военных КСА и ОАЭ, вошли в Бахрейн. Здесь, однако, стоит учесть, что в Бахрейне сложилась довольно специфическая ситуация, когда правящая семья принадлежит суннитскому меньшинству, составляющему приблизительно 30% от населения страны, и управляет шиитским большинством.

Безусловно, для большинства данных монархий имеет значение тот факт, что они обладают значительными запасами углеводородов. Доходы от их экспорта могут пополнить казну государства финансовыми средствами, которые, в свою очередь, могут быть распределены среди населения для обеспечения социального спокойствия. По мнению А. Дикхоффа, именно сочетание доходов от нефти и династического монархизма помогло сдержать «Арабскую весну» [16, с. 123]. С начала протестов «Араб-

ской весны» правители монархий, богатых углеводородами, существенно увеличили социальные выплаты в попытке пресечь массовые протесты [10].

Таким образом, значительные запасы углеводородов являются еще одним фактором устойчивости арабских монархий. Обнаружение нефти и последующие доходы от ее экспорта положили начало трансформации племенных обществ и способствовали их плавному преобразованию в современные.

Однако природные богатства сами по себе не могут гарантировать стабильности режима. Нефть и газ не могут считаться единственным объяснением стабильности. Например, ни Иордания, ни Марокко не являются нефтяными монархиями, но тем не менее их режимам удалось избрать удачные политические стратегии выживания, которые позволили им устоять в период трудностей. Несмотря на то что ни Иордания, ни Марокко не стали полноценными конституционными монархиями и их короли сохранили свое центральное положение в системе власти, под влиянием событий «Арабской весны» и Абдалла II, и Мухаммед VI смогли предпринять шаги в сторону демократических реформ и большего усиления парламентской власти в ответ на давление снизу, что, безусловно, помогло им удержаться на троне.

Способность монархий к сохранению стабильности некоторые исследователи объясняют наличием коалиций, как внутри стран, так и на региональном и международном уровнях.

В период «Арабского пробуждения» шесть монархий Персидского залива показали свою сплоченность. Еще в 1981 году был создан Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) как региональная организация, объединившая Бахрейн, Катар, КСА, Кувейт, ОАЭ и Оман. Созданию союза шести монархий послужила необходимость противостояния внешним вызовам, а также сходство государственного устройства. Монархии Залива объединились в начале 1980-х годов для противостояния внешним вызовам. 30 лет спустя этот механизм сотрудничества определяется не только внешними угрозами, но и политическими волнениями внутри самого региона.

В свете «Арабской весны» данное сотрудничество приобрело еще большую актуальность. Когда в Бахрейне протестующие стали требовать свержения королевской власти и превращения

Бахрейна в республику, КСА призвало ССАГПЗ к совместным действиям [11, с. 246]. В марте 2011 года главы государств, входящих в Совет, отправили войска в Бахрейн [1]. В мае того же года Марокко и Иордании было предложено подать заявки на полноправное членство в этой организации.

Монархическая солидарность, основанная на общей истории и схожем политическом и общественном порядке, усиленная общим желанием укрепить власть правящих семей, а также являющаяся результатом общих стратегических интересов, сыграла немаловажную роль в период «Арабского пробуждения». Для аравийских правителей важно было не допустить дестабилизации монархического режима, чтобы не создавать опасный прецедент [4, с. 336].

Кроме того, арабские монархии создают внутренние коалиции. Еще до обнаружения нефти каждая из них имела собственную базу поддержки. Династия Аль Сауд заключала соглашения с ведущими семьями завоеванных территорий. Аль Халифа в Бахрейне, как показали события «Арабской весны», опирается на суннитское меньшинство. Аль Сабах в Кувейте поддерживают баланс среди важных социальных групп в стране – суннитов, шиитского меньшинства и различных племенных групп. Правящие семьи ОАЭ заручились поддержкой важных племен и семей своих эмиратов. Султан Омана Кабус с момента прихода к власти в 1970 году построил патронажные сети, объединяющие племенные и религиозные элиты, в том числе за пределами крупных городов, во внутренних районах страны.

Нефть позволила государствам Персидского залива расширить свои коалиции поддержки, но все они строили социальные альянсы еще в донефтяную эпоху.

Важным фактором является внешняя поддержка. В период подавления восстания в Бахрейне США закрыли глаза на нарушения там прав человека, так как для них смена режима в этом государстве, имеющем важное стратегическое значение в качестве штаб-квартиры Пятого военно-морского флота США, была крайне нежелательной.

Вполне возможно, что при отсутствии вмешательства военных сил ССАГПЗ и поддержки Запада массовые протесты в Бахрейне могли привести к свержению династии Аль Халифа и

аннексии Ираном. В данном случае устойчивость монархии объясняется не формой правления, а во многом ее стратегическим положением.

Устойчивость арабских монархий противоречит прогнозам ученых, сделанным еще много десятилетий назад. Вскоре после окончания Второй мировой войны социологи заявляли, что монархии устарели и не являются жизнеспособными. Здесь можно привести и «дилемму короля» С. Хантингтона [20, с. 177–190], и прогнозы антикоролевских революций М. Халперна [17, с. 42], а также замечание М. Хадсона о том, что арабские королевства – «анахронизм в современном мире наций» [19, с. 167].

Несмотря на прогнозы, монархии устояли, и эта их устойчивость объясняется совокупностью факторов, прежде всего традиционной легитимностью, которая позволяет арабским монархам заслужить уважение своего народа и таким образом обрести авторитет. Монархическое правление представляет собой форму преемственности между прошлым и настоящим и предполагает стабильность и порядок во времена нестабильности и перемен.

Несмотря на то что арабские монархии испытали на себе воздействие протестных движений периода «Арабского пробуждения», которые дали их правителям понять, что реформы неизбежны, опросы общественного мнения показывают, что монархи пользуются безоговорочной поддержкой большей части населения. Представляется целесообразным привести результаты опроса, который был проведен в 2011 году на фоне событий «Арабской весны» Арабским центром политических исследований (Доха, Катар). В Саудовской Аравии, например, 75% респондентов выразили безоговорочное доверие своему правительству (44% «полностью доверяющих», 31% «доверяющих»). Согласно опросу, доверием пользуется и Консультативный совет, члены которого назначаются королем. Большинство респондентов высказали мнение, что не только внутренняя политика, но и проводимый руководством Королевства внешнеполитический курс отвечают интересам подданных [14].

Таким образом, способность арабских монархов выстоять в период трудностей можно объяснить и формой правления, что предполагает неразрывную связь арабских монархов с арабскими историческими и культурными нормами, и наличием ресурсов,

которые позволяют поддерживать довольно высокий уровень жизни подданных, и удачно избранными стратегиями, и коалициями на внутреннем, региональном и международном уровнях.

Возникает вопрос: сохранится ли устойчивость арабских монархических режимов? Некоторые западные аналитики предрекают монархиям скорый крах, хотя на самом деле эти режимы обладают значительными ресурсами – идеологическими и материальными – для поддержания стабильности даже перед лицом серьезных проблем. На первый взгляд может показаться, что они сталкиваются со многими проблемами, которые могут угрожать их устойчивости: рост населения, внутрдинастийные конфликты, в том числе связанные с вопросами наследования власти, высокий показатель безработицы среди молодежи, миллионы мигрантов, приезжающих на работу, последствия интеграции в мировую экономику, социальное расслоение, суннитско-шиитское противостояние. Безусловно, все эти факторы подрывают притязания монархов на легитимное правление, требуют проведения социально-экономических реформ, единства политической элиты. Но всё же в настоящее время нет никаких предпосылок для свержения монархических режимов в ближайшем будущем.

Литература

1. Бахрейн обращается за помощью к войскам «Щита полуострова», чтобы сохранить режим // Asharq al-Awsat. – URL: <http://archive.aawsat.com/details.asp?section=1&article=612637&issueno=11795#.W3qxwegzayl> (дата обращения: 05.08.2019).
2. Вебер М. Типы господства // Личность. Культура. Общество. – 2008. – Вып. 1 (40) / Ин-т философии Рос. акад. наук. – URL: <https://iphras.ru/uplfile/reznik/soviet/bibl/1/Weber7.pdf> (дата обращения: 26.08.2019).
3. Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы / под ред. А.Д. Вознесенского. – М.: Аспект Пресс, 2015. – 624 с.
4. Демченко А.В. Арабская весна в Иордании: за реформы и против революции // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / отв. ред. Наумкин В.В., Попов В.В., Кузнецов В.А. – М. – Т. 1. – 2012. – 595 с. – С. 321–337.
5. Звягельская И.Д. Ближний Восток и Центральная Азия. Глобальные тренды в региональном исполнении. – М.: Аспект Пресс, 2018. – 224 с.
6. Керимов А.А. Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3: Общественные науки. – 2015. – № 1 (137). – С. 81–91.
7. Конституция Королевства Марокко (2011 г.) / Палата представителей Марокко. – URL: http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/documents/constitution_marocaine_2011-ar.pdf (дата обращения: 20.08.2019).
8. Косач Г.Г. Саудовская Аравия: национальное единство без плюрализации. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/saudovskaya-araviya-natsionalnoe-edinstvo-bez-plyuralizatsii/viewer> (дата обращения: 02.08.2020).

9. *Косач Г.Г.* Саудовская Аравия: государство и конструирование «национальной» идентичности // Культурная сложность современных наций / под ред. В.А. Тишкова, Е.И. Филиппова. – М.: Политическая энциклопедия, 2016. – С. 359–375. – URL: http://static.iea.ras.ru/books/Kult_slzhnost.pdf (дата обращения: 29.07.2020).
10. *Мальшева Д.Б.* Монархии Персидского залива и «арабская весна» // Международная жизнь. – 2012. – № 8. – С. 41–53.
11. *Мелкумян Е.С.* Малые государства Персидского залива // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / под ред. В.В. Наумкина, В.В. Попова, В.А. Кузнецова. – М., 2012. – 595 с. – С. 240–258.
12. *Мохова И.М.* Марокко // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / под ред. В.В. Наумкина, В.В. Попова, В.А. Кузнецова. – М., 2012. – 595 с. – С. 376–400.
13. Основной низам (положение) Королевства Саудовская Аравия (1992 г.) // Бюро экспертов при Совете министров Саудовской Аравии. – URL: <https://www.boe.gov.sa/ViewStaticPage.aspx?lang=2&PageID=25> (дата обращения: 20.08.2019).
14. Arab Opinion Index: Results Beginning to be Released // Arab Center for Research & Policy Studies. – URL: https://www.dohainstitute.org/en/News/Pages/Arab_Opinion_Index_Results_Beginning_to_be_Released.aspx (accessed: 31.08.2019).
15. *Demmelhuber Th.* The Gulf Monarchies: State-Building, Legitimacy and Social Order // The Arab Uprisings. Transforming and Challenging State Power. I.B. Tauris. – L.-N.Y., 2015. – P. 103–104.
16. *Dieckhoff A.* The Resilience of Arab Monarchies and the 'Arab Spring': A Comparative Approach // The Arab Uprisings. Transforming and Challenging State Power / Edited by E. Kienle, N. Sika. I.B. Tauris. – L.-N.Y., 2015. – 200 p.
17. *Halpern M.* The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa. – Princeton: Princeton University Press, 1963. – 460 p.
18. *Herb M.* All in the Family. Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies. – State University of New York Press, Albany, 1999. – P. 21–30.
19. *Hudson M.* Arab Politics: The Search for Legitimacy. – New Haven: Yale University Press, 1977. – 448 p.
20. *Huntington S.* Political Order in Changing Societies. – New Haven: Yale University Press, 1968. – 512 p.
21. *Menaldo V.* Why an Arab Spring May Never Arrive: Political Culture and Stability in the Middle East and North Africa's Monarchies // Research Gate. – University of Washington, 2011. – P. 14–15. – URL: https://www.researchgate.net/publication/228298976_Why_an_Arab_Spring_May_Never_Arrive_Political_Culture_and_Stability_in_the_Middle_East_and_North_Africa's_Monarchies (accessed: 20.08.2019).
22. *Russet E. Lucas.* Monarchical Authoritarianism. Survival and Political Liberalization in a Middle Eastern Regime Type // International Journal of Middle East Studies. – Vol. 36. – Feb., 2004. – No. 1. – P. 103–119.
23. *Sean L. Yom, Gregory Gause III.* Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On // Journal of Democracy. – Oct. 2012. – P. 74–88. – URL: <https://www.journalofdemocracy.org/article/resilient-royals-how-arab-monarchies-hang> (accessed: 10.08.2019).

Махмутова Мария Игоревна,

соискатель,
Институт востоковедения РАН,
Москва.
E-mail: makhmutova.maria@yandex.ru

Maria I. Makhmutova,

postgraduate,
Institute of Oriental Studies of RAS,
Moscow.
E-mail: makhmutova.maria@yandex.ru

**ПОЛОЖЕНИЕ ЗАПАДНОЙ САХАРЫ ПОД
УПРАВЛЕНИЕМ МАРОККО**

WESTERN SAHARA UNDER MOROCCO'S AUTHORITY

Аннотация: в статье анализируется положение региона Западной Сахары, который уже несколько десятилетий находится в оккупированном положении. Автор рассматривает политику Марокко, нацеленную на марокканизацию территории. Это выражается в административном управлении и попытках экономического развития региона. Так, ряд реформ по разделению страны продемонстрировал, что Королевство не готово выделять Западную Сахару в отдельную область. Ее неоднократное разделение на несколько регионов свидетельствует о намерении Марокко воспрепятствовать отделению территорий и «привязать» их к себе. Кроме того, с экономической точки зрения Западная Сахара зависима от государственных вливаний, а на местном рынке доминируют крупные марокканские компании. Несмотря на это, культура и традиции населяющего регион народа сахрави оказались сильны, и, даже проживая бок о бок с марокканцами, они сумели сохранить свою культуру. В то же время Королевство уже даже не рассматривает возможность предоставления автономии региону и намерено сохранять свой суверенитет над ним.

Ключевые слова: Западная Сахара, Марокко, сахрави, Фронт ПОЛИСАРИО, МООНРЗС, САДР.

Abstract: the article analyzes the situation in the Western Sahara region, which has been occupied for several decades. The author considers Moroccan policies aimed at Moroccanization of the territory. This is expressed in administrative management and attempts at economic development of the region. Thus, a number of reforms to divide the country have shown that the Kingdom is not ready to separate Western Sahara into a separate region. Its repeated division into several regions testifies to the intention of Morocco to prevent the separation of the territory and “tie” them to itself. In addition, from an economic point of view, Western Sahara is dependent on government injections, and large Moroccan companies dominate the local market. Despite this, the culture and traditions of the Sahrawi people of the region turned out to be strong, and, despite living side by side with the resettled Moroccans, they managed to maintain their culture. At the same time, the Kingdom is no longer considering the possibility of even providing autonomy to the region and intends to maintain its sovereignty over it.

Key words: Western Sahara, Morocco, Sahrawi, POLISARIO Front, MINURSO, SADR.

Введение

Проблема Западной Сахары после установления перемирия между Фронтом ПОЛИСАРИО¹ и Марокко в 1991 году так и не была разрешена в течение почти 30 лет. За это время Рабат² практически полностью оккупировал данную территорию, а после восшествия на престол короля Мухаммеда VI в 1999 году Королевство всячески уклонялось от идеи проведения референдума по самоопределению и отделению региона, поскольку не желало потерять над ним контроль.

Марокко в одностороннем порядке оккупировало территорию Западной Сахары в 1979 году после того, как оттуда окончательно вышли мавританские войска. Более 10 лет Рабат находился в состоянии войны с Фронтом ПОЛИСАРИО, который до сих пор продолжает настаивать на независимости данного региона. После вмешательства ООН с 6 сентября 1991 года был установлен режим прекращения огня. Через год планировалось провести народный референдум по самоопределению региона, однако ООН так и не смог его организовать по причине разногласий прав избирателей.

Так, политика марокканизации стала преобладать в вопросе управления не только страной, но и спорными территориями. Рабат обозначил, что его «красной линией» является сохранение суверенитета над Западной Сахарой. В данной связи он не намерен способствовать созданию независимой Сахарской Арабской Демократической Республики (САДР), на чем настаивает Фронт ПОЛИСАРИО.

Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС), которая наблюдает за режимом прекращения огня, официально заявила, что она не может организовать проведение референдума в регионе. Периодические встречи и переговоры ПОЛИСАРИО и Марокко под ее эгидой не приносят положительного эффекта. В свою очередь, Африканский союз, настаивающий на независимости указанных территорий, не смог оказать влияния на Рабат. Американская ад-

¹ Фронт ПОЛИСАРИО – военно-политическая организация, действующая в Западной Сахаре и имеющая базу в алжирском Тиндуфе. В течение второй половины XX века эта организация вела войны с Испанией, Мавританией и Марокко за независимость Западной Сахары. В 1991 году между Марокко и Фронтом ПОЛИСАРИО установлен режим прекращения огня.

² Рабат – политическая столица Королевства Марокко.

министрация, предложившая мирный план в 2003 году, известный как план Бейкера¹, также не смогла добиться положительных итогов. Даже план Марокко по предоставлению автономии Западной Сахаре 2006 года не был реализован, так как не получил поддержку Фронта ПОЛИСАРИО.

Длительное состояние «ни войны, ни мира» имеет крайне негативное влияние на жизнь народа сахрави. Так, в результате строительства Рабатом Марокканской стены в 1987 году для сдерживания партизан ПОЛИСАРИО многие семьи были разделены, а их обращение в международные организации по правам человека и беженцев не приносит эффективного результата. Кроме того, сахрави, проживающие за разделительным барьером и в лагерях алжирского Тиндуфа, живут в нищете. В последние годы лишь ограниченное количество благотворительных организаций обеспокоены их положением. В то же время нельзя исключать, что патовое состояние населения подталкивает их к сотрудничеству с террористами в вопросах организации контрабанды людей и товаров, что, в свою очередь, негативно сказывается на безопасности Сахеля.

Административное управление

Оккупированная Марокко территория Западной Сахары (от Атлантического побережья до Марокканской стены) включена в южные провинции Королевства и в рамках административного управления разделена на несколько провинций. В результате региональной реформы 1997 года было создано 16 областей, которые имели крайне ограниченные законодательные, исполнительные и судебные полномочия. Западная Сахара состояла из трех регионов: Эль-Аюн – Буждур – Сегьет-эль-Хамра, Вадид-Дахаб-эль-Кувира и Гулимин-Эс-Смара (частично в пределах Западной Сахары). Демаркация границ была нацелена на разрушение традиционных языковых, культурных, племенных и исторических элементов идентичности. Главная задача Рабата заключалась в централизации власти для обеспечения политического и территориального контроля. В перспективе планировалось создать однородную марокканскую нацию [8, с. 941].

¹ Одобренный Советом Безопасности ООН план Бейкера сводился к проведению референдума по самоопределению Западной Сахары после 5 лет автономного существования в составе Марокко.

После восшествия на престол короля Мухаммеда VI в 1999 году Рабат стал проводить политику марокканизации Западной Сахары [2, с. 76], что в перспективе исключило бы возможность проведения референдума по определению ее статуса и отделения данной территории. В то же время во внутривластных кругах не раз звучали предложения по реализации плана автономии в соответствии с предложениями Королевства от 2006 года. Их суть заключалась в том, что сахрани могли бы создать собственное правительство под суверенитетом Королевства, однако внешнеполитическая деятельность и оборона оставались бы под контролем Марокко [10, с. 339].

Незадолго до начала «арабской весны» в 2011 году король поставил задачу – подготовить проект новой региональной реформы, которая удовлетворяла бы следующим принципам: единство государства, нации и территории, сбалансированное перераспределение ресурсов между центром и периферией, создание эффективной системы территориального управления. Власть поощряла выдвижение новых идей различными политическими силами – в результате дворцу было представлено около 124 предложений [6, с. 48]. Однако в связи с масштабными народными протестами Рабат прежде всего сосредоточился на демократических изменениях в политической сфере. В рамках демократических реформ 2011 года, затронувших в основном политическую сферу, были проведены незначительные изменения в муниципалитетах. Они формально были наделены широкими полномочиями в сфере услуг (электроэнергия, дороги, водоснабжение, освещение, уборка отходов), однако финансовый и политический аспекты оставались под жестким контролем центральных властей [21].

Однако «арабская весна» требовала проведения реформы регионализации. К внедрению новой системы управления подтолкнули протесты сахрани еще в 2010 году в лагере Гдейм-Изике, переросшие в беспорядки в Эль-Аюне, Смаре и Эль-Марсе. Местные жители выступали против дискриминации, социального и экономического неравенства [20, с. 338]. Лагерь был демонтирован, а выступления подавлены силовым методом. В результате расследований и международной критики власти были вынуждены создать парламентский комитет, который представил

подробный доклад о ситуации в регионе. Кроме того, высшие государственные лица ознакомились с рекомендациями, согласно которым предлагалось пересмотреть государственное управление на местах, внести корректировки в образовательную сферу и создать дополнительные рабочие места для сахрави.

Реформа регионализации была окончательно разработана только к 2015 году, отражена в следующих законах: № 111-14, 112-14, 113-14, – и изначально подверглась критике в парламенте. Оппозиционные силы, среди которых были представлены «Союз народных сил», «Конституционный союз» и партия «Истикляль», обратили внимание на то, что в документе не прописывалась необходимость консультаций по поводу дат проведения выборов на региональном и местном уровнях. Шли дискуссии и относительно системы выборов, полномочий региональных собраний и регионального разделения страны [13, с. 198]. В результате власти страны приняли решение, что мэры и городские советы избираются на основе публичного голосования. Баллотироваться в мэры могут исключительно члены партий, а самовыдвиженцы не допускаются к данному процессу. При принятии важных решений региональные власти консультируются с представителями Министерства внутренних дел. Кроме того, они не могут противоречить инициативам, принятым центром. В системе управления Западной Сахарой всё больше стала проследиваться тенденция к отказу даже от идеи автономии данной территории. Данный регион был разделен на две области: Эль-Аюн – Сегиет-эль-Хамра и Дахла – Уэд-эд-Дахаб. При этом первая выходит за пределы Западной Сахары. Ее территория разделена так, как если бы она являлась полноценной частью Марокко. Таким образом, политика Мухаммеда VI нацелена на то, чтобы исключить возможность формирования единого региона, и, соответственно, препятствует усилению единого культурного пласта и укреплению идентичности народа сахрави.

В 2019 году в силу вступил Устав о расширенной административной децентрации, суть которого заключается в предоставлении больших финансовых полномочий губернаторам областей [12, с. 54]. Действительно, центральные власти стали постепенно передавать управление денежными средствами регионам, однако на практике решающее слово до сих пор остается за пре-

мьер-министром. Губернаторы могут давать консультации в виде представлений правительству трехлетних планов по развитию территорий. При этом все главы областей остаются проводниками идей центральных властей, поскольку их назначения утверждаются Рабатом. Они ответственны за выполнение государственных планов, а также координируют работу государственных служб на местах.

Стоит отметить, что, несмотря на реформы регионализации 2015 года, Марокко не стало внедрять полноценную децентрацию. На практике до сих пор не признаются политические полномочия региональных советов и не допускается создание партий регионального масштаба. Центральные власти осуществляют контроль над рядом стратегических аспектов: формирование бюджетов, расходование финансовых средств, проведение выборов на городском уровне, назначение ответственных лиц на ключевые посты и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Рабат старается приложить все возможные усилия, чтобы не проводить референдум по поводу самоопределения Западной Сахары. Пока Марокко нацелено продолжать политику по региональной интеграции. Административное управление этой территорией свидетельствует, что власти страны стараются сохранять за собой основные рычаги политического и экономического влияния. Ярые противники королевской власти, симпатизирующие Фронту ПОЛИСАРИО, не могут войти в состав административной организации или выйти на выборы даже в местные органы власти. В целом Мухаммед VI продолжает политику своего отца и предпринимает все возможные попытки, чтобы «привязать» к Марокко южные территории.

Экономический аспект

Западная Сахара – это засушливый и пустынный регион, за исключением небольших оазисов. Однако она представляет интерес в связи с наличием фосфатных месторождений. На мировом рынке Рабат является одним из крупнейших его производителей. Запасы Марокко и Западной Сахары составляют 70% от всех мировых запасов, что достигает около 50 млрд тонн. Основные рудники находятся в месторождениях Юсуфии, Хурибге

и Бу-Краа (Западная Сахара) [3]. Считается, что там лежат фосфаты очень высокого качества, так как марокканские отложения фосфатов обычно содержат мало железа, кремнезема и алюминия. Уровень фосфора в фосфатной породе варьируется от 5% до 45%, при этом средний уровень содержания фосфора составляет 31,5%. В районе Хурибга находится около 44% общих запасов страны, а на площадках Гантур и Бу-Краа – 36% и 2% соответственно [19, с. 45].

Добычу осуществляет марокканская компания «Office Chérifien des Phosphates (ОСР) Group», которая является основным работодателем в Западной Сахаре. Она предоставляет трудящимся средний уровень дохода и социальные льготы [9, с. 98]. На производстве в Западной Сахаре заняты около 20% рабочих из народа сахрави, остальные 80% – марокканцы. Подобное соотношение не раз приводило к возмущениям из-за дискриминации местного населения. Транспортировка фосфатов за рубеж осуществляется через порт в Эль-Аюне; основными покупателями марокканских фосфатов являются компании из Индии, Новой Зеландии и Китая, а до 2019 года – и США [14]. Из Западной Сахары экспортируется предположительно около 1,5 млн тонн фосфатов в год, что приносит Королевству 150 млн долл. В связи с тем, что проблема Западной Сахары до сих пор не разрешена, деятельность по добыче и разработке месторождений является нарушением международного права. В данной связи Фронт ПОЛИСАРИО постоянно обращается в европейские суды и нередко получает компенсацию от Рабата.

В Западной Сахаре предположительно могут находиться месторождения природного газа и нефти, часть из которых спрятана около атлантического побережья. ООН предоставила право Марокко проводить только разведывательные работы, но запретила приступать к добыче сырья. На основе соглашения, достигнутого между правительством Марокко и американской KerrMcGee и французской Total Fina Elf (Total SA) в 2001 году, в течение трех лет компании проводили разведку месторождений полезных ископаемых. Поскольку они не смогли обнаружить сырье, договор не был продлен. Однако в дальнейшем Total SA возобновила свою работу с 2012 по 2015 год, но сведения о наличии или отсутствии углеводородов и их объемах в Западной Сахаре не публиковались.

Помимо этого около побережья Западной Сахары ведется рыбный промысел, оцениваемый в 1 млрд долл. в год [22, с. 35]. Осуществляется ловля креветок, мидий и разных видов рыб (сардина, скумбрия, тунец), а также сбор водорослей. В регионе функционируют 9 предприятий по производству рыбной муки и жира, 17 цехов по замораживанию рыбной продукции, 2 цеха по производству рыбных консервов и 7 фабрик по производству льда. Около 800 предприятий прибрежной ловли действуют в портах Эль-Аюна, Тан-тана, Будждура и Тарфая. При этом Тан-тан обеспечивает 42% производства сардин в Королевстве. Рыбную продукцию из Западной Сахары импортируют 11 европейских стран. Это стало еще одной из причин постоянных тяжб в судах ЕС, так как Фронт ПОЛИСАРИО требовал прекратить поставки данного товара из Западной Сахары. Позиция Брюсселя постоянно менялась, нередко выносились решения по поводу возмещения финансовых средств данному движению как представителю САДР. Тем не менее в 2019 году члены Европейского парламента приняли решение о разрешении ввоза рыбной продукции из Марокко, включая Западную Сахару [11].

Стоит отметить, что данная территория слабо развита, прежде всего из-за тяжелых климатических условий. Согласно официальным данным, Марокко вынуждено выделять постоянную помощь местному населению в размере 800 млн долл. в год [26]. В засушливом климате сохраняется проблема доступа к чистой воде. Власти не раз осуществляли разведку подземных вод – в результате запасы были найдены в Эль-Аюне и в Бир-Анзаране: на глубине 1,1 км и 50 м соответственно. Однако в этих районах вода имеет повышенное содержание солей. Питьевая вода поступает в жилые районы из опреснительных центров: себестоимость одного кубометра составляет 3 долл. Рабат выделяет субсидии, что позволяет покупать ее за 0,02 долл. за кубометр. Субсидируются также практически все товары первой и второй необходимости. Что касается топлива, то местные жители платят только за него половину рыночной стоимости. Кроме того, зарегистрированные и функционирующие компании в Западной Сахаре освобождены от налогов на прибыль, а местные жители – от подоходного налога [26]. Рабат полагает, что без указанных мер регион нежизнеспособен. Фактически вся территория За-

падной Сахары полностью зависима от крупных марокканских компаний и государственных вливаний.

Власти Марокко, не дожидаясь урегулирования конфликта, не раз заявляли о намерении придать импульс для развития региона. Так, были озвучены планы по строительству дорог, развитию городов и портов, созданию промышленных парков. Внедрение комплексных программ, действительно, в перспективе способно улучшить положение местного населения, что уменьшит также количество лиц, готовых участвовать в нелегальной торговле наркотиками, оружием, драгоценными металлами.

В рамках намеченных программ Рабат старается привлекать иностранные инвестиции в регион. В 2016 году группа саудовских бизнесменов прибыла в Западную Сахару для изучения инвестиционных возможностей [23]. Вскоре и турецкая делегация посетила Эль-Аюн и Дахлу – тогда марокканские чиновники акцентировали внимание на привлекательности проектов по строительству инфраструктуры, дорог и развитию туристического сектора [25]. В 2018 году по инициативе короля Мухаммеда VI был проведен первый бизнес-форум с участием представителей французских фирм в Эль-Аюне. Рабат стремился показать, что европейские компании могут вкладывать капитал в строительство возобновляемых источников энергии, городскую инфраструктуру, легкую промышленность, добычу полезных ископаемых, рыболовство, сельское хозяйство и транспорт [24]. В качестве аргументов приводились также следующие факты: компании могут быть освобождены от налогов, к 2021 году Рабат готов вложить 4,5 млрд евро для развития Эль-Аюна, а, кроме того, недалеко от этого города находятся испанские Канарские острова. В Эль-Аюне между Марокко и Францией были подписаны три соглашения и два меморандума о взаимопонимании в отношении реализации проектов в области развития в Эль-Аюн – Сегиет-эль-Хамра. На их основе в Эль-Марсе должен быть построен промышленный парк в 40 га и создан учебный центр, планируется также повысить экспортный потенциал региона в области рыболовства. На территории Западной Сахары уже работают такие французские компании, как «BNP-Paribas», «Société Générale», «Credit Agricole», «AXA Insurance», а «Transavia Aviation» и «Air France» осуществляют перелеты между Дахлой / Эль-Аюном и Парижем.

Имеются сведения о наличии инвестиций в Западную Сахару таких стран, как ОАЭ, Саудовская Аравия и Катар, однако их точный объем пока не известен. В 2017 году появилась первая франшиза американского McDonald's в Эль-Аюне. Тем не менее инвесторы пока ограниченно входят на данный рынок, ведь многих отпугивает не только неразрешенная проблема статуса Западной Сахары, но и неспособность Марокко обеспечить безопасность в данном регионе.

В целом с экономической точки зрения Западная Сахара остается слаборазвитым регионом, требующим постоянных финансовых вливаний. Рабат пытается прикладывать усилия для субсидирования товаров и снятия налогообложения, а также привлечения иностранных инвестиций, но всё это дает ограниченный результат. При этом происходит постоянное выкачивание имеющихся ресурсов, что в действительности законно лишь только в том случае, если международное сообщество признало бы суверенитет Королевства над данной территорией.

Уклад жизни местного населения

Регион Западной Сахары характеризуется периодическими всплесками протестных движений по ряду объективных причин. Во-первых, многие его жители не раз требовали проведения референдума по поводу самоопределения, что было обещано еще королем Хасаном II. Во-вторых, в результате строительства Марокканской стены многие семьи сахрави оказались разделены, а обращение в международные организации по правам человека не приносит положительного результата. В-третьих, нередко сахрави сталкиваются с ущемлением прав и дискриминацией в политической и экономической сферах. Довольно часто поводом выступлений становятся проблемы, связанные с безработицей, повышением цен на товары и услуги, отсутствием жилья. Марокканские власти используют, как правило, исключительно силовой метод подавления демонстраций и заключают в тюрьму активистов.

В целях интеграции Западной Сахары еще в 1980-е годы были попытки переселения на данную территорию марокканцев. В результате этой политики часть сахрави были выселены в лагеря около городов [17, с. 379]. В настоящее время в крупных насе-

ленных пунктах, где проживает смешанное население, строятся просторные мечети, однако их посещают в основном марокканцы. Сахрави, будучи мусульманами так же, как и марокканцы, тем не менее, самостоятельно возводят места поклонений. Это – прямоугольные кирпичные стены под открытым небом. Такие строения характерны для местных жителей еще до эпохи колониализма. Сегодня их возводят, как правило, в жилых кварталах. Контрасты наблюдаются также с точки зрения обычной городской жизни. Современные марокканские кварталы схожи с обычными городами страны: там есть базары и кафе, где посетители пьют традиционный для севера страны чай с мятой и готовят таджин. Люди носят марокканские плащи с капюшоном (джеллабы) или современную одежду. Однако в кварталах сахрави женщины носят традиционные разноцветные халаты (дараа) и платки (мефла), а мужчины – синие дараа. Пересечений между этими двумя группами практически не наблюдается. Социальная интеграция оказалась крайне слабой, что привело к автономному сосуществованию марокканцев и сахрави [16, с. 112]. Столкновений между ними не наблюдается: конфликт более характерен для сахрави и марокканских властей.

Образование для детей и подростков в Западной Сахаре построено на основе марокканской системы. Подавляющее большинство учителей – марокканцы; в городских школах классы приближены к современным европейским стандартам. Изначально преподавание велось на арабском языке, и дополнительно дети изучали испанский, но уже в 2000-е годы его исключили и внедрили французский, что вызвало негодование сахрави, так как около 12 тыс. из них имеют испанское гражданство (бывшей метрополии). В основном сахрави говорят на хасанийском диалекте своего языка. Те, кто проживает в крупных городах и обучался в школе, могут общаться на марокканском диалекте арабского и понимают на базовом уровне французский язык. Все классы смешаны: в них обучаются и марокканцы, и сахрави. Родители не возражают против общения детей в школах, но препятствуют этому за пределами учебных заведений. Кроме того, на практике наблюдается дискриминация. Несмотря на официальную статистику, которая свидетельствует, что 96% городского населения имеют доступ к бесплатному школьному образованию, сахрави

нередко заявляют, что их детей могут исключить из учебных заведений в случае нехватки мест. По мере взросления у подростков начинают проявляться элементы национализма. Так, в 2002 году в Эль-Аюне ученики одной школы решили переименовать внутри своего круга учебное заведение в честь дипломата Фронта ПОЛИСАРИО Мохаммеда-Фаделя Ульда Исмаила. Однако учителя отрицали этот факт.

В Западной Сахаре нет ни одного высшего учебного заведения [1, с. 651]. Рабат утверждает, что молодым сахрави предоставляются льготы для поступления в университеты в Агадире, Рабате, Марракеше и других городах. Тем не менее местное население крайне скептически относится к этому. Гранты могут получить сахрави из обеспеченных семей, однако этой возможности лишены те, кто проживает в лагерях. Они не имеют возможности оплатить дорожные расходы, питание и проживание в общежитиях.

В целом предпринятые неоднократно властями меры по социальной интеграции населения в Западной Сахаре не привели к успеху. Сахрави стараются отделяться от арабов-марокканцев и считают себя отдельным этносом. Различия наблюдаются не только в социальной сфере, но и на бытовом уровне, что выражается в повседневных привычках, местах религиозного поклонения, воспитании детей. Таким образом, культуру сахрави не удалось стереть путем марокканизации региона.

Проблема Западной Сахары в марокканской политике

В течение длительного времени Рабат отказывается идти на уступки Фронту ПОЛИСАРИО и способствовать созданию независимой САДР. Как заявил министр иностранных дел Марокко Насер Бурита, территориальный суверенитет Марокко над Западной Сахарой не подлежит обсуждению и не нуждается в чем-либо одобрении [7]. Во-первых, пришедшая к власти в XVII веке династия Алауитов в течение нескольких десятилетий расширила свои границы до Мали и включила в свой состав территорию Западной Сахары. Эпоха колониализма до сих пор воспринимается как захват суверенных территорий. Когда между Мавританией, Марокко и Испанией в 1975 году были подписаны Мадридские соглашения, для Рабата это означало окончание протектората

над всей его территорией [4]. Хасан II считал себя освободителем и лидером, который вернул исконные земли.

Во-вторых, Фронт ПОЛИСАРИО стал восприниматься как движение, постоянно спонсируемое вражескими силами (прежде всего Алжиром) в целях подрыва национальной безопасности Марокко и ослабления Королевства. Члены данной организации не только в СМИ, но и в специальных докладах руководству страны представлены как контрабандисты наркотиков и оружия, пособники «Аль-Каиды» и ИГИЛ. Те сахрави, которые участвуют в демонстрациях в лагерях или крупных городах, воспринимаются как проводники интересов ПОЛИСАРИО. Жизнь сахрави в лагерях Тиндуфа всегда изображается исключительно с негативной точки зрения. Довольно часто публикуются данные о тяжелой жизни местного населения, где царит диктатура ПОЛИСАРИО и обычные люди ежедневно сталкиваются с нарушением прав человека. Нередки также случаи тиражирования материалов с интервью тех лиц, которые откололись от движения и описывают его в крайне темных тонах.

В-третьих, Рабат уверен, что он сможет самостоятельно решить вопрос безопасности в Западной Сахаре. С 1991 года достигнуто перемирие с ПОЛИСАРИО, и пока не наблюдается предпосылок для возобновления военных действий, хотя партизанские маневры имеют место быть. К тому же Марокко имеет значительно лучшее военное оснащение, в связи с тем что постоянно закупает американское вооружение, и уже стало первым его покупателем в арабском регионе [5]. В свою очередь, ПОЛИСАРИО обладает только старым советским вооружением, полученным от Алжира. Кроме того, Королевство попыталось отгородиться от данного движения Марокканской стеной (1987 г.) протяженностью более 2700 км, оборудовав систему обороны. Так, вдоль стен имеются мины, радары, аэродромы, военные базы, артиллерия [15, с. 67].

Рабат не готов отказываться от Западной Сахары в связи с потенциальными вызовами, которые могут возникнуть после этого. На внутривосточной арене такой шаг пошатнет позиции монархии и ее окружения, что приведет к потере легитимности. На региональной арене (в арабском мире), безусловно, возрастет авторитет Фронта ПОЛИСАРИО и Алжира. Для этих ак-

торов станет очевидным ослабление Королевства, в результате чего они смогут предъявлять большие требования Рабату и начнут диктовать свои условия. В частности, сразу встанет вопрос о компенсациях, которые Королевство должно будет выплатить в связи с длительной оккупацией территорий.

Еще одним аргументом может служить то, что Рабат с экономической точки зрения не готов терять вложенные финансовые средства, направляемые постоянно для поддержания жизнедеятельности местного населения. Более того, крупные национальные компании не намерены терять прибыль от фосфатных месторождений и рыбного промысла в этом регионе. К тому же, хоть и в ограниченном объеме, Марокко удалось привлечь иностранные инвестиции в Западную Сахару.

Стоит отметить, что в течение уже длительного времени дипломатия Марокко работает над попыткой признания своей территориальной целостности на международном уровне. Королевство заинтересовано в поддержке со стороны не только глобальных держав и стран – членов ЕС, но и государств Африканского союза. Определенным успехом стало открытие 10 консульств африканских стран в южных провинциях в течение первой половины 2020 года, так как подобных прецедентов еще не было. В Эль-Аюне находятся дипломатические представительства Коморских островов, Габона, Сан-Томе и Принсипи, Центральноафриканской Республики, Кот-д’Ивуара и Бурунди, в Дахле – Либерии, Гвинеи, Гамбии, Джибути. Кроме того, в тех государствах, где правительство не признает суверенитет Марокко над Западной Сахарой, Рабат действует через оппозиционные партии, полагая, что после их прихода к власти позиция страны изменится.

Созданные ООН механизмы не имеют сильных рычагов влияния на обе стороны конфликта. Глобальные державы уделяют ограниченное внимание данной проблеме по причине наличия других более опасных вызовов в Северной Африке и Сахеле. Европейские страны стремятся сохранить дружественные отношения с Рабатом, торгово-экономическое сотрудничество и совместное решение проблемы нелегального миграционного потока из Африки [18, с. 29]. Вынесение на повестку дня проблемы статуса региона может привести к ухудшению отношений. В результате внешние акторы и медиаторы (ЕС, Испания, Фран-

ция, США, Россия) пока не возвращаются к вопросу определения статуса этих территорий, что дает Королевству большое пространство для маневров. Текущая политика Марокко в Западной Сахаре продиктована тем, что правящая элита, принимающая стратегические решения в стране, считает эту территорию частью своей страны.

Таким образом, для внутренней политики Марокко в действительности существует не проблема определения статуса Западной Сахары, а проблема сохранения территориальной целостности страны. Рабат не намерен предпринимать реальных шагов для возобновления позитивного диалога с Фронтом ПОЛИСАРИО. Потенциальное создание независимой САДР воспринимается как угроза национальной безопасности, чему правящая монархия и впредь будет препятствовать.

Заключение

Уже длительное время проблема Западной Сахары имеет крайне мало перспектив урегулирования. Это играет на руку Королевству, которое проводит свою политику в регионе и не намерено рассматривать вопрос о его самоопределении. Для Марокко не существует проблемы определения статуса Западной Сахары, и оно не нуждается в проведение референдума. Для Рабата существует проблема его территориальной целостности, именно поэтому он не готов идти на уступки и способствовать созданию независимой САДР. Следовательно, в перспективе Королевство продолжит существующую политику в Западной Сахаре и, скорее всего, постарается еще больше марокканизировать ее.

Однако для Фронта ПОЛИСАРИО данная проблема остается крайне актуальной, и он продолжает отстаивать независимость данного региона в рамках постоянных переговоров с Марокко под эгидой МООНРЗС. Периодические военные учения партизан в лагерях алжирского Тиндуфа воспринимаются Королевством как угроза национальной безопасности. Более того, Фронт ПОЛИСАРИО продолжает пользоваться мощной поддержкой Алжира, осуществляющего военную помощь движению, предоставляя ранее закупленное советское вооружение и своих специалистов для обучения партизан. Через благотворительные организации во Франции, Испании и Тунисе он оказывает и финансовую под-

держку. Соответственно, неурегулированная проблема статуса Западной Сахары до сих пор является главной причиной крайне напряженных отношений между Марокко и Алжиром.

В эту проблему втянута также Мавритания, которая официально заявила о своем нейтралитете. Однако желание Нуакшота укреплять политические и экономические связи с Марокко негативно сказывается на его контактах с представителями Фронта ПОЛИСАРИО и соседним Алжиром, что не раз становилось поводом для дипломатических скандалов.

Таким образом, проблема статуса Западной Сахары имеет региональный характер и является главным камнем преткновения для выстраивания доверительных отношений между всеми странами Магриба. Поэтому, пока не состоится официальный референдум под эгидой ООН, нормализации ситуации не предвидится.

Литература

1. *Allan J.* Natural Resources and Intifada: Oil, Phosphates and Resistance to Colonialism in Western Sahara // *The Journal of North African Studies*. – Vol. 21. – 2016. – No. 4. – P. 645–666.
2. *Ben-Meir Y.* Morocco's Regionalization «Roadmap» and the Western Sahara // *International Journal on World Peace*. – Vol. 27. – 2010. – No. 2. – P. 63–86.
3. *Beseny J.* Economy of Western Sahara // *MTAK*. – URL: http://real.mtak.hu/83723/7/2011_1_spec-115-124.pdf (accessed: 15.05.2020).
4. *Ducci L.* The Western Sahara Conflict in Light of its International Law Implications // *LIUSS*. – URL: http://tesi.luiss.it/24354/1/082312_DUCCI_LUCREZIA.pdf (accessed: 15.05.2020).
5. *Dudley D.* U.S. Arms Sales To The Middle East Have Soared in Value This Year // *Forbes*. – URL: <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2019/12/16/arms-sales-middle-east-soar/#560e6a05fea8> (accessed: 15.05.2020).
6. *Fernandez-Molina I.* Moroccan Foreign Policy Under Mohammed VI, 1999–2014. – Routledge, 2015. – 260 p.
7. FM: Morocco's Position on Western Sahara Non-Negotiable // *Morocco World News*. – URL: <https://www.morocccoworldnews.com/2020/03/295001/fm-moroccos-position-on-western-sahara-non-negotiable/> (accessed: 15.05.2020).
8. *Houdret A., Harnisch A.* Decentralisation in Morocco: A Solution To the 'Arab Spring'? // *The Journal of North African Studies*. – Vol. 24. – 2019. – No. 6. – P. 935–960.
9. *Kingsbury D.* Western Sahara: International Law, Justice and Natural Resources. – Routledge, 2018. – 150 p.
10. *Lakhal M., Khalil A., San Martin P.* Moroccan Autonomy for the Western Sahara: A Solution to a Decolonisation Conflict or a Prelude to the Dismantling of a Kingdom? // *Review of African Political Economy*. – Vol. 33. – 2006. – No. 108. – P. 336–341.
11. MEPs Adopt New Fisheries Partnership with Morocco Including Western Sahara // *European Parliament*. – URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190207IPR25218/meps-adopt-new-fisheries-partnership-with-morocco-including-western-sahara> (accessed: 15.05.2020).
12. Morocco: 2018 Request for an Arrangement Under the Precautionary and Liquidity Line-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Morocco. – International Monetary Fund, 2019. – 68 p.

13. *Ojeda-Garcia R., Fernandez-Molina I., Veguilla V.* Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization. – Springer, 2016. – 355 p.
14. P For Plunder. Morocco's Exports of Phosphates from Occupied Western Sahara // WSRW. – URL: https://www.wsrw.org/files/dated/2020-02-24/p_for_plunder_2020-web.pdf (accessed: 15.05.2020).
15. *Porges M., Leuprecht Ch.* The Puzzle of Nonviolence in Western Sahara // Democracy and Security. – Vol. 12. – 2016. – No. 2. – P. 65–84.
16. *Shelley T.* Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony. – Zed Books Ltd., 2013. – 236 p.
17. *Veguilla V.* Social Protest and Nationalism in Western Sahara: Struggles Around Fisheries and Housing in El Ayun and Dakhla // Mediterranean Politics. – Vol. 22. – 2017. – No. 3. – P. 362–382.
18. *Vizcaya B. S.* Transiting Western Sahara // Journal of Spanish Cultural Studies. – Vol. 20. – 2019. – No. 1 (2). – P. 17–38.
19. *Walker S.* OCP Bets Big on Rising Phosphate Demand // Engineering and Mining Journal. – Vol. 218. – 2017. – No. 7. – P. 44–49.
20. *Yacobi H., Nasasra M.* Routledge Handbook on Middle East Cities. – Routledge, 2019. – 410 p.
21. *Zaki L.* Decentralization in Morocco: Promising Legal Reforms with Uncertain Impact // Arab Reform Initiative. – URL: <https://www.arab-reform.net/publication/decentralization-in-morocco-promising-legal-reforms-with-uncertain-impact/> (accessed: 15.05.2020).
22. *Zunes S., Jacob Mundy J.* Western Sahara: War, Nationalism, and Conflict Irresolution. – Syracuse University Press, 2010. – 424 p.
23. Зийярат риджалъ а'амаль са'удиин ли-Сахра' аль-Магриб «тасадам» аль-Джаза'ир [Визит саудовских бизнесменов в Сахарау «шокировал» Алжир] // Хеспресс. – URL: <https://www.hespress.com/economie/298002.html> (дата обращения: 15.05.2020.). (араб.)
24. Машари'и танмавийя дахма би-наклят нав'ийя фи Ас-Сахра' аль-Магрибийя [Огромные проекты развития предвещают смену парадигмы в марокканской Сахаре] // МЕО. – URL: <https://middle-east-online.com/%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D8%B6%D8%AE%D9%85%D8%A9-%D8%AA%D8%A8%D8%B4%D8%B1-%D8%A8%D9%86%D9%82%D9%84%D8%A9-%D9%86%D9%88%D8%B9%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9> (дата обращения: 15.05.2020.). (араб.)
25. Ба'ад ас-са'удиин.. Аль-Атрак муттахимун би-ль-истисмар [После саудовцев... Турки заинтересованы в инвестициях в Сахарау] // Йя-бияди. – URL: <https://www.yabiladi.ma/articles/details/44535/%D8%A8%D8%B9%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%B9%D9%88%D8%AF%D9%8A%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D9%83-%D9%85%D9%87%D8%AA%D9%85%D9%88%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AB%D9%85%D8%A7%D8%B1> (дата обращения: 15.05.2020.). (араб.)
26. «Азмат ас-Сахра'»... Тарих мин ас-сыра'а бейн аль-Магриб ва-ль-Болисарю [«Сахарский кризис»... История конфликта Марокко и ПОЛИСАРИО] // Мыср аль-арабий. – URL: <https://masralarabia.net/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85/1490702-%C2%AB%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%C2%BB-%D8%A%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%A%D8%A7%D8%B1%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%B1%D8%A7%D8%B9-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%B3%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D9%88> (дата обращения: 15.05.2020) (араб.).

Фабрицио Маррелла,

доктор юридических наук, профессор,
Департамент экономики, Юридический центр Университета Ка-Фоскари,
Венеция.

E-mail: marrella@unive.it

Marrella Fabrizio,

Doctor of Law, Professor,
Department of Economics, Law Center of Ca' Foscari University,
Venice.

E-mail: marrella@unive.it

Усманов Рафик Хамматович,

доктор политических наук, профессор,
департамент Евразии и Востока
Астраханского государственного университета, Астрахань.

E-mail: usmanr@mail.ru

Rafik H. Usmanov,

Doctor of Political Science, Professor,
Department of Eurasia and the East of Astrakhan State University,
Astrakhan.

E-mail: usmanr@mail.ru

Барбиротто Патрисио,

доктор философии,
факультет экономики Университета Ка-Фоскари,
Венеция.

E-mail: pibarbirotto@gmail.com

Patricio Barbirotto,

Ph.D.,
Department of Economics of Ca' Foscari University,
Venice.

E-mail: pibarbirotto@gmail.com

ТОРГОВАЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ВЕКТОР РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ЕАЭС

TRADE LIBERALIZATION AS A POLITICAL VECTOR OF THE EAEU REGIONAL INTEGRATION

Аннотация: Евразийская интеграция – процесс сложный и поэтапный. Евроазиатское сотрудничество встречает большое количество ограничений и препятствий экономического и политического характера. Глобальные вызовы и угрозы наступившей пандемии будут сопровождаться глубокими трансформационными процессами в международных

отношениях и коренными изменениями в мире. Общность торгово-экономических интересов выступает ключевым фактором развития политико-экономических взаимоотношений государств всего Евразийского континента. «Один пояс – один путь» является одним из ключевых проектов межрегиональной интеграции, однако в представленной статье акцент делается на Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Исследуемая организация предпринимает решительные шаги во внешней политике по расширению торгово-экономических связей на Евразийском континенте. Однако проблемы, связанные с построением единого финансового рынка, препятствуют эффективному развитию ЕАЭС. На основе результатов исследования в области исторического развития ЕАЭС, ее структуры, нормативно-правовой основы были проанализированы важнейшие социально-экономические и политические достижения, а также выявлены общие проблемы и перспективы региональной интеграции Союза.

Ключевые слова: интеграция, глобализация, внешняя политика, международные организации, Евразия, рынок электроэнергии, сотрудничество, договор, экономические вызовы, Таможенный кодекс, Высший Евразийский экономический совет.

Abstract: Eurasian integration is a complex and phased process. Eurasian cooperation encounters a large number of economic and political constraints and obstacles. The global challenges and threats of the coming pandemic will be accompanied by profound transformational processes in international relations and radical changes in the world. The commonality of trade and economic interests is a key factor in the development of political and economic relations between the states of the entire Eurasian continent. "One belt – One way" is one of the key projects of interregional integration, however, in the presented article, the emphasis is on the EAEU. The organization under study is taking decisive steps in foreign policy to expand trade and economic ties on the Eurasian continent. However, the problems associated with building a single financial market hinder the effective development of the EAEU. Based on the results of a study on the historical development of the EAEU, its structure, regulatory framework, the most important socio-economic and political achievements were analyzed, as well as common problems and prospects for the regional integration of the Union were identified.

Key words: integration, globalization, foreign policy, international organizations, Eurasia, electricity market, cooperation, contract, economic challenges, Customs code, Supreme Eurasian Council.

В то время как мир сталкивался с торговыми войнами, а Всемирная торговая организация зашла в тупик после бесконечного Дохийского раунда, за которым последовала нынешняя критика США в отношении полномочий Апелляционного органа ВТО, региональные торговые соглашения (РТС) стали главным приоритетом в повестке дня многих стран. Однако следует отметить, что данные процессы анализируются до наступившей пандемии. Разумеется, эпидемия коронавируса COVID-19 может коренным образом изменить ситуацию, и события могут быть совершенно непредсказуемыми.

На Азиатском континенте бывшие коммунистические страны, такие как Россия и Китай, в настоящее время находятся на «переднем крае» свободной торговли. Однако, несмотря на экономические теории, в этой части земного шара либерализация торговли рассматривается пока как политическая цель.

Усиливая экономическую взаимозависимость государств в Азиатском регионе, новые азиатские РТС могут создать, как минимум, особые отношения между странами-участницами под руководством Китая («Один пояс – один путь»), либо они могут создать торговый блок, охватывающий страны бывшего СССР, Китай, страны – члены ЕС: соглашение о мегаторговле, объединяющее весь Евразийский континент от Владивостока до Лиссабона (Европейская экономическая зона (ЕЭЗ)).

Таким образом, хотя проект «Один пояс – один путь» всё еще является проявлением «мягкой силы», в данной статье основное внимание уделяется Евразийскому экономическому союзу. Организация основана на жестком законе системы договорных правил, сочетающемся с институциональной структурой. В статье рассматривается его природа, экономика, функционирование институтов и политическая цель.

РТС – это договор между двумя правительствами или более, определяющий правила торговли для всех договаривающихся сторон. Хорошо известными примерами региональных торговых соглашений являются Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Соглашение о свободной торговле Центральноамериканско-Доминиканской Республики (КАФТА-ДР) и Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС). В настоящее время они выглядят как РТС «старого стиля», поскольку основным движущим фактором их международных правил является «только» преимущество взаимной торговли [24–27].

Одним из важнейших факторов современных процессов глобализации является формирование общего рынка товаров, услуг, капитала и информации, который, в свою очередь, влияет на общемировые тенденции, в том числе политические и культурные стандарты. Используя эти процессы в вышеупомянутых условиях, некоторые государства интегрируются в мировую экономическую и политическую систему косвенно, через региональные экономические ассоциации. Организации могут содействовать укреплению сотрудничества и высокой степени гармонизации между государствами-участниками, такими как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Организация эко-

номического сотрудничества и развития (ОЭСР), или они будут добиваться интеграции между государствами-членами, такими как Европейский союз (ЕС) или Евразийский экономический союз (ЕАЭС). ЕАЭС, являющийся объектом настоящей статьи, представляет собой последний этап процессов регионального сотрудничества и интеграции, происходящих на постсоветском пространстве с 1991 года, одно из ключевых направлений российской внешней политики.

На современном этапе Россия, несмотря на напряженность, возникшую в отношениях с США и Европейским союзом, продолжает проводить активную внешнюю политику по развитию экономического сотрудничества с другими странами в разных регионах мира посредством участия в международных региональных организациях. Евразийский экономический союз является лишь одним из многих проектов сотрудничества, в которых активно участвует Россия. Решающую роль во внешней политике Российской Федерации играют также Содружество Независимых Государств (СНГ), БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР), Организация Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Россия рассматривает эти организации как взаимодополняющие по отношению к ЕС и ВТО, которые играют всё более важную роль в начале XXI века и выступают в качестве новых интеграционных объединений, в которых она является государством-членом. В свою очередь, ШОС и БРИКС создали собственные институты развития. (Азиатский банк инфраструктурных инвестиций – новый банк, развивающийся параллельно с такими финансовыми институтами, как Международный валютный фонд и Всемирный банк).

Предпосылки образования ЕАЭС появились, как известно, до распада СССР в 1991 году. В процессе интеграции субъекты СНГ, которые когда-то были объединены в одном государстве, осуществили «объединяющую интеграцию» посредством наиболее актуальных проектов сотрудничества на постсоветском пространстве.

Региональные интеграционные проекты, существующие до этого момента, представляли собой первую фазу интеграционного процесса на постсоветском пространстве, которая была

основана на продолжении давних традиций, созданных в рамках единого национального экономического механизма, с достаточно четким определением цели и задачи. На этом этапе определяющей и объединяющей силой являлись принципы экономического прагматизма. Особенностью первого этапа стало постепенное сокращение числа государств-участников: из 12 государств, которые участвовали в СНГ в 1999 году, только пять участвуют сегодня в ЕАЭС.

Вторым этапом интеграционных процессов на постсоветском пространстве является этап осознания недостаточности рычагов экономической интеграции и необходимости задействовать новые механизмы и инструменты, способные противостоять внешним вызовам и влиять на качество и эффективность интеграционных процессов в регионе. Область изменения в расстановке сил между мировыми центрами развития, формирование новых геополитических реалий, необходимость отстаивать свои интересы, усиливающийся экономический кризис побуждают Россию и государства – члены Евразийского экономического союза искать новые эффективные способы стимулирования интеграционных процессов в ответ на вызовы, создаваемые внешней средой.

Ключевым элементом функционирования ЕАЭС является его внутренняя структура, которая предусмотрена Договором в разделе I [3]. Структура управления ЕАЭС по первому впечатлению сильно напоминает структуру управления ЕС, несмотря на то что при более детальном анализе показывает некоторые заметные различия. Основными институтами являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет и Евразийская экономическая комиссия. Помимо этого существует также судебный орган – Суд Евразийского экономического союза.

Как известно, в диалоге между органами управления ЕАЭС преобладает межправительственное измерение. Комиссия ЕАЭС, которая призвана воплотить наднациональное измерение ЕАЭС, тем не менее не является по-настоящему независимой от государств-членов из-за ее своеобразной структуры, что ослабляет наднациональное измерение. Кроме того, отсутствие парламента в ЕАЭС приводит к отсутствию демократически избранного органа, который участвует в законодательном процес-

се, как это происходит в ЕС, фактически оставляя большинство решений ЕАЭС на переговорах между государствами-членами.

Наконец, Суд ЕАЭС представляет собой судебный орган, который по запросу государства-участника дает разъяснения. Суд принимает решения по спорам, возникающим в связи с применением Закона ЕАЭС по запросу государств-членов и хозяйствующего субъекта, который может быть юридическим или физическим лицом [3]. Однако существует три основных критических замечания по данной структуре: во-первых, отсутствие предварительного решения, которое приводит лишь к частичной интеграции Суда в систему национальных судов; во-вторых, невозможность принятия решения о материальной компенсации, что делает Суд малоэффективным центром разрешения споров; и, наконец, отсутствие у Комиссии возможности обратиться в Суд в связи с предполагаемым несоблюдением государствами-членами законодательства ЕАЭС. Такие критические моменты могут ослабить всю систему законодательства ЕАЭС, если государства-члены не проявят волю к усилению полномочий Суда, чтобы обеспечить единообразное и эффективное применение законодательства ЕАЭС на всей территории Союза.

Наряду с институциональной структурой ключевыми инструментами функционирования ЕАЭС являются технические регламенты и Таможенный кодекс. Указанные инструменты можно считать основными элементами, которые позволяют ЕАЭС функционировать в качестве уникального субъекта международной торговли.

В странах ЕАЭС введены технические регламенты для установления общих стандартов в отношении качества и безопасности товаров, поступающих на общий рынок [3]. Официальный список товаров, к которым применяются стандарты, составляется и обновляется Комиссией. Целью технического регламента является преодоление национальных стандартов, таких как ГОСТ-Р (Российская Федерация), ГОСТ-К (Казахстан) или БелСТ (Беларусь), путем создания общего стандарта ЕАЭС. Таможенный кодекс, на который ссылается Договор о ЕАЭС в разделе VIII, был принят после долгих переговоров. Договор о Таможенном кодексе ЕАЭС, подписанный в Москве 11 апреля 2017 года, был ратифицирован всеми Сторонами в конце того же года и всту-

пил в силу 1 января 2018 года [4]. Таможенный кодекс, который заменил старый кодекс Евразийского экономического сообщества, был разработан в соответствии с принципом прямой применимости и оставляет государствам-членам только остаточную юрисдикцию по таможенным вопросам. Одной из основных отличительных черт Кодекса является введение механизма «единого окна». Такая система, основанная на исследовании Комиссии, запрошенном Верховным Советом в 2012 году, должна была стать одним из ключевых принципов Таможенного союза ЕАЭС с момента его возникновения [17]. Планируется, что процесс внедрения механизма ЕАЭС продлится до конца 2020 года и будет основываться на национальных «единых окнах», разработанных в соответствии с эталонной моделью «единого окна» ЕАЭС, под наблюдением Комиссии ЕАЭС. Обмен электронной информацией между национальными «едиными окнами» осуществляется с помощью интегрированной информационной системы ЕАЭС, к которой подключены все национальные «единые окна» [16]. Система «единого окна» ЕАЭС работает за счет широкого использования новых ИТ-технологий, которые имеют основополагающее значение для общих таможенных процедур: таможенные декларации должны подаваться в электронной форме и регистрироваться автоматически, как это происходит и в отношении выпуска товаров, что выполняется не более чем за 4 часа. Могут быть случаи, когда время выпуска продлевается, например если есть подозрения в нарушении прав интеллектуальной собственности.

Еще одной отличительной чертой и новизной является Положение об уполномоченных экономических операторах (УЭО), которое упрощает международный бизнес с ЕАЭС. УЭО – это юридические лица, созданные в государствах-членах, которые должны соответствовать ряду условий и быть зарегистрированы в специальном реестре [4]. Такое Положение открывает интересные перспективы в случае будущего соглашения между Евразийским экономическим союзом и Европейским союзом.

ЕАЭС является организацией, которая, как и многие подобные межгосударственные объединения, не застрахована от негативного воздействия ряда внешних факторов, проблем и кризисных явлений. Первые два года работы с момента создания ЕАЭС ока-

зались самыми сложными за всю историю стран бывшего Советского Союза. Сложная политическая ситуация, введение и углубление санкций из-за международной напряженности, развитие и расширение экономического кризиса не могли не сказаться на работе ЕАЭС. Однако, преодолев трудности формирования и негативные тенденции в экономическом развитии, Союз впоследствии проявил свою жизнеспособность.

Судя по итогам 2016 года, была достигнута положительная динамика. ВВП стран-членов, который в целом сократился в 2015 году в результате кризиса 2014 года, в последние годы показывает значимые результаты экономического роста. Восстановление началось в 2016 году, а признаки устойчивого роста были зафиксированы в 2017 и 2018 годах [7, с. 17]. Что касается внешней торговли, то ЕАЭС с 2016 года зафиксировал положительное сальдо торгового баланса, продемонстрировав сильные признаки восстановления после упомянутых выше экономических кризисов, которые в конечном счете были подтверждены данными за 2017 год [1, с. 19]. Российский экспорт в 2018 году достиг 412,8 млрд долл., а импорт достиг 221,2 млрд долл., что привело к профициту в 191,6 млрд долл. [1, с. 19]. Предварительные данные за 2019 год, основанные на данных за I и II кварталы, подтверждают растущую тенденцию с профицитом в 99 млрд долл., зафиксированным в первой половине года [8].

Несмотря на хорошие результаты, необходимо существенное замечание по общему торговому балансу ЕАЭС для лучшего понимания данных. Большая часть экспорта (67,8%) представлена газом, нефтью и нефтепродуктами [8], а импорт – продуктами с высокой добавленной стоимостью, такими как машинное оборудование (43,2%) и химические вещества (18,9%) [8].

Официальные лица государств-членов выражают желание изменить эту тенденцию, а также стремятся извлекать выгоду из условий, предложенных ЕАЭС для содействия импортозамещению посредством взаимной торговли [14]. В целом заявления свидетельствуют о желании диверсифицировать и трансформировать общую структуру экономик ЕАЭС, основанную сегодня на нефтегазовом секторе, особенно это касается членов-основателей. Ключевую роль в диверсификации должна играть возрастающая важность взаимной торговли государств-членов, которая рас-

тет под эгидой ЕАЭС. В условиях растущих темпов роста ВВП и внешней торговли организация оказывает всё большее влияние на взаимную торговлю государств-членов с момента ее создания. Взаимная торговля товарами в 2015 году переживала спад в контексте общего спада, и окончательный показатель составил всего 74,2% от показателя 2014 года [2, с. 11], предшествующего созданию ЕАЭС. В следующем году взаимная торговля немного снизилась, получив окончательное значение в 94,2% от значения 2015 года [2, с. 17]. Изменение можно пронаблюдать, начиная с сентября 2016 года, когда месячные значения начинали быть выше, чем с 2015 года [2]. По итоговым данным 2017 года, общая стоимость взаимной торговли составила 127,3% от стоимости предыдущего года [1], что является признаком успеха ЕАЭС и положительного влияния на экономику государств-членов. Что касается 2018 года, то тенденция сохранилась, стоимость взаимной торговли составила 110,1% от стоимости, зафиксированной в 2017 году [1, с. 19], подтверждая те заявления должностных лиц государств-членов, которые предполагали, что тенденция к росту продолжится [10]. Тем не менее в I и II кварталах 2019 года было зафиксировано сокращение объемов взаимной торговли, что составляет 94,6% взаимной торговли, зарегистрированной в тот же период 2018 года [8].

Увеличение размера ВВП, уровня внешней и взаимной торговли положительно сказалось на экономике государств-членов и в целом на Евразийском экономическом союзе. Важные результаты были достигнуты ЕАЭС в области внешней политики. Союз обладает полномочиями заключать международные договоры с третьими сторонами, и с момента своего создания ЕАЭС активно развивал свои международные отношения, несмотря на то что такая деятельность получила мало внимания в Европейском союзе. ЕАЭС и государства-члены подписали Соглашение о свободной торговле с Социалистической Республикой Вьетнам, Китайской Народной Республикой и Исламской Республикой Иран. В течение 2019 года ЕАЭС и государства-члены после нескольких лет переговоров заключили два соглашения с Сингапуром: 1 октября 2019 года в Ереване ЕАЭС и его государства-члены заключили рамочную основу для всестороннего экономического сотрудничества и Соглашение о свободной

торговле (ССТ) [11]. До подписания соглашений с Сингапуром 6 июня 2019 года в Санкт-Петербурге ЕАЭС и его государства-члены и Китайская Народная Республика подписали Соглашение об обмене информацией о товарах и перевозках, пересекающих границу между ЕАЭС и КНР, для облегчения таможенных процедур и для привязки ЕАЭС к проекту «Один пояс – один путь» [23]. Такое Соглашение представляет собой серьезное геополитическое и стратегическое достижение, поскольку открыто вовлекает ЕАЭС в качестве единого игрока в проект «Один пояс – одна путь». Второе соглашение, имеющее огромное геополитическое значение, было подписано 25 октября 2019 года с Сербией [22]. Соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и Балканским государством представляет собой проблему для Европейского союза, поскольку Сербия является кандидатом в полноправные члены ЕС и ведет переговоры о ее вступлении с 2014 года [13]. На самом деле Европейский союз не имеет официальных отношений с ЕАЭС, несмотря на то что последний неоднократно призывал к нормализации отношений, а имеет дело отдельно с каждым из государств – членом ЕАЭС. Тем не менее Европейский союз является основным торговым партнером для Евразийского экономического союза: около 50% экспорта ЕАЭС направляется в ЕС, а ЕС обеспечивает около 40% импорта ЕАЭС [9].

Анализируя процесс становления и развития ЕАЭС, рассмотрим существующие проблемы и перспективы Союза. В реальности будущие перспективы и проблемы ЕАЭС, основанные на официальных планах развития организации, следуют двум директивам, внутренней и внешней, и они определенным образом отражают некоторые из вышеупомянутых соображений.

На внутреннем уровне процесс построения единого рынка всё еще продолжается. Первая проблема связана с созданием общих энергетических рынков. Нефть и газ представляют собой основной экспорт ЕАЭС, но они являются также областями, которые требуют проведения детальных и длительных переговоров между государствами-членами, чтобы выйти на единый рынок. Первым шагом должно было стать создание единого рынка электроэнергии, который планировалось запустить к 1 июля 2019 года [3]. Тем не менее создание было отложено, и государства-члены разработали новую основу для внесения поправок в Договор о ЕАЭС,

а новый срок создания единого рынка электроэнергии теперь установлен на 1 января 2025 года. Создание общих рынков нефти, газа и нефтепродуктов определено Договором на 1 января 2025 г. [3] (как новый крайний срок для рынка электроэнергии). План развития обоих рынков был утвержден Верховным Советом 6 декабря 2018 года [19], который подтвердил стремление уложиться в сроки, установленные Договором. Если этот срок будет соблюден, все три рынка, связанные с энергетической сферой, будут созданы одновременно. Говоря о формировании общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов, Президент Российской Федерации отметил, что, по мнению экспертов, реализация этих планов позволит поднять ВВП стран ЕАЭС до 9 млрд долл. США [5].

Второй проблемой на внутреннем уровне является создание общего финансового рынка. Высший совет ЕАЭС начал работу над созданием этого проекта в конце 2016 года [18]. В данном процессе принимают участие не только государства-члены, но и все органы регулирования и управления, такие, например, как центральные банки [3]. Общий финансовый рынок должен строиться в соответствии с принципами либерализации и гармонизации [21, с. 7], которые в конечном счете должны привести к объединению, а после его создания будет обеспечен недискриминационный доступ к финансовым рынкам государств-членов и свободное движение капитала внутри него. За несколько дней до создания ЕАЭС, 23 декабря 2014 года, государства-члены подписали Соглашение об общих принципах обмена финансовой информацией, что является одним из ключевых вопросов, для того чтобы сделать общий рынок реальным и заставить его работать эффективно. После создания ЕАЭС 1 января 2015 года большая часть усилий государств-членов была направлена на создание общего рынка товаров и таможенного союза, и потребовалось почти четыре года, чтобы увидеть значительные изменения в построении общего финансового рынка [20]. 6 ноября 2018 года государства-члены подписали протокол о гармонизации регулирования в финансовом секторе, устанавливающий основу для принятия тех шагов, которые всё еще требуют усилий: к ним относятся, прежде всего, взаимное признание лицензий банковских, страховых и финансовых операторов. Предполагается, что госу-

дарства-члены должны завершить формирование общего рынка финансовых услуг к 2025 году, и это позволит банкам, страховым компаниям и финансовым операторам предоставлять свои услуги на всей территории ЕАЭС. Чтобы регулировать общий финансовый рынок, государства-члены должны создать наднациональный регулирующий орган, который будет расположен в Алматы и который будет иметь определенные полномочия и функции [3].

В целом решающим моментом оценки для ЕАЭС станет начало 2026 года, когда будут поэтапно созданы общие рынки электроэнергии, нефти и газа (2024–2025), а также вышеупомянутый финансовый центр ЕАЭС в Нур-Султан. Другими словами, с 2015 года период становления ЕАЭС как эффективного экономического союза только начался. Поэтому переходные положения и этапы устранения оставшихся барьеров закреплены в Соглашении о создании ЕАЭС. К 2025 году ВВП стран ЕАЭС должен увеличиться на 20% только за счет интеграционного эффекта. Это, безусловно, будет способствовать целенаправленному развитию внутриевразийской конкуренции на основе создания равных экономических условий для бизнес-структур и работников государств – членов ЕАЭС [20].

Во внешнеполитической сфере ЕАЭС будет продолжать развивать международное сотрудничество, устанавливая отношения с разными странами. В связи с этим чиновники ЕАЭС в последние годы приняли участие во встречах с представителями Таиланда, Кубы, Индонезии и Монголии [6]. Что касается международных отношений ЕАЭС, то интересно также отметить, что выражение «международные интеграционные союзы» прямо использовалось в вышеупомянутом Договоре, в котором государства – члены ЕАЭС согласовали стандартную процедуру для переговоров и заключения международных договоров. Частью стратегии ЕАЭС является привлечение европейского бизнеса путем организации форумов на территории ЕС и приглашения делегаций европейских предпринимателей для участия в мероприятиях в ЕАЭС в целях развития отношений между ЕАЭС и частным европейским бизнесом.

Подводя итоги деятельности и дальнейшего развития ЕАЭС, следует отметить существующую асимметрию между целями, которые поставлены перед интеграционным объединением,

и инструментами, правами, полномочиями, которые переданы соответствующим структурам и комиссиям. Не в полной мере имеются полномочия у Евразийской экономической комиссии, медленно идет продвижение принятых решений, наблюдается бюрократизированность процедур, согласования позиций стран, в результате чего появляется определенный скепсис, критика недостаточно быстрого и эффективного получения результатов. Вместе с тем, однако, надо признать, что все эти проблемы оперативно обсуждаются на уровнях премьеров и президентов, определяются полномочия, которые надо передать наднациональному органу, с тем чтобы Союз был более эффективным. Так, например, Евразийская экономическая комиссия выступила с предложением гармонизировать национальные законодательства для проведения согласованных политик и пресечения появления новых препятствий. В кооперации с парламентами стран ЕАЭС Комиссия разработала программу гармонизации по 18 направлениям, которые зафиксированы в союзном Договоре. Это и есть реализация стратегического направления углубления интеграционных процессов [12].

Таким образом, практически через 100 лет после Октябрьской революции и более четверти века после падения Берлинской стены и распада Советского Союза Россия возобновляет свою роль одного из основных акторов мировых политических процессов посредством неолиберальной экономической модели. На современном этапе она берет на себя роль лидирующего актора на постсоветском пространстве в качестве «мажоритарного акционера» в глобальном проекте экономической интеграции. Если украинский кризис и проблему Крыма, всё еще находящиеся в центре напряженности между Европейским союзом и Россией, можно проанализировать с помощью конфликтных ситуаций и разных идеологических подходов прошлого столетия, то, несомненно, проект представленный Россией миру в этом столетии – это уже не военный или идеологический, а глобальный экономический вызов. Несколько лет назад мало кто верил, что Евразийский экономический союз станет реальностью, о чем свидетельствует скудность любого анализа этого института в западной научной литературе. Тем не менее в последние годы это – динамичная экономическая организация, с которой Европейско-

му союзу и его предприятиям всё чаще приходится сталкиваться. Вполне возможно, что юридической эталонной моделью ЕАЭС является именно ЕС с той разницей, что, хотя первая организация развивается выше всех ожиданий, вторая находится во власти кризиса идентичности в связи с ростом популизма, Брекзитом, отсутствием политического импульса, несмотря на его общую неадекватность для реагирования на новые глобальные кризисы.

Не вызывает сомнений то, что в эпоху, характеризующуюся торговыми войнами и предстоящими последствиями пандемии COVID-19, в ЕАЭС трудно пока увидеть чисто экономический дизайн либеральной модели, тем не менее Евразийский экономический союз благодаря многочисленным соглашениям о сотрудничестве с разными государствами, такими, например, как Иран или Китай, может «расстроить» даже систему текущих ограничительных мер, принятых ЕС и США против этих стран. Эта новая региональная экономическая реальность приведет к определенным геополитическим изменениям. Среди них есть место будущим отношениям между ЕС и ЕАЭС, даже во время провала Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства. В то же время растущее влияние Китая, который с помощью своего проекта «Один пояс – один путь» выступает за объединение Тихого и Атлантического океанов, может уменьшить роль Соединенных Штатов на мировой арене. Исходя из этой перспективы, Россия, как представляется, должна стать основой будущего единого экономического района от Атлантики до Тихого океана. Тем более, что в качестве среднесрочной цели указывается именно создание мегадоговора РТС между Евразийским экономическим союзом и Европейским союзом о создании зоны свободной торговли. Очевидно, что пришло время пристально изучать ЕАЭС.

Литература

1. Внешняя торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2018 год / Евразийская экономическая комиссия. – М., 2019. – URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Documents/Ext_2018.pdf (дата обращения: 10.06.2020).
2. Взаимная торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2015 год: статистический экономический бюллетень / Евразийская экономическая комиссия. – М., 2016.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ruru/0033610/itia_05062014 (дата обращения: 17.04.2020).

4. Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, Москва, 11 апреля 2017 г. / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia_12042017 (дата обращения: 12.05.2020).
5. Дружить рынками. Лидеры евразийской пятерки согласовали программы формирования общих рынков нефти и газа // Российская газета. – 06.12.2018. – URL: <https://rg.ru/> (дата обращения: 10.05.2020).
6. ЕАЭС и Монголия продолжают развивать сотрудничество / Евразийская экономическая комиссия. 30.10.2019. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/30-10-2019-3.aspx>. (дата обращения: 10.05.2020).
7. Евразийский экономический союз в цифрах: краткий статистический сб. / Евразийская экономическая комиссия. – М., 2019.
8. Об итогах внешней торговли товарами Евразийского экономического союза. / Евразийская экономическая комиссия. – URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/2019/Analytics_E_201906.pdf (дата обращения: 10.05.2020).
9. ЕС и ЕАЭС. Особенности экономических отношений // ТАСС. – 11.05.2016. – URL: <https://tass.ru/info/3337239> (дата обращения: 23.01.2020).
10. За первые три квартала взаимная торговля в рамках Союза увеличилась примерно на 13,5–14% / Правительство России. – URL: <http://government.ru/news/34850/>.
11. Интеграция расширяется на Восток: итоги саммита ЕАЭС в Ереване / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01423214/iatc_03102019 (дата обращения: 12.05.2020).
12. Итоги развития евразийской интеграции подвели 11 ноября 2019 г. в Москве // Альта Софт. – URL: https://www.alta.ru/ts_news/71068/ (дата обращения: 12.05.2020).
13. Переговоры между ЕС и Сербией. Встреча на уровне министров, открывающая Межправительственную конференцию по вступлению Сербии в Европейский Союз, Брюссель, 9 января 2014 г. / European Union. – URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&gc=true&sc=ложно&F=AD+1+2014+INIT> (дата обращения: 11.05.2020).
14. Перспективы импортозамещения сельскохозяйственной и пищевой продукции в ЕАЭС рассмотрены на Петербургском международном форуме 6 июня 2016 г. / Евразийская экономическая комиссия. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/06-06-2016-1.aspx> (дата обращения: 10.05.2020).
15. Противоречие и вызовы евразийской интеграции: пути преодоления: монография / под ред. Л.Э. Слуцкого. – М.: ИНФРА-М, 2018.
16. Решение Высшего Евразийского экономического совета № 19 «О способах реализации основных направлений развития механизма “единого окна” в системе регулирования внешнеэкономической деятельности», Москва, 8 мая 2015 г. / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147689/scd_12052015_19 (дата обращения: 10.05.2020).
17. Решение Высшего Евразийского экономического совета № 21 «О реализации основных направлений интеграции», Москва, 19 декабря 2012 г. / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0044374/scd_20122012_21 (дата обращения: 10.05.2020).
18. Решение Высшего Евразийского экономического совета № 6 от 30 ноября 2016 г. «О разработке Концепции создания единого финансового рынка Евразийского экономического союза» / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415483/sco_11042017_6 (дата обращения: 11.05.2020).
19. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 6.12.2018 № 23 «О формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза» / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/01420205/scd_07122018_23 (дата обращения: 10.05.2020).
20. Соглашение о гармонизации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в сфере финансовых рынков, Москва, 6 ноября 2018 г. / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01419538/itia_07112018 (дата обращения: 12.05.2020).
21. Строительство общего финансового рынка Евразийского экономического союза: основы, способы достижения и ожидания результатов / Центральный банк

- РФ. – URL: <http://www.cbr.ru/content/document/file/36566/fr.pdf> (дата обращения: 10.05.2020).
22. Соглашение от 25 октября 2019 г. с Сербией / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01423624/iatc_28102019 (дата обращения: 11.05.2020).
23. Соглашение от 6 июня 2019 г. «Об обмене информацией о товарах и транспортных средствах международной перевозки, перемещаемых через таможенные границы ЕАЭС и КНР» / ЕАЭС. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01422104/iatc_17062019 (дата обращения: 11.05.2020).
24. *Kim J.B.* The Evolution of Preferential Rules of Origin in ASEANs RTAs: A Guide to Multilateral Harmonization // *Journal of World Trade*. – Vol. 46. – 2012. – Is. 6. – P. 1343–1364.
25. *Mavroidis P.C.* WTO and PTAs: a Preference for Multilateralism? // *Journal of World Trade*. – Vol. 44. – 2010. – No. 5. – P. 1145–1154.
26. *Pauwelyn J., Alschner W.* Forget About the WTO: the Network on Relations Between PTAs and Double PTAs / A. Du r and M. Elsig (eds). *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements: World Trade Forum*. – Cambridge University Press, 2015.
27. *Sauve' P., Stern R.M.* (eds). *GATS 2000 – New Directions in Services Trade Liberalization*. – Brookings Institution Press, 2010.

ИСТОРИЯ И РЕЛИГИЯ

ОПРОВЕРЖЕНИЕ

В научном периодическом журнале «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» 2017, № 3(13), стр. 98-110 была опубликована статья Б.Р. Тузмухамедова «От «Греков» до Тартуса (Эпизоды из истории договорного оформления статуса российских войск за рубежом)».

В указанной статье редакцией журнала без согласования с автором были внесены изменения, искажающие ее первоначальный смысл, в результате которых был причинен вред деловой репутации и доброму имени автора. Редакция приносит извинения Б.Р. Тузмухамедову и читателям, и размещает авторский вариант текста в печатной версии в настоящем номере, а также в электронной версии журнала, с которым можно ознакомиться в сети Интернет на сайте <http://www.dipacademy.ru/periodical/>.

ОТ «ГРЕКОВ» ДО ТАРТУСА (ЭПИЗОДЫ ИЗ ИСТОРИИ ДОГОВОРНОГО ОФОРМЛЕНИЯ СТАТУСА РОССИЙСКИХ ВОЙСК ЗА РУБЕЖОМ)

Б.Р. Тузмухамедов

Бахтияр Раисович Тузмухамедов,

кандидат юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
Института актуальных международных проблем
Дипломатической академии МИД России.

Аннотация: примеры из истории и современности заключения договоров о размещении российских войск за рубежом.

Abstract: past and present cases of conclusion of treaties on stationing of Russian forces on foreign soil.

Ключевые слова: военные базы, российские войска, договоры и соглашения.

Key words: military bases, Russian forces, treaties and agreements.

Заключение и официальное опубликование российско-сирийского Соглашения о размещении авиационной группы Вооруженных Сил РФ на территории Сирийской Арабской Республики,

вступившего в силу 12 ноября 2016 г. [6: 1], а затем и Соглашения о расширении территории пункта материально-технического обеспечения ВМФ России в районе порта Тартус и захода военных кораблей России в территориальное море, внутренние воды и порты Сирии, подписанного 18 января 2017 г. [6: 2], привлекло внимание к вопросу о заключении такого рода договоров и их публикации. Так, весьма авторитетный эксперт, в прошлом руководивший международной переговorno-договornoй деятельностью Министерства обороны России, сообщил популярному интернет-изданию, что «раньше практики публикаций подобных соглашений в области военно-технического и военного сотрудничества не было» [30]. При всем уважении к знаниям, опыту и заслугам генерала, это утверждение нуждается в уточнениях и поправках.

Действительно, гражданский исследователь, не допущенный к закрытым архивам, едва ли обнаружит где-либо текст соглашения, на основании которого в Афганистан вводился и пребывал там Ограниченный контингент советских войск, за исключением разве что общей формулировки в двустороннем Договоре о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве (1978), которой предусматривались некие «соответствующие меры в целях обеспечения безопасности, независимости и территориальной целостности обеих стран» [16: 28].

То же самое можно сказать о правовых основаниях пребывания на территории Кубы советского, а позднее российского военно-технического объекта в гаванском пригороде Лурдес, обслуживавших его военных и гражданских специалистов, членов их семей. Притом, что объект строился и вводился в эксплуатацию еще в 60-е годы прошлого столетия, редкий косвенный признак существования договорного оформления его статуса обнаруживается в Распоряжении Президента РФ от 7 ноября 1997 г. «О заключении Соглашения между Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством Революционных Вооруженных Сил Республики Куба о взаимодействии в сфере военной контрразведки» [17: Ст. 5189]. В проекте упомянутого Соглашения, прилагаемого к Распоряжению, лишь вскользь упоминается российско-кубинское межправительственное Соглашение от 3 ноября 1992 г. о пребывании Российского ради-

оэлектронного центра на территории Республики Куба. Будь у исследователя доступ и к этому тексту, в нем он, возможно, обнаружил бы отсылку и к более ранним договорам.

По таким же косвенным признакам можно судить о существовании нескольких договоров о порядке использования советскими ВМФ и ВВС военной инфраструктуры в бухте Камрань (Вьетнам). Они упомянуты в российско-вьетнамском межправительственном Протоколе об инвентаризации договорно-правовой базы и действии двусторонних договоров в отношениях между РФ и СРВ [20: 47–54].

И все же в открытом доступе имеются документальные свидетельства договорных оснований пребывания отечественных войск за границей и урегулирования их статуса. Они позволяют с уверенностью утверждать, что для нашего государства участие в такого рода соглашениях, равно как и их опубликование, не является чем-то новым или малознакомым в истории.

Некоторые их признаки можно усмотреть в приводимом Н.М. Карамзиным мирном договоре, заключенном еще на заре существования Древнерусского государства князем Игорем с императором Византии («Царем Греческим») Лакапином в 944 г. [1: 93] (по др. данным – в 945 г. [2: 114]). Статьи договора, относившиеся к тому, что сегодня мы бы назвали сферой совместной обороны, предусматривали взаимное предоставление войск для ведения боевых действий против общих врагов. При этом если войска «Царя Греческого» могли придаваться русским дружинам в их иностранных походах только вблизи византийской территории (в пер. на совр. Карамзину язык: «Князь Русский да не присвоивает себе власти над страню Херсонскою и городами ее. Когда же он, воюя в тамошних местах, потребует войска от нас, Греков, мы дадим ему, сколько будет надобно»), то дислокация русских войск допускалась и на византийских землях («Ежели Цари Греческие требуют войска от Русского Князя, да исполнит Князь их требование, и да увидят чрез то все иные страны, в какой любви живут Греки с Русью»). Можно предположить, что во втором случае на русские войска распространялись те положения договора, которые, если использовать современную лексику, регулировали статус иностранцев, включая определенные привилегии и иммунитеты для лиц, находящихся на службе князя.

Перенесемся в более близкое к нам время. Указания на статус вооруженных сил содержались в российско-китайской Конвенции о Ляодунском полуострове (1898) на основании которой России предоставлялись в аренду китайские порты Люшунь-коу (Порт-Артур) и Та-лянь-вань (*не путать с расположенным поблизости г. Дальним – Далян – Б.Т.*). В соответствии со ст. VI Конвенции на «арендуемой русским правительством территории и на прилегающем к оной водном пространстве, все военное командование... и высшее гражданское управление будет всецело предоставлено русским властям» [7: 310]. Специально оговаривалась юрисдикция китайских властей в отношении собственных граждан, совершивших преступления в пределах арендуемой территории. Но ситуации с правонарушениями российских военнослужащих вне этой территории прямо не регулировались.

Кстати, любопытная правовая коллизия в связи со статусом российских военнослужащих, находящихся на иностранной территории, была вызвана дезертирством одного военного моряка, входившего в состав экипажа российского военного корабля. Да какого корабля!

В октябре 1899 г. на филадельфийской верфи «Крэмп и сыновья» (William Cramp & Sons Ship and Engine Building Company) был спущен на воду крейсер «Варяг», заказанный для российского флота. Занятно, что на той же верфи приблизительно в то же время для японского флота строился крейсер «Касаги», тоже принимавший затем участие в русско-японской войне, в том числе в Цусимском сражении.

«Варяг» достраивался у заводского причала, а для приемки и перегона его в порт приписки (Порт-Артур) из России в Филадельфию прибыл экипаж, в состав которого входил фельдшер, помощник корабельного врача по имени Лев Александров. В апреле 1900 г. он исчез, а несколькими днями позже обнаружился в Нью-Йорке, где объявил властям об отказе от российского подданства и намерении добиваться гражданства Соединенных Штатов.

Командир перегоночного экипажа «Варяга» Владимир Бэр обратился за помощью к российскому вице-консулу в Филадельфии Уильяму Такеру и тот, действуя на основании статей VIII и IX российско-американского Договора о судоходстве и торговле (1832), добился ареста Александрова.

Упомянутый Договор был подписан Джеймсом Бьюкененом, американским посланником при российском дворе, а впоследствии – пятнадцатым президентом США, и Карлом фон Нессельроде, вице-канцлером Российской империи, впоследствии – канцлером. Договор предоставлял сторонам право назначать в портах, используемых ими, своих консулов, вице-консулов, агентов и уполномоченных (комиссаров), не обязательно из числа собственных граждан или подданных, наделяя их широкими полномочиями, включая право проводить судебное и арбитражное разбирательство споров между командованием и экипажами кораблей без привлечения местных судебных органов.

В частности, в соответствии со ст. IX Договора эти должностные лица были «уполномочены требовать содействия местных властей для розыска, ареста, задержания и помещения под стражу дезертиров, оставивших военные корабли и торговые суда своих стран» [32: 448]. Это Такер и сделал, учинив розыск и задержание беглого фельдшера, после поимки заключенного в тюрьму графства Филадельфия.

Однако адвокаты Александрова обжаловали это решение в федеральном окружном суде, и тот постановил освободить его из-под стражи по следующим основаниям: во-первых, к моменту оставления фельдшером места расквартирования российских моряков «Варяг» был не военным кораблем, а всего лишь корпусом, которому только предстояло стать крейсером; во-вторых, заявитель не успел стать членом экипажа, да и будущий корабль не мог тогда еще иметь экипажа в истинном значении этого слова, поэтому те, кто должен был на нем служить, еще к службе не приступали; в-третьих, в суд не были представлены требуемые Договором 1832 г. документы, подтверждающие принадлежность Александрова к экипажу [35: 427]. Апелляционная инстанция поддержала это решение.

Дело, получившее название *Tucker v. Alexandroff*, дошло до Верховного суда США, который в январе 1902 г. вынес по нему постановление в пользу российского вице-консула большинством всего в один голос. Суд истолковал положения Договора 1832 г. в пользу российских властей, указав, что «поскольку договоры представляют собой торжественные обязательства, принимаемые на себя независимыми нациями во имя достижения

их общих интересов и интересов цивилизации в целом, и поскольку их основной целью является не только избежание войны и обеспечение прочного и вечного мира, но и укрепление дружеских чувств между народами двух стран, их следует толковать именно в таком широком смысле и либеральном духе во имя осуществления неизменных дружественных отношений, в той степени, в которой эта цель может быть достигнута без принесения в жертву индивидуальных прав и тех принципов личной свободы, которые лежат в основе нашей юриспруденции» [35: 437].

Суд отверг первый довод представителей Александрова, указав, что «корабль начинает жить с момента спуска на воду... и когда его киль касается воды, он обретает собственную личность, становясь субъектом адмиралтейской юрисдикции» [35: 438].

Второй довод не был признан убедительным в силу того, что Александров находился на военной службе, срок которой еще не истек, прибыл в Филадельфию в составе организованного воинского формирования, находившегося под единым командованием, единственно с целью действий в составе экипажа будущего крейсера. И хотя корабль еще не был принят комиссией, он уже был собственностью Российского государства и предназначался исключительно для службы в составе военно-морского флота России. Наконец, Верховный суд США нашел, что Александров, будучи призван на военную службу, обязан был подчиняться приказам командования и не мог обсуждать решения старших начальников направить его в США. Документами, предусмотренными Договором, служили эти самые приказы.

Надо сказать, что в не меньшей степени, чем на Договор 1832 г., Верховный суд полагался на собственную прецедентную практику, прежде всего на известное решение по делу *The Schooner Exchange v. McFaddon*, где прозвучал вывод, что предоставление правительством права свободного прохода через свою территорию войскам дружественного государства «предполагает отказ от всякой юрисдикции над войсками во время их прохода, и дозволяет иностранному генералу обеспечивать такую дисциплину и применять такие меры наказания, какие может потребовать правительство, которому служит его армия» [34: 140].

Интересна дальнейшая судьба Договора 1832 г. Его расторжение стало ранним примером односторонних санкций в двусто-

ронных отношениях под правозащитными предложениями, подобными более поздней «поправке Джексона – Вэника». Договор был заключен на срок до 1 января 1839 г. с условием дальнейшего его продления впредь до подачи уведомления одной из сторон об отсутствии у нее намерения быть им связанной. Он неоднократно продлевался, пока 21 декабря 1911 г. Конгресс США не принял резолюцию о прекращении его действия с 1 января 1912 г. В ней говорилось, что «договор более не отвечает в различных своих аспектах политическим принципам и коммерческим нуждам обеих стран», а при его исполнении стороны «расходятся по вопросам фундаментального значения» [33: 627].

Эта краткая формулировка стала результатом активной деятельности в США еврейских организаций, протестовавших против ограничений на свободу передвижения для лиц еврейской национальности и иудейского вероисповедания в пределах российской территории, а также требования указывать национальность и вероисповедание при оформлении российской въездной визы. В этих ограничениях усматривалось нарушение ст. I Договора, по которой «жители соответствующих государств на взаимной основе вправе свободно посещать порты, населенные пункты и реки на территориях друг друга, где разрешена иностранная торговля. Они вправе свободно проживать, временно или постоянно, на указанных территориях с тем, чтобы заниматься своими делами, для чего они обеспечиваются той же безопасностью и защитой, что и местные жители, при условии соблюдения ими действующих там законов и постановлений, в частности, действующих актов относительно торговли» [32: 444]. Российские же власти вводили ограничения в выдаче въездных виз и в праве передвижения американским евреям, основываясь, как это ни парадоксально, именно на «действующих законах и постановлениях», устанавливающих и регулирующих применение черты еврейской оседлости.

Кампания, длившаяся несколько лет, в течение которых в нее были вовлечены высшие круги американского общества и ответственные должностные лица (подр. см.: [3: 2–41]; [4: 18–37]), увенчалась принятием упомянутой резолюции.

В более поздний период истории нашего государства мы находим немало примеров регулирования пребывания теперь уже

советских войск на иностранных территориях, в том числе примеров подзабытых или менее известных. Так, рядом документов, в частности, Договором о союзе между СССР, Великобританией и Ираном (1942; см.: [9: 219–220]) регулировался статус советских войск, введенных в Иран на основании статьи VI Договора между РСФСР и Персией (1921), гласившей: «Обе Высокие Договаривающиеся Стороны согласны в том, что в случае, если со стороны третьих стран будут иметь место попытки путем вооруженного вмешательства осуществлять на территории Персии захватную (так в оригинале – Б.Т.) политику или превращать территорию Персии в базу для военных выступлений против России, если при этом будет угрожать опасность границам РСФСР или союзных ей держав и если Персидское Правительство после предупреждения со стороны Российского Советского Правительства само не окажется в силе отвести эту опасность, Российское Советское Правительство будет иметь право ввести свои войска на территорию Персии, чтобы, в интересах самообороны, принять необходимые военные меры. По устранении данной опасности Российское Советское Правительство обязуется немедленно вывести свои войска из пределов Персии» [8: 37–38].

В соглашениях, заключенных СССР с правительствами Польши и Чехословакии в преддверии освободительного похода Советской армии в Европу, в идентичных формулировках оговаривалось подчинение всех лиц, принадлежащих к советским войскам на территориях этих государств, юрисдикции советского Верховного командования, а польских и чехословацких военнослужащих и гражданских лиц – соответствующей национальной юрисдикции, даже в случае совершения ими преступлений против советских войск, за исключением преступлений, совершенных в зоне военных операций [10: 125, 158].

Примерами послевоенного урегулирования вопросов статуса советских войск за границей служат договоры, заключенные в связи с арендой СССР финской территории Порккала-Удд и совместным с Китаем использованием на Ляодунском полуострове Порт-Артура.

Аренда Порккала-Удд, расположенного к западу от Хельсинки, оговаривалась уже в Соглашении о перемирии между СССР и Великобританией, с одной стороны, и Финляндией, с другой

(19 сент. 1944; см.: [10: 217, 226–267]). В соответствии с ним «территория и водные пространства в районе Порккала-Удд» передавались Финляндией Советскому Союзу «для организации советской военно-морской базы на правах аренды в пользование и управление сроком на 50 лет». Правительство Финляндии обязалось предоставить Советскому Союзу право прохода по водным, железнодорожным, шоссейным путям, пролета по воздушным маршрутам для сообщения с военно-морской базой, а также право беспрепятственного пользования всеми видами связи.

В дальнейшем эти положения были подтверждены Мирным договором с Финляндией (1947; ст. 4; см.: [13: 237]). Оба документа в принципе содержали минимум указаний на статус советских сил на арендованной территории, однако можно с большой долей вероятности предположить, что военно-морская база Порккала-Удд была анклавом, жившим по своему уставу и имевшим минимум контактов с финскими властями и населением. Надо сказать, что эта база, расположенная ровно напротив баз советского Балтийского флота в Эстонии, позволяла «запирать» Финский залив на дальних подступах к Ленинграду. Естественно, это определяло ее важное стратегическое значение.

Однако уже в 1948 г. СССР и Финляндия заключили Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, а вскоре, в духе новых отношений с недавним противником во Второй мировой войне, и Соглашение об отказе Советского Союза от прав на использование территории Порккала-Удд в качестве военно-морской базы и выводе советских вооруженных сил с этой территории (1955; [15: 22–25]). В соответствии со ст. 3 Соглашения Финляндия безвозмездно получала всю недвижимость – «казарменные, жилые и складские помещения, объекты связи, портовое оборудование с причалами и другие сооружения, возведенные советской стороной на территории Порккала-Удд, которые будут оставлены советским командованием на этой территории после вывода советских войск» [15: 24].

Что же касается Порт-Артура, который Россия потеряла в результате неудачной войны с Японией (1904–1905), то он стал предметом соглашения [11: 467–469], входившего в пакет подписанных 14 августа 1945 г. советско-китайских документов, сопровождавших и детализировавших Договор о дружбе и союзе

между СССР и Китайской Республикой. Соглашением оговаривалось совместное использование Порт-Артура в качестве военно-морской базы на период 30 лет. Оно не решало вопросов юрисдикции, однако другим актом из упомянутого пакета – «Соглашением об отношениях между Советским Главкомандующим и Китайской Администрацией после вступления советских войск на территорию Трех Восточных Провинций Китая в связи с настоящей совместной войной против Японии» [11: 471–473] предусматривался порядок осуществления и пределы юрисдикции, в целом аналогичные содержащимся в уже упомянутых соглашениях с Польшей и Чехословакией.

Соглашения 1945 г. Советский Союз заключил еще с гоминдановским правительством, а уже в 1949 г. к власти в Китае пришло коммунистическое правительство под руководством Мао Цзедуна, с которым был заключен новый пакет соглашений (14 февр. 1950), включавший Соглашение о Китайской Чанчуньской железной дороге, Порт-Артуре и Дальнем [12: 61–63]. Срок пребывания советских войск в Порт-Артуре сокращался до момента заключения мирного договора с Японией, но с оговоркой, что в любом случае это должно произойти не позднее конца 1952 г.

Вспыхнувший на Корейском полуострове вооруженных конфликтов вызвал необходимость сохранения советского военного присутствия в Китае и после этой даты. Окончательно же вывод советских вооруженных сил, сопровождавшийся безвозмездной передачей правительству КНР всех построенных СССР в районе Порт-Артура сооружений, был завершён к 24 мая 1955 г., что также документально оформлялось [14: 15–16].

Примечательно, что по прошествии полувека, в августе 2005 г., КНР и теперь уже Российская Федерация заключили соглашение, которым регулируется временный статус их воинских формирований, находящихся на территории друг друга в период проведения военных учений [21: 48–58].

Достаточно подробно был урегулирован в послевоенное время статус советских войск, размещенных в ГДР, Польше, Венгрии и Чехословакии. А главное, основные соглашения доступны ныне для исследователя, чего, как уже отмечалось, не скажешь о документах, определявших статус формирований и объектов Во-

оруженных Сил СССР в Афганистане, во Вьетнаме или на Кубе. Обстоятельства советского военного присутствия в восточноевропейских государствах были разными, оформление статуса сил осуществлялось *post factum*, но соглашения подробно регламентировали вопросы юрисдикции, отношений между военным командованием и гражданскими властями стран пребывания. Доступны для исследователя и соглашения о выводе войск из этих государств в период распада СССР, хотя сухие тексты не раскрывают, конечно, всех деталей драмы десятков тысяч военнослужащих, переселенных из обихоженных военных городков в неподготовленные и плохо оборудованные гарнизоны, а то и в палаточные городки, разбитые в чистом поле.

Особая история – статус российских войск на территориях бывших союзных республик после прекращения существования СССР. Они не развертывались там Россией, а, находясь в местах привычной дислокации, принимались под российскую юрисдикцию по мере расформирования прежде единых Вооруженных Сил СССР¹. В ряде случаев это военное присутствие было недолговечным, прежде всего в прибалтийских государствах, в соглашениях с которыми предусматривалось временное пребывание войск в период их постепенного и поэтапного вывода, а также в Азербайджане, Грузии и некоторых других республиках.

Впрочем, со временем Россия стала не просто обновлять, но и реформировать договорную базу размещения своих войск в «ближнем зарубежье», в частности, в Армении и Кыргызстане, сообразуясь, в рамках сложившихся двусторонних отношений, с уже иными качеством и задачами этого присутствия. Наконец, очевидно, что с переходом Крыма под российскую юрисдикцию отпала необходимость в продолжении действия российско-украинских соглашений об условиях пребывания ВМФ России и других воинских формирований на территории вновь образованного субъекта Российской Федерации, ранее входившего в состав Украины.

Наиболее поздними соглашениями, которыми оформлено пребывание формирований Вооруженных Сил РФ в государствах, чьи территории ранее входили в состав СССР, стали со-

¹ Подробно автор рассматривает правовой статус российских войск на территории бывших союзных республик в одной из своих работ; см.: [5: 417–441].

глашения об объединенных российских военных базах в Абхазии и Южной Осетии.

Теперь – несколько строк о заключенных Россией с западными государствами соглашениях по вопросам пребывания воинских контингентов. В период с 2003 по 2011 гг. Россия заключила двусторонние соглашения с Германией [18: ст. 766], Францией [21: 35–39], Испанией [22: 58–62], США [22: 72–78], Италией [23: 58–64] и Швецией [24: 183–187] о транзите военного имущества и персонала через территорию РФ в связи с участием вооруженных сил названных государств в операции в Афганистане. Понятно, что эти соглашения не относились к размещению российских воинских контингентов за границей, но упомянуты здесь в качестве иллюстрации практики заключения и опубликования документов, относящихся к международному военному сотрудничеству и военному присутствию на иностранных территориях.

В 1994 г. Россия присоединилась к программе НАТО «Партнерство ради мира» (ПРМ). Вскоре после этого со стороны НАТО стали предприниматься усилия по вовлечению РФ в систему Соглашения о статусе сил государств – членов Североатлантического договора и других государств, участвующих в программе ПРМ. В какой-то момент, видя неготовность российской стороны пойти на этот шаг, США предприняли зондаж с целью выяснения возможности заключения подобного соглашения с Россией на двусторонней основе.

В то время сдержанное отношение России к Соглашению, как и вообще к недавнему «вероятному противнику», помимо объяснимой подозрительности отчасти обуславливалось тем, что, будучи само по себе всего лишь процедурным, оно распространяло на участников действие Соглашения о статусе сил НАТО 1951 г. Впрочем, следует отметить, что Соглашение о статусе сил в рамках ПРМ не допускает автоматического ввода сил НАТО на территории внеблоковых участников программы, базирования или транзита. В преамбуле специально оговорено, что «решения о направлении и принятии Сил будут по-прежнему регулироваться отдельными соглашениями между государствами-участниками» [19: ст. 445].

Пагубно повлияли на перспективы подписания Соглашения и такие акции, как применение вооруженных сил НАТО против

Югославии, вторжение в Ирак коалиции во главе с США и Соединенным Королевством. Кстати, подписание Россией упомянутых двусторонних соглашений о военном транзите (который вполне мог осуществляться на основе Соглашения в рамках ПРМ), в первую очередь с Германией и Францией, не поддержавшими операцию против Ирака, было явно демонстративным шагом. Даже после подписания Соглашения и Дополнительного протокола порой возникали сомнения по многим вопросам его дальнейшей судьбы.

Так, в сентябре 2006 г. по инициативе Министерства обороны РФ впредь до ратификации документов были отменены запланированные и уже подготовленные совместные российско-американские военные учения «Торгау-2006». В качестве основания принятия такого решения была названа «неурегулированность вопросов, связанных со статусом иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации» [30]. Между тем, прежде даже в отсутствие предметного соглашения такие учения проводились, а статус привлекаемых к ним воинских формирований регулировался специальными договоренностями.

Впрочем, при нынешнем уровне отношений России с НАТО Соглашение о статусе сил в рамках ПРМ, пусть формально и остающееся в силе, практического значения не имеет.

Действующая Военная доктрина РФ полагает размещение войск за рубежом одним из путей «выполнения основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов» и ставит цель «совершенствования системы дислокации (базирования) Вооруженных Сил, других войск и органов, в том числе за пределами территории Российской Федерации, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством» (п. 39; «и»; см.: [26]).

Доктринальные воззрения находят отражение и в официальных высказываниях руководителей российского военного ведомства.

Так, выступая на пленарном заседании Государственной Думы, рассматривавшей вопрос о ратификации российско-сирийского Соглашения о размещении российской авиагруппы на базе Хмеймим, заместитель министра обороны Н. Панков в ответ

на вопрос одного из депутатов, посетовавшего на прекращение российского военного присутствия на Кубе и во Вьетнаме, пусть и уклончиво, но подтвердил: «Сейчас идет очень спокойное переосмысление решений, которые когда-то были приняты. Ну и что касается нашего присутствия на дальних подступах, мы этой работой занимаемся – я бы так ответил, может быть, без лишней детализации, – мы видим эту проблему» [27].

Непосредственный начальник Н. Панкова, министр обороны С. Шойгу, был более откровенен. В ходе встречи с военными обозревателями 26 февраля 2014 г., отвечая на вопрос о возможном расширении российского военного присутствия в ряде ключевых регионов мира, министр заявил, что «оно планируется, в настоящее время мы ведем связанные с этим переговоры с Сейшельскими островами, Никарагуа, Венесуэлой» [29].

Обобщая сказанное, можно разделить точку зрения председателя Комитета по международным делам Совета Федерации К. Косачева, который при рассмотрении закона о ратификации того же российско-сирийского Соглашения заметил, что «обще-принятая практика совершенно точно свидетельствует о том, что единственным легальным инструментом [оформления статуса военных баз за рубежом] является подписание двусторонних соглашений» [28].

Вполне возможно, что через какое-то время (быть может, и не очень продолжительное) станет известно о заключении новых соглашений о размещении российских войск за рубежом, тексты которых будут доступны для исследователей, как того требует действующее российское законодательство¹. Впрочем, – и здесь уже стоит полностью согласиться с отставным генералом, упомянутом в первых строках этой статьи, – переговоры о них следует вести, не привлекая к ним чрезмерного внимания и не предавая их преждевременной огласке.

¹ О порядке опубликования нормативных актов, включая международные договоры и соглашения, см., в частн.: Федеральный закон № 5-ФЗ от 14 июня 1994 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; Федеральный закон № 101-ФЗ от 15 июля 1995 «О международных договорах Российской Федерации»; Указ Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; в актуальной редакции, включающей все последующие изменения и дополнения, доступны в базе правовой информации КонсультантПлюс.

Источники и литература

1. Карамзин Н.М. История государства Российского. Кн. I. Т. I. М.: Книга, 1988 (репринтн. воспроизв. 5-го изд.).
2. История дипломатии / Ред. В.П. Потемкин. Т. 1. М.: Соцэкгиз, 1941.
3. Naomi W Cohen. The Abrogation of the Russo-American Treaty of 1832 // *Jewish Social Studies*. Vol. 25. No. 1. (Jan. 1963).
4. Ekaterina V. Fedorova. The Abrogation of the Russian-American Trade Treaty of 1832 and the US Press // *The Macrotheme Review* 3 (6). Summer 2014.
5. Tuzmukhamedov B. Russian Forces in the Commonwealth of Independent States // *The Handbook of the Law of Visiting Forces*. Ed. Dieter Fleck. New York: Oxford University Press, 2001. (В 2018 ожидается выход в свет испр. и доп. издания.)
6. Офиц. интернет-портал правовой информации [pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru). – 1. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201601140019> – Дата обращения: 12 июня 2017; – 2. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701200039> – Дата обращения: 12 июня 2017. Соглашение на момент сдачи рукописи в редакцию не было ратифицировано, в силу не вступило, применялось временно.
7. Сборник договоров России с другими государствами: 1856–1917. М.: Госполитиздат, 1952.
8. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных Р.С.Ф.С.Р. с иностранными государствами. Вып. II. М.: НКВД РСФСР, 1921.
9. Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Т. I. М.: Госполитиздат, 1946.
10. Там же. Т. II. М.: Госполитиздат, 1946.
11. Там же. Т. III. М.: Госполитиздат, 1947.
12. Внешняя политика Советского Союза: 1950 год. М.: Госполитиздат, 1953.
13. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIII. М.: Госполитиздат, 1956.
14. Там же. Вып. XVI. М.: Госполитиздат, 1957.
15. Там же. Вып. XVII и XVIII. М.: Госполитиздат, 1960.
16. Там же. Вып. XXXV. М.: Междунар. отношения, 1979.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. 10 нояб. № 45.
18. Там же. 2005. 7 марта. № 10.
19. Там же. 2008. 11 февр. № 6.
20. Бюллетень международных договоров. 2001. № 10.
21. Там же. 2006. № 3.
22. Там же. № 4.
23. Там же. 2009. № 9.
24. Там же. 2011. № 6.
25. Там же. 2012. № 6.
26. Российская газета. 2014. 30 дек. (№ 298).
27. Стеногр. засед. Гос. Думы 7 окт. 2016. // Офиц. сайт Государственной Думы – Режим доступа: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4524/> – Дата обращения: 11 июня 2017.
28. Стеногр. 398 засед. Совета Федерации 12 окт. 2016. // Офиц. сайт Совета Федерации – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/72218/transcript/> – Дата обращения: 11 июня 2017.
29. Офиц. сайт Министерства обороны России – Режим доступа: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11905602@egNews – Дата обращения: 11 июня 2017.
30. Сообщение Управления информации и общественных связей МО РФ – Режим доступа: <http://www/mil/ru/info/1069/details/index.shtml?id=16329> – Дата обращения: 11 июня 2017.
31. Газета.Ру. Интернет-издание – Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/army/2016/01/15/8022707.shtml> – Дата обращения: 12 июня 2017.
32. *The Public Statutes at Large of the United States of America*. Vol. VIII. Boston: Little, Brown and Company, 1867.

33. The Statutes at Large of the United States of America. Vol. XXXVII. Part 1. Washington: Government Publishing Office, 1912.
34. Cranch's United States Supreme Court Reports. Vol. 7. Washington, Cranch's Reports, 1812.
35. United States Reports. Vol. 183. Washington, Government Publishing Office, 1902.

Миронова Елена Михайловна,

кандидат исторических наук,
Институт всеобщей истории РАН,
Москва.
E-mail: alena.stankina@mail.ru

Elena M. Mironova,

Ph.D. (History),
Institute of World History, RAS,
Moscow.
E-mail: alena.stankina@mail.ru

**БОРЬБА РУССКИХ НЕБОЛЬШЕВИСТСКИХ
ДИПЛОМАТОВ ЗА СОХРАНЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ЦЕЛОСТНОСТИ СТРАНЫ (1917–1919 гг.)****THE STRUGGLE OF RUSSIAN NON-BOLSHEVIK
DIPLOMATS TO PRESERVE THE TERRITORIAL
INTEGRITY OF THE COUNTRY (1917–1919)**

Аннотация: статья посвящена исследованию деятельности небольшевиистской дипломатии России по защите территориальной целостности страны в период Парижской мирной конференции 1919–1920 гг. Русским дипломатам, отказавшимся подчиниться власти большевиков в России, пришлось действовать в тяжелой обстановке, которая была обусловлена, с одной стороны, подъемом национальных и сепаратистских движений окраин постимперского пространства, с другой – стремлением держав-победительниц ослабить недавнего союзника. Использование новых архивных материалов позволило выделить из общего подхода Белого движения к вопросам национально-территориального устройства страны позицию Заграничного дипломатического корпуса, проследить этапы теоретического рассмотрения, выработку тактики, практическую деятельность дипломатов по этой проблеме. Удалось уточнить позиции и вклад основных участников в решение вопроса.

Ключевые слова: автономизация, признание независимости, мирная конференция, расчленение России.

Abstract: the article is devoted to the study of the Russian non-Bolshevik diplomacy to protect the territorial integrity of the country during the Paris Peace Conference in 1919. Russian diplomats who refused to submit to the authority of Bolsheviks in Russia, had to act in very difficult circumstances that were determined, on the one hand, by the rise of national and separatist movements on the outskirts of the post-imperial territories and, on the other hand, by aspirations of the victorious powers to weaken the recent ally. The use of new archival materials allowed out of the General approach of the White movement to a national-territorial structure of the country identify and analyze the stages of development of the Foreign diplomatic corps, to trace the production of tactics and practical contacts with the peace conference on these issues. It was possible to clarify the role and contribution of the main participants in this process.

Key words: Russia, autonomy, recognition of independence, peace conference, weaken Russia.

Ослабление России вследствие тягот Первой мировой войны, двух революций, начавшейся Гражданской войны имело одним из последствий подъем национальных движений на окраинах страны. Уже после Февральской революции в политический лексикон России ворвались такие понятия, как «автономизация» и «федерализация». С тех пор вопрос о будущем устройстве государства не сходил с повестки дня. Октябрь и последующие события спровоцировали развитие сепаратизма, который в значительной степени опирался на известный пункт о самоопределении народов мирной программы президента Соединенных Штатов Америки Вудро Вильсона, подпитываясь и оправдываясь в глазах возглавлявших процесс местных буржуазно-интеллигентских кругов желанием защититься от большевизма, который угрожал распространиться на окраины из центральных русских губерний.

Факт заключения большевиками сепаратного мира с центральными державами в 1918 году дал союзникам после победы в Первой мировой войне основание отнести Россию, по справедливому замечанию Л.Е. Гришаевой, в разряд «пострадавших и фактически побежденных» [16, с. 157]. Таким образом, на Парижской мирной конференции встал вопрос не только о территориальных претензиях к побежденным, но и о землях России. В этой проблеме в тугой узел оказались завязаны интересы поднявших голову сепаратистских сил, национальных движений народов постимперского пространства России, готовность Белого движения отстоять и возродить государство в границах 1914 года (без Польши, независимость которой 30 марта 1917 г. предоставило Временное правительство), а также подспудное стремление держав-победительниц решить некоторые проблемы послевоенного устройства мира за счет территорий России, ее ослабления, устранения как конкурента с политической арены.

Эти проблемы с русской стороны в 1919 году рассматривали и решали три основные силы: руководство Белого движения в России, русская общественность, собравшаяся в Париже, и русская небольшевистская дипломатия.

Национально-территориальные проблемы России в период Парижской мирной конференции в том или ином аспекте за-

трагивали многие авторы. Наши задачи – проследить выработку русской небольшевицкой дипломатией собственной концепции по этому кругу проблем, ее стратегию и деятельность по защите территориальной целостности страны во время Парижской мирной конференции; выявить результаты этой работы. Из последних исследований, наиболее близким по тематике к поставленным нами задачам, отметим интересные монографии А.В. Смолина [28] и А.В. Шмелева [33].

Русский Заграничный дипломатический корпус отказался сотрудничать с правительством, созданным в октябре 1917 года пришедшими к власти большевиками. В короткие сроки разбросанные по всему миру представительства выработали новый *modus vivendi*, создали Совет послов для координации своей деятельности. Союзные правительства, а вслед за ними и нейтралы согласились на продолжение функционирования на своих территориях посольств, никак не связанных с властью, существовавшей на тот момент в России. Состав корпуса практически не изменился с имперских времен. Временное правительство успело назначить на вакантные посольские должности лишь несколько политических деятелей, не имевших ранее отношения к дипломатии: Б.А. Бахметев стал послом в США, В.А. Маклаков возглавил представительство в Париже, И.Н. Ефремов и М.А. Стахович получили назначения в Швейцарию и Испанию соответственно. Главой Совета послов формально стал посол в Париже В.А. Маклаков, неформальным лидером – старейшина Заграничного корпуса, посол в Риме М.Н. Гирс. В таком виде заграничные представительства смогли продолжить работу в конце 1917 и на протяжении всего 1918 года. В дальнейшем, следуя выработанному еще в конце 1917 года принципу, они сотрудничали со всеми силами, поднявшимися на борьбу с большевиками.

По мере приближения окончания Первой мировой войны дипломатов всё более беспокоил вопрос об обеспечении за Россией места за столом переговоров. Выход был найден благодаря созданию в Париже суррогата представительства – «Совещания дипломатов и общественных деятелей», позднее переименованного в Русское политическое совещание (РПС). Можно предположить, что, несмотря на более весомое звучание второго наименования, первое было более точным. Имея общую цель –

борьбу с большевизмом, – общественные деятели и дипломаты-чиновники по-разному оценивали то, что происходило в России и за рубежом, по-разному видели будущее России.

Российская империя исторически была унитарным государством. Однако надо учитывать, что она сложилась как уникальная сложносоставная структура, включавшая в себя, например, такие единицы, как Царство Польское или Великое княжество Финляндское, имевшее собственную Конституцию.

Предоставление большевиками народам России права на свободное самоопределение вплоть до отделения и создания собственного государства в соответствии с Декретом от 15 ноября 1917 г. спровоцировало волну сепаратизма. 6 декабря 1917 года заявила о своей независимости Финляндия; Литва как самостоятельное государство возникла 16 февраля 1918 года в прямом смысле слова на немецких штыках [31, с. 322]. 23 февраля была создана Закавказская Федерация, в скором времени распавшаяся на три независимых государства: Армению, Грузию, Азербайджан. 24 февраля Эстония объявила себя демократической республикой. В январе 1918 года была провозглашена независимость Украины.

Советское правительство, верное своему слову, признало все эти новообразования. Противостоять развалу государства на тот момент было некому.

Единственной организованной силой, не признавшей новую власть на тот момент, был Совет послов. В декабре 1917 года в Париже он провел свой первый съезд. Одним из острейших вопросов, стоявших на повестке дня, было отношение к национальным движениям. Сообразуясь со сложившейся обстановкой, дипломаты приняли ответственное, можно сказать, революционное, решение «поддержать все силы, противодействующие... разлагающему влиянию большевиков, и оказать помощь их организационным усилиям и, в частности, Украины, Казаков, Кавказа и Сибири, *не останавливаясь перед фактическим признанием союзниками их самоопределения*»¹. Безусловно, это признание понималось как временное, обусловленное ситуацией противостояния с большевиками и не предполагавшее пересмотр национально-государственного устройства России. Дальнейшая разработка вопроса велась во всё более усложнявшейся ситуации.

¹ Курсивом выделена вставка на полях. – Примеч. авт.

Союзники в этом вопросе, как, впрочем, и по многим другим, занимали двойственную позицию. С одной стороны, в решении многих международных вопросов они исходили из вильсоновского тезиса о праве наций на самоопределение, причем, как отметил известный американист В.В. Романов, государства Антанты нередко использовали этот тезис в качестве оружия в борьбе с врагом [24, с. 36]. С другой – официально сепаратизм они не одобряли. Однако варианты решения европейских проблем за счет части русских земель лидерами Великобритании и США рассматривались еще летом 1917 года [27, с. 14]. Заключение большевиками Брест-Литовского мира, выход России из войны вызвал в союзных странах волну возмущения, обвинений в предательстве. Усилия старых русских дипломатов развести в международном деловом лексиконе понятия «России советской» и «России национальной» в конце 1917 – начале 1918 года были как будто приняты партнерами во внимание и получили признание [23 с. 97]. Весной 1918 года президент США, по сведениям, приведенным В.В. Романовым, был склонен разделять понятия «Россия» и «большевистское правительство» и даже дал указание внешнеполитическому ведомству рассматривать Россию как союзника в войне против Германии, невзирая на подписанный большевиками Брестский мир [25].

Тем не менее искушение возможностью расчленения территории Империи, ее ослабления, причем без единого выстрела, без кровопролития, было чрезвычайно велико. Кабинеты великих держав не могли не рассматривать эти вопросы, хотя единого мнения по ним выработать не удавалось. Так, несмотря на то, что по многим причинам президент Вильсон был привержен линии на максимальное сохранение территориальной целостности России [24, с. 35], его советники (Э. Хауз, У. Липпман, Ф. Кобб) считали нежелательным воссоздание единой России и допускали вероятность признания ее отдельных областей в качестве независимых государств [24, с. 34]. Подготовленное американцами экспертное заключение по вопросам послевоенной конфигурации мира в разделе, посвященном России, рекомендовало воссоединение с Россией создавших свои фактические правительства балтийских провинций и Украины; в качестве территорий, которые могли претендовать на самоопределение, в этом

документе названы Финляндия, Польша, Армения и Закавказье в целом, а также Литва в случае, если она войдет в состав Польши [24, с. 35].

Схожие идеи находили своих сторонников и в английской властной элите. В ее среде существовала могущественная группа, полагавшая, что косвенная финансовая и материальная поддержка национальных государств, возникших на окраинах России, отвечает интересам Великобритании [27, с. 198–199].

Инициативу перехода от размышлений и слов к делу взяла на себя Британия. 21 декабря 1917 года британский Военный кабинет принял меморандум, признавший неотложной задачей союзников создание контактов с большевиками. Одновременно его авторы считали необходимым поддерживать связь с не признавшими советскую власть Украиной, Финляндией, Сибирью, Кавказом и т.д., объясняя это тем, что эти полуавтономные области представляли собой значительную часть России. Авторы меморандума предлагали послать в эти регионы агентов и чиновников, чтобы иметь возможность воздействовать на местные правительства и их армии, оказывать им поддержку. В этом документе впервые высказана идея создания на бывших территориях Российской империи буферного государства, пока – армяно-грузинского, которое мыслилось как барьер против развития пантуранского движения¹. Но самое главное – здесь впервые было озвучено предложение о разделе «русского наследства». Лондон предложил Парижу поле деятельности на Украине, себе оставив «другие юго-восточные области страны» [26, с. 55–57]. Через два дня меморандум был одобрен премьер-министром Франции Ж. Клемансо [26, с. 57].

23 декабря 1917 года на совещании союзников в Париже была подписана Конвенция, в которой речь фактически шла о разделе России: зоной английской ответственности были признаны «территории казаков и Кавказа – Армения, Грузия, Курдистан»; во французскую были включены Бессарабия, Украина, Крым [19, с. 31].

В начале января 1918 года Военный кабинет Великобритании, вновь без участия русских представителей, обсуждал вопрос о возможности оккупации и эксплуатации Восточной Сибири японцами

¹ Пантуранское движение стремилось подчинить османским туркам тюркоязычные народы.

[26, с. 62]. Не посчитав нужным провести какие-либо консультации с продолжавшим работать в Лондоне русским небошевистским посольством, Форин офис рассылал своих эмиссаров в очаги антисоветского сопротивления в разных регионах бывшей Империи. На участие в русских делах были перенацелены британские представители в сопредельных странах. Некоторые из них при случае вступали в деловые сношения и пользовались услугами русских коллег (полковник Этертон сотрудничал с русским консулом в Кашгаре А.И. Успенским). Однако иногда дело доходило до прямого противостояния и требований английской стороны удалить излишне активно, с их точки зрения, защищавшего интересы своей страны русского дипломата: так, британский представитель в Персии потребовал от главы русской миссии отослать 1 секретаря В.Ф. Минорского из Тегерана [23, с. 217–218].

Представители союзников делали порой весьма рискованные заявления. Так, в начале февраля 1919 года англичане неожиданно выразили сочувствие образованию независимой Грузинской Республики, пообещав тифлисским властям поддержку их требований на конференции [3, л. 293]. Тогда же В.А. Маклакову пришлось опровергать сообщение о «провозглашении» державами независимости Великой Армении [3, л. 2072]. А в марте уже бил тревогу Е.П. Демидов из Афин. В греческой печати появилось сообщение о заключении между Антантой и Украиной соглашения, главным положением которого было признание последней республикой и ее участия в Версальской конференции в качестве «союзника» [3, л. 293].

В начале 1919 года в страны стали прибывать дипломатические миссии новообразованных государств. Как правило, они шли на конфронтацию с российскими посольствами, вели опасную антирусскую пропаганду, не останавливаясь перед дезинформацией [3, л. 293]. Однако были и исключения: у посланника в Стокгольме К.Н. Гулькевича сложились доверительные отношения с официальным представителем Литвы И.К. Аукштолисом [17, с. 81].

Работавшие в таких условиях русские дипломаты не выпускали проблему из поля зрения, отчаянно искали пути сохранения территориальной целостности страны.

Судя по дошедшим до нас запискам, подготовленным русским посольством в Париже, круг проблем, связанный с будущим тер-

риторий России, привлекал внимание дипломатов еще до окончания Первой мировой войны. В них очевидно неприкрытое опасение по поводу целостности страны в ближайшем будущем; они передают атмосферу напряженного обсуждения территориального вопроса с иностранными коллегами, поиск путей и методов его согласования.

Это тот редкий случай, когда в нашем распоряжении находится весь круг выработанной в этот момент и использовавшейся русской дипломатией в дальнейшем аргументации:

– исходным аргументом в пользу сохранения государства стало признание того, что включение тех или иных народов в состав Российского государства не было случайным или произвольным – «это была тенденция географическая и экономическая необходимость», «этот союз был историей» [11, л. 6];

– для убеждения союзников в необходимости возрождения России во всей ее целостности широко использовалась германская угроза. Русские дипломаты указывали на то, что после войны ослабленная Германия будет предпринимать усилия для восстановления своего положения. Имеющийся потенциал даст возможность распространить активность за пределы страны, однако конкурировать с державами в колониальных регионах она не сможет, и ей не останется ничего другого, как направить свои усилия в сторону России;

– подчеркивалась возможность легкого проникновения Германии в Россию, которое объяснялось перенапряжением сил страны в войне, приведшим к анархии и приходу к власти большевиков. Из тезиса о том, что «только единая и сильная Россия может противостоять германизму», делался вывод, что союзники в собственных интересах должны помочь России справиться с большевизмом [14, л. 1];

– от союзников ждали уважения территориальной целостности России [14, д. 48., л. 2], любая поддержка сепаратистов признавалась враждебным актом, при этом подчеркивалось, что такую политику в отношении Финляндии и Прибалтики проводила Германия [11, л. 10];

– рост сепаратизма в России объяснялся как просчетами старой власти, так и анархией, овладевшей страной [11, л. 7].

Обозначив, таким образом, основные направления международных переговоров, посольство не остановилось перед тем следующим шагом, который выходил уже за пределы собственно дипломатического круга ответственности.

Изменение национально-территориального устройства страны – это прерогатива законодательного собрания. Однако время было революционное, и дипломатам не в первый раз (и далеко не в последний) пришлось выйти за рамки привычных должностных обязанностей. Ситуация совсем не походила на времена Александра II, возмущавшегося тем, что с ним осмелились говорить о Польше [20, л. 38]. В России набирала обороты Гражданская война, не существовало органа власти, который был бы, с точки зрения дипломатов, правомочен рассматривать такого рода вопросы, а разговаривать с контрагентами, отказываясь обсуждать этот круг вопросов, было невозможно. Посольство в Париже приняло на себя смелость и ответственность допустить возможность изменения национально-государственного устройства России. В мемуаре, датированном 26 октября 1918 года, дипломаты заявили, что «новая Россия должна будет признать за всеми национальностями, достигшими определенного культурного уровня», широкую автономию, а с некоторыми – установить «даже отношения на уровне федерации». Условием этого признания должен был стать отказ национальностей от требований, которые шли бы «в разрез с интересами единства государства» [14, л. 2].

За этим довольно смелым для дипломатического представительства заявлением чувствуется рука посла, который не был ни дипломатом, ни «государственным человеком» – присяжного поверенного, кадета и одного из лучших думских ораторов – В.А. Маклакова. Будучи в дипломатии новичком, Василий Алексеевич порой проявлял поразительную наивность. Он не только в конце 1918 года, но и в мае 1919 года, когда ситуация уже в значительной степени определилась, отказывался верить в то, что союзники готовы разыграть карту дезинтеграции России [21, с. 16–17], и предлагал им активно включиться в ее возрождение: использовать свое влияние, свое знание положения в России, свой опыт в разных формах автономии или федерализма, чтобы вовлечь фактические правительства разных частей России

в процесс поиска согласия на базе нового русского централизованного государства [15, л. 5]. Каково было отношение к этому документу «чинов посольства», неизвестно.

Окончание Первой мировой войны, созыв мирной конференции перевели вопрос в разряд неотложных. Получив от А.И. Деникина полномочия представлять Россию на международной конференции, в декабре 1918 года в Париж выехал С.Д. Сазонов. Еще в пути он обнародовал свою программу, сложившуюся, отметим, еще на юге России. Заявленное в ее первом пункте отношение к национальному вопросу там звучит предельно четко: «Восстановление России в границах 1914 г. за исключением Польши как независимой страны» [1, л. 47 об.]. Прибыв во Францию уже министром иностранных дел правительства Колчака (в пути он принял предложение адмирала возглавить омский МИД), он предпочел более развернутую, но предельно осторожную формулировку: «Россия признает независимость Польши в этнографических границах, остальным национальностям будет обеспечено свободное развитие без нарушения жизненных интересов государственного целого» [10, л. 91]. Вторая часть высказывания, видимо, является результатом размышлений министра над фактами, которые он получил в ходе беседований с работавшими за рубежом и далеко продвинувшимися в рассмотрении национальной проблемы коллегами.

Изучение С.Д. Сазоновым сложившейся ситуации по прибытии во Францию привело его к неутешительным выводам. «В отношении России замечается стремление не считаться с нашим мнением и принимать решение без нашего участия» [5, л. 2], – сетовал он в донесении в Омск. По полученным им от французского министра иностранных дел С. Пишона сведениям, признание независимости Финляндии считалось мирной конференцией предрешенным. Велись интриги румынского правительства в пользу отторжения Бессарабии. Поляки заявили о своих претензиях на Литву, часть Белоруссии, населенной католиками, и всей восточной Галиции. Положение Кавказа министру в тот момент было менее ясно, но и с этой стороны он ожидал серьезных осложнений. На зондаж иностранцев его позиции по этому комплексу вопросов министр осторожно отвечал, что без учета мнения России их решать нельзя и что

после восстановления страна не признает для себя обязательными никакие навязанные ей решения [5, л. 2].

Значительно резче, в присущей ему манере, характеризовал положение дел поверенный в делах России в Лондоне К.Д. Набоков. Он прямо обвинял союзников в политике, направленной на раздробление «живого тела» России путем создания «Балтийских федераций», независимых Украины, Грузии, Литвы и Великой Польши, не останавливался перед определением Вудро Вильсона и Ллойд Джорджа как «невежественных мудрецов из числа вершителей судеб мира, премудрствующе пророчествующих о независимых Эстляндиях, Латвиях, отдающих великодушно Бессарабию Румынии и т.д.» [4, л. 109, об-110 об.]. Стремясь притормозить действия англичан в этом направлении, он указывал на то, что «эти ново-(и плохо) испеченные “самоопределяющиеся” Державы (!!)” к той же Англии придут «за... необходимым атрибутом государственности – бюджетом» [4, л. 109, об.-110 об.].

Национально-территориальное устройство России широко и сложно дебатировалось в РПС, что нашло отражение в сделанной им 29 января 1919 года декларации о принципах возрождения страны [32, приложения, с. 573–574]. Два пункта (5–6) документа посвящены этим вопросам. В их тексте, с одной стороны, присутствуют идеи, ранее высказанные в документах, подготовленных Заграничным корпусом (о зависимости формы организации народностей в новой России от уровня их культурного развития и исторического прошлого и о сочетании интересов национальностей с жизненными интересами государства), с другой – идеи, никогда ранее не употреблявшиеся в дипломатической среде, и совершенно не обязательное здесь определение «старого» режима как «реакционного». Совещание указывало на то, что большевистский переворот прервал работу Временного правительства по урегулированию целого ряда вопросов в данной области, в том числе предоставления автономии отдельным народностям. Авторы документа признавали величину и трудность задачи, но указывали на наличие мирового политического опыта урегулирования вопросов взаимодействия национальностей внутри государства в формах *федерации* или *автономии* [12, л. 8–11]. Документ имел явно компромиссный характер, не содер-

жал конкретной программы действий. Неудивительно, что он никого не убедил [12, л. 54].

Представление о том, насколько остро стоял вопрос о сохранении Россией территории и насколько он был важен для представителей страны, дает реакция М.Н. Гирса, русского дипломата, члена РПС, на декларацию союзников по поводу созыва конференции на Принцевых островах. Обнародование этого плана в рядах русских антибольшевиков произвело эффект разорвавшейся бомбы: для них перспектива сесть за стол переговоров с теми, кого они именовали не иначе как «предатели, убийцы» была абсолютно не приемлема. И, тем не менее, анализируя заявление, сделанное союзниками, старейшина Корпуса счел нужным отметить, что перечисление новообразований, возникших на национальных окраинах, дает косвенное подтверждение готовности союзников сохранить территорию России, хотя и без Финляндии, что его, безусловно, огорчило [12, л. 4–5]. Другой, оставшийся анонимным, аналитик усмотрел в том же предложении держав и косвенное определение территории будущей России, и готовность «закрепить» временно сильные сепаратистские стремления национальностей [12, л. 6].

Между тем правительства новообразований, относительно которых Совет послов занял лояльную позицию, призвав союзников устанавливать с ними фактические отношения, отказались считаться с решением русских властей о создании общего представительства на мирной конференции. В начале 1919 года в Париж одна за другой прибывали делегации Украины, Дона, Кубани, Грузии, Азербайджана, Армении, горцев Северного Кавказа, Белоруссии, Литвы, Латвии, Эстонии. Они, как писал С.Д. Сазонов председателю омского правительства П.В. Вологодскому, особенно энергично отстаивали свои притязания на независимость [4, л. 59], стремились доказать державам, что перед ужасами большевистской России для них не осталось другого выхода, как отложиться от нее и искать спасения в независимом существовании, единственно могущем оградить их от германо-большевистской опасности [4, л. 59].

Свои требования предъявили Варшава и Хельсинки. Предоставив Польше независимость, Временное правительство в 1917 году не успело провести с ней разграничение, которое

предполагало осуществить по этнографической границе. Теперь аппетиты польского руководства росли пропорционально ослаблению России. При этом оно использовало зародившуюся в европейских кабинетах идею создать из Польши буферное государство, которое оттеснило бы Россию [4, л. 110 об.] и стало препятствием на пути проникновения большевизма в Европу.

Финляндия, получив независимость в 1917 году от большевиков, судя по всему, не верила в прочность советской власти – искала подтверждения своего суверенитета со стороны лидеров Белого движения.

Делегации окраинных народов в Париже не устраивало то, что РПС говорило от имени всей страны. Часть из них демонстративно игнорировали Совещание, другие пытались через контакты с его членами изменить ситуацию. Так, представитель Эстонии К.Р. Пуста предложил заключить между Эстонией и Россией договор равного с равным. Русские политики были чрезвычайно далеки от такого взгляда на вещи, они сочли эту идею... комичной [33, с. 94]. Член украинской делегации А. Марголин видел суть проблемы в отсутствии представительства Великороссии как таковой, предлагал восполнить этот пробел и, тем самым наладив горизонтальные связи, образовать совещательный орган при конференции мира при равном представительстве от всех делегаций. Впрочем, «отдавая должное значению Сибири», он вводил поправку к этой схеме в виде возможности допущения отдельного представительства этого региона России. Базу такого объединения он видел в общем неприятии большевизма, указывая, однако, на то, что борьба – у каждого своя (украинцы не пойдут воевать с большевиками в Сибирь, грузины не согласятся умирать на полях Эстонии, эстонцы уклонятся от наступления на Москву) [22, с. 119]. Он считал необходимым признать за каждой из земель право на созыв Учредительного собрания, «единственно компетентного в разрешении судебных каждой данной земли», и полагал возможной мирную пропаганду идеи о желательности сближения впоследствии этих земель на началах свободных между ними договоров, то есть конфедерации [22, с. 139]. «Игру» украинского политика, его цели просчитать несложно. Они явно ориентированы на раскол наследия Российской империи, а признание «заслуг Сибири» – на ослабление позиций Великороссии.

Контакты с Марголиным с русской стороны поддерживал Маклаков. Карьерные дипломаты в этом случае были бы непродуктивны. Посол, по словам украинского политика, не только отнеся к его предложению с большим интересом, но не раз возвращался к его обсуждению и даже обещал подумать о том, кто мог бы взять на себя осуществление его идеи. Правда, даже его самого, не удивило отсутствие результатов: он признавал, что «таких великороссов, которые согласились бы говорить только от имени одной Великороссии, а не всей России, в природе пока не было» [22, с. 140]. Добавим, что никаких следов подобных поисков в обширной и достаточно хорошо изученной переписке российского посла в Париже до сих пор обнаружить не удалось. Покладистость посла, если она и имела место, видимо, следует отнести на счет желания уяснить позиции контрагента.

Между тем в начале февраля 1919 года мирная конференция, отложив рассмотрение вопросов, связанных с Россией, отправила в новообразования на территории бывшей Российской империи союзнические комиссии, составленные из представителей Америки, Англии, Франции и Италии для исследования положения на местах [9, л. 60; 18, с. 38].

Русские дипломаты со своей стороны внимательно отслеживали отношение союзников к претензиям лимитрофов. В начале марта С.Д. Сазонов вынужден был констатировать: «Непомерные вождедения поляков встречают здесь большое сочувствие» [13, л. 89]. Министр, ранее сообщавший в Омск о благожелательном в целом отношении Франции к Белому движению, поспешил вывести вопрос о границах Польши из круга проблем, в решении которых можно было рассчитывать на ее поддержку [13, л. 89]. А.В. Шмелев приводит сведения о том, что 14 февраля Париж обратился к Лондону с предложением разделить Балтийский регион на сферы влияния, причем это предложение подразумевало усиление Польши за счет Литвы [33, с. 100]. В марте на первый план выходит уже давно обсуждавшийся в кулуарах вопрос о создании «санитарного кордона» из новообразованных республик.

В этой связи русским дипломатам пришлось пережить немало неприятных минут. МИД Франции, сколько можно судить по документам, счел нужным прозондировать позицию русских коллег в этом вопросе, не прибегая к официальным каналам.

Так, на приеме у князя Г.Е. Львова секретарь польского национального Совета Юзеф Велиовейский позволил себе указывать на то, что положение России сравнимо с ситуацией в Персии и что неизвестно, когда порядок будет восстановлен. На этом основании в беседе с М.Н. Гирсом он заявил, что Франции необходим мощный заслон от немцев и большевиков, что эту роль будет играть Польша, которой для этого нужно создать государство с 36 млн жителей. Кроме того, Польше необходимы общие границы с Румынией [12, л. 74]. На следующий день ту же мысль о необходимости создания общей польско-румынской границы за счет русских земель в разговоре с князем Львовым развивал Густав Эрве, французский журналист, профсоюзный деятель, отдавший в свое время дань леворадикальным взглядам, в последующем перешедший на платформу фашизма. Поясняя свою мысль, он указывал на то, что французы всегда испытывали слабость к Польше; в Румынии же они видят представительницу латинской культуры и младшую сестру латинской нации. Он полагал, что России полезно иметь в будущем в лице Польши друга и советовал «не быть несговорчивыми с поляками» [12, л. 74]. Информацию об обсуждении на конференции вопроса создания общей польско-румынской границы М.Н. Гирс получил от Сальваджи Раджи [12, л. 74].

В дальнейшем ситуация вокруг этого вопроса всё более нагнеталась. В июле 1919 года русские дипломаты в Париже вынуждены были констатировать, что печать, общественное мнение и некоторые политические деятели Франции горячо поддерживают польские вождедения [6, л. 42].

Все это прекрасно видели пребывавшие в Париже члены РПС. Они еще в феврале 1919 года вернулись к рассмотрению вопроса о национальностях. В это время в России уже существовали и действовали правительства, противостоявшие большевикам. Однако Верховный правитель Колчак в равной степени отрицательно относился и к «стремлению отдельных областей присвоить суверенные права», и к планам создания Российского государства на началах конфедерации. Сложившуюся ситуацию он считал «неизбежным злом, временным пленением», готов был с ней мириться до восстановления сильной центральной власти, но никак не покровительствовать [30, с. 130, 261]. Он не раз об-

ращал внимание французских представителей в Омске на непоправимые ошибки, которые могли быть совершены союзниками, если они, не считаясь бы с настроениями возрождающейся России и «вступили на путь расчленения нашей страны и закрепления независимости национальных группировок, образовавшихся на западе России» [3, л. 1371, 1380]. А генерал Деникин осенью 1919 года указал Маклакову на то, что само слово «федерация» в управляемой им области запрещено [29, с. 232]. Понимая бесперспективность обсуждения этих проблем с руководством Белого движения, русские парижане взяли на себя нетерпящую отлагательства разработку этого круга проблем.

В связи с этим в последней декаде февраля было подготовлено несколько записок [12, л. 55–58, 60–67]. Идеи дипломатов по этому вопросу было доверено сформулировать Б.А. Бахметеву, ставшему в этот период своего рода идеологом Корпуса. В своем анализе посол в Вашингтоне исходил из того, что новообразования, создавшиеся на постимперском пространстве России, опираются на принятый державами принцип самоопределения, симпатии европейского общественного мнения и именно у них ищут признания своей независимости. Дипломат видел причины их настойчивости в объективных факторах: с одной стороны, в «естественном» желании отгородиться от процессов, протекавших в России, и в необходимости противостоять натиску красных армий – с другой. Он признавал, что их действия в значительной степени провоцировались уклонением политического истеблишмента Белого движения от определения характера государственного устройства будущей России.

Разделяя общее для политиков антибольшевистского лагеря мнение о невыгодности для России разрешения проблемы в данный момент и крайней желательности оттягивания рассмотрения вопроса, посол дополнял его обоснование возможным изменением позиции самих новообразований. «Когда выяснятся как основы устройства Российского государства, так и направление политики других держав, – писал он, – национальности... поймут, что их самобытное существование более всего ограждается принадлежностью к Российскому государству на автономных или федеративных началах» [12, л. 56]. Однако понимал он и то, что, пока Россия не восстановилась, воспрепятствовать

контактам между национальными правительствами и союзниками невозможно. Не считал он перспективным и путь переговоров с самими «национальностями», которые все свои надежды возлагали на союзников.

В сложившейся ситуации высказывавшиеся на стадии подготовки мирной конференции мнения о том, что в случае отказа в равноправном участии России в мирной конференции не допустимо идти на роль неофициальных «советников по русским делам» [8, л. 134], так как такое положение оказалось бы «только внешней формой, скрывающей превращение России из субъекта международного права в объект посторонних международных соглашений» [7, л. 20–21], пришлось оставить. Стала более чем очевидной и спорность суждения о том, что «вынесенные без участия России решения не могут быть обязательными для нее» [1, л. 97]. Теперь речь шла не о принципах. Теперь надо было спасти территориальную целостность страны. Вопрос о возможности или ненужности предпринимать усилия перед послом даже не стоял – к тому моменту всей русской дипломатии, да и общественности тоже стало абсолютно ясно, что никакие усилия не будут «лишними», что надо делать всё, что возможно.

Б.А. Бахметев предложил не дожидаться, когда вопрос о судьбе российских земель решат иностранцы – взять инициативу в свои руки, выступить с конкретной программой разрешения национальных вопросов в России и добиться ее признания союзными державами. В качестве основ разрешения национального вопроса России он предлагал следующие два пункта:

а) державы признают, что все вопросы, относящиеся к территориям, входящим в состав Российского государства (в границах до войны 1914 г.), равно как вопросы, касающиеся устройства национальностей, проживающих на указанных территориях, не могут решаться без участия и согласия русского народа. Вследствие этого окончательные решения по данным вопросам откладываются до того времени, когда русский народ получит возможность организованно и законно вывить свою волю через полномочных представителей;

б) вместе с тем, учитывая создавшееся положение и всячески сочувствуя усилиям национальностей восстановить государственную жизнь и воссоздать расстроенное войной и анархией

народное хозяйство, державы признают необходимым установить по отношению к национальностям временный порядок, способный дать организационное разрешение практическим потребностям, возникающим в настоящий переходный период.

Решение совещания послов в декабре 1917 г., о котором шла речь выше, облегчило для автора постановку вопроса о признании этих правительств де факто, однако, придерживавшийся крайней осторожности в этой записке Б.А. Бахметев предпочел другое определение: «в качестве действующих» и тут же обусловил такое признание необходимостью определенного и категоричного заявления о его временном и переходном характере [12, л. 55-58].

Высказанная Б.А. Бахметевым позиция, стиль его записки ясно показывают, насколько остро стояла проблема. Автор намеренно ушел от рассмотрения вопроса о национально-территориальном устройстве будущей России. Сами понятия «автономных начал» и «федеративных начал» упомянуты вскользь, но как само собой разумеющееся. Записка сформулировала программу, которая была востребована. Русское представительство перешло к действиям.

9 марта 1919 года, не дожидаясь, когда мирная конференция закончит рассматривать германские проблемы и поднимет русский вопрос, РПС обратился к председателю мирной конференции с меморандумом по вопросу о национальностях, населяющих Россию.

Зная об отношении лидеров Белого движения к национальному вопросу, руководители РПС не стали втягивать их в его обсуждение, не согласовали с ними ни редакцию текста обращения, ни само решение о передаче меморандума, что представляло собой безусловное нарушение субординации.

Лишь 11 марта Маклаков сообщил о предпринятом шаге в Омск и Екатеринодар, извинив нарушение прерогатив правительства остротой и спешностью вопроса. Он сопроводил донесение собственным заключением о том, что сделанное заявление призвано отсрочить решение национальных вопросов, снять с России имидж «непримиримого противника» национальных стремлений народов, указав на рискованность сохранения такого представления о движении в сложившейся ситуации [2, л. 28].

Столкнувшись с недовольством Омска по поводу самостоятельности РПС, неделю спустя в разъяснительную кампанию счел необходимым включиться С.Д. Сазонов. Его телеграмма правительству и циркуляр представителям за рубежом проникнуты явно нелегко давшимся реализмом. Но, ступив на почву признания прав национальностей, он твердо и аргументированно убеждал и правительство, и коллег-дипломатов в правильности избранного пути, используя при этом как оригинальные аргументы, так и наработки Бахметева.

Отклоняя возможные обвинения в недостатке патриотизма, министр начал свое письмо с жесткой характеристики ситуации, без обиняков указав на то, что продолжение разрухи на Родине в период переустройства мира создало настолько благоприятные условия для сепаратизма, что приходится считаться с реальной возможностью обретения независимости хотя бы некоторых из претендующих на это регионов. В этих обстоятельствах он считал необходимым «сформулировать и заявить определенную позицию по вопросу, а главное, строить аргументацию на началах, *имеющих шансы на успех* (курсив мой. – Е.М.)» [5, л. 14], каковые он, судя по всему, видел в ставших неизбежными в сложившейся ситуации уступках в национальном вопросе. Он признавал полезным уже в этот момент заявить о сочувствии «законным стремлениям народностей к самобытности» [5, л. 14]. Отдавая себе отчет в той реакции, которую такая постановка вопроса вызовет на Родине, он тем не менее открыто заявил о необходимости, не предрешая будущего устройства страны, признать, что новая демократическая Россия мыслит это устройство на началах автономии и федерации. Интересно, что на этом министр не остановился, он пошел дальше и записки Бахметева, и текста меморандума, признав возможность в отдельных случаях предоставления независимости. Последнее, судя по всему, относилось прежде всего к Финляндии, к признанию независимости которой, что бы ни думали об этом генералы в России, мировое сообщество активно продвигалось. Борьба с этим фактом министр не видел возможности, поэтому предлагал уступить при условии выработки необходимых гарантий стратегического характера, что, по его мнению, при существовавшем положении дел было наибольшим, чего можно было добиться.

Что касается тактики, то, перефразируя записку Бахметева, министр писал, что надо оттягивать решение вопроса «до момента, когда у них (национальностей. – *Е.М.*) будет менее побуждений выйти из состава России, связывающие их с Россией разнообразные интересы в полной мере проявят свое действие». Он считал необходимым установить временный режим, признав фактический характер образованных правительств, и установить сотрудничество в общей борьбе с большевизмом [5, л. 14; 13, л. 148–149].

В заключении он подчеркивал, что сделанное на конференции заявление «произвело очень выгодное впечатление и, несомненно, будет содействовать стремлению отложить решение вопроса до более благоприятного времени» [5, л. 14; 13, л. 149]. Однако этой его надежде не суждено было сбыться.

Уже в следующем месяце конференция обратилась к рассмотрению вопросов, связанных с территорией России, и русским представителям пришлось при этом играть ту роль, которой они изначально опасались и стремились избежать – роль не полноправных участников конференции, а консультантов, да еще и по вопросам, которые, с их точки зрения, вообще не подлежали рассмотрению. Уклониться они не могли. Дипломаты в Париже стремились «убедить как державы, так и представителей отдельных национальностей в законности и целесообразности... требований о сохранении их в рамках Русского государства (курсив мой. – *Е.М.*)» [4, л. 98]. Аргументация их была направлена «к тому, чтобы сочетать признанное за нашими инородцами право на самоопределение с началом государственного единства России» [4, л. 69 об.].

Вся дальнейшая политика по национальному вопросу базировалась на идеях, высказанных в записке Б.А. Бахметева, меморандуме от 9 марта и последовавших разъяснениях С.Д. Сазонова. В зависимости от необходимости по мере обращения конференции к тому или иному вопросу от имени РПС издавались мемуары¹, готовились и передавались записки, освещавшие проблемы взаимоотношений России с той или иной территории-

¹ Le Principe des Nationalités et la question polonaise; Mémoire sur la délimitation des Droits de l'État et La nation d'après la doctrine du President Wilson; Considérations sur les frontières Orientales de la Pologne et la Paix Europe; Quelques Considérations sur la question de la Grande Pologne et des Cotés de la Baltique; Mémoire sur la question Finlandaise; Quelques Considérations sur le problème finlandais.

ей: 22 марта – по поводу бессарабского вопроса, 8 мая – по Финляндии, 24 мая – в связи с созданием конференцией комиссий для изучения проблем русской Прибалтики [4, л. 64 об.].

Однако союзники последовательно вели дело к ослаблению и расчленению территории будущей постбольшевистской России. Три требования из семи, которые в мае 1919 года они выдвинули правительству Колчака в качестве условий международного признания его правительства, затрагивали именно этот круг вопросов. Они касались признания независимости Финляндии и Польши, перенесения спорных вопросов по границам, в случае если не удастся достигнуть соглашения, на разрешение путем рассмотрения в Совете Лиги Наций так же, как и всех спорных вопросов, относившихся к взаимоотношениям России с прибалтийскими, кавказскими, закаспийскими территориями; кроме того, конференция требовала для себя права решить судьбу *румынской* (курсив мой. – Е.М.) части Бессарабии.

Разъяснительная работа дипломатов внутри Белого движения, судя по реакции Колчака на это обращение, пошла впрок. Адмирал дал сдержанный ответ на этот запрос. Согласившись признать Финляндию де-факто, вопрос о ее дальнейшей судьбе, так же, как и проблему Бессарабии, он отнес к компетенции Учредительного собрания. Омск согласился предоставить автономию прочим окраинным национальностям с передачей спорных вопросов на разрешение Лиге Наций. Вряд ли в этом случае можно согласиться с мнением видного советского историка Б.Е. Штейна, что Колчак выразил готовность принять основные требования союзников [34, с. 243]. По сути, адмирал остался на бахметевско-сазоновских позициях.

В обстановке военных успехов Белых сил на фронтах Гражданской войны западные политики предпочли посчитать ответ удовлетворительным. А вот у правительств новообразованных республик он вызвал серьезное беспокойство. 18 июня 1919 года президенту Вильсону была вручена нота, составленная министром иностранных дел латвийского правительства З.А. Мейеровицем, подписанная делегациями Азербайджана, Эстонии, Грузии, Литвы, северного Кавказа, Белоруссии и Украины, содержащая просьбу о «немедленном признании их независимо-

сти» [34, с. 244]. Однако союзники не откликнулись на этот призыв.

Таким образом, несмотря на то, что Россия не получила возможности участвовать в работах конференции, ее дипломатии удалось «в пределах возможного выполнить роль защитницы русских интересов» [28, приложения, с. 293]. В сотрудничестве с общественными силами, собравшимися в Париже, представители Заграничного корпуса смогли оттянуть неблагоприятные для страны решения: суверенитет Румынии над Бессарабией будет признан лишь 28 октября 1920 года, когда не будет уже правительств Колчака и Деникина, а исход Гражданской войны в России будет определено склоняться в пользу большевиков. Конференция так и не признала независимость балтийских республик – это в 1920 году сделала советская Россия. Севрский мирный договор, подписанный 10 августа 1920 года, предполагал создание Грузии, Армении, Азербайджана, но на практике так и не вступил в действие. Удалось склонить конференцию при проведении временной границы между Россией и Польшей взять за основу предложенный Россией этнографический принцип за небольшими исключениями: Варшаве были переданы часть Гродненской губернии с Белостоком и Холмщина [28, приложения, с. 293].

Русская небольшевистская дипломатия приняла на себя разработку проблемы национальной политики Белого движения. Она добилась заметного прогресса в пересмотре концепции взаимоотношения центра с окраинами России, в вопросе территориально-национального устройства страны: от убежденности в правильности унитарного строения государства дипломаты пришли к пониманию необходимости обеспечения национального развития окраинных народов, допустимости и даже необходимости предоставления им автономных или федеративных прав, а в некоторых случаях – и независимости. Они разработали тактику защиты территории страны на международной конференции; им удалось отчасти смягчить позицию лидеров Белого движения в этом вопросе.

Движущей силой этого процесса были, как их называли в то время, «аутсайдеры» (в первоначальном смысле этого заимствования из английского языка – посторонний, неспециалист,

любитель), назначенные Временным правительством на посольские должности Б.А. Бахметев и В.А. Маклаков, лучше ориентированные в происходивших процессах, живее, чем чиновники-дипломаты. Но, надо отдать должное и карьерным дипломатам: они не сразу, но преодолели косность в отношении к этим проблемам, откликнулись, согласились с новыми для них взглядами, ломавшими их представления о правильном и ошибочном, возможном и невозможном. С.Д. Сазонов пошел дальше своих новых коллег – принял на себя ответственность постановки вопроса о возможности предоставления независимости отдельным образованиям при согласовании вопроса об определенных гарантиях для России.

Литература

1. Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ). Ф. 187. Оп. 524. Д. 3539.
2. АВПРИ. Ф. 187. Оп. 524. Д. 3540.
3. АВПРИ. Ф. 190. Оп. 525. Д. 2541.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 193. Оп. 1. Д. 16.
5. ГАРФ. Ф. 200. Оп. 1. Д. 58.
6. ГАРФ. Ф. 200. Оп. 1. Д. 262.
7. ГАРФ. Ф. 200. Оп. 1. Д. 263.
8. ГАРФ. Ф. 200. Оп. 1. Д. 265.
9. ГАРФ. Ф. 200. Оп. 1. Д. 617.
10. ГАРФ. Ф. 200. Д. 665.
11. ГАРФ. Ф. 454. Оп. 1. Д. 15.
12. ГАРФ. Ф. 6094. Оп. 1. Д. 223.
13. ГАРФ. Ф. 6851. Оп. 1. Д. 33.
14. ГАРФ. Ф. 8313. Оп. 1. Д. 48.
15. ГАРФ. Ф. 8313. Оп. 1. Д. 152.
16. *Гришаева Л.Е.* Как Черчилль воевал с Россией. Провал интервенции // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. – 2019. – № 2 (20). – С. 145–171.
17. *Гулькевич К.Н.* Письма к Олафу Броку. 1916–1923. – М.: НЛО, 2017. – 288 с.
18. *Давыдова Т.Н.* Делегация Азербайджанской Республики на Парижской мирной конференции в 1919–1920 гг. // Историческая психология и геополитика: матер. ХLI Междунар. науч. конф. – СПб., 2017. – С. 37–41.
19. *Думова Н.Г., Трухановский В.Г.* Черчилль и Миллюков против Советской России. – М.: Наука, 1989. – 202 с.
20. *Заблоцкий-Десятковский А.П.* Граф П.Д. Киселев и его время. – СПб., 1883. – Т. 3. – 448 с.
21. Из переписки В.А. Маклакова с Национальным Центром в 1919 г. // Красный архив. – Л., 1929. – Т. 5 (36). – С. 3–30.
22. *Марголин А.* Украина и политика Антанты. – Берлин: Изд-во С. Ефрон, 1921. – 397 с.
23. *Миронова Е.М.* От Певческого моста до улицы Гренель. – М.: ИВИ РАН, 2013. – 235 с.
24. *Романов В.В.* Вудро Вильсон о национальном самоопределении // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2008. – № 3 (1). – С. 30–37.
25. *Романов В.В.* Российская компонента внешнеполитической доктрины президента Вудро Вильсона // Россия и Америка в XXI веке. – М.: Ин-т США и Канады РАН, 2007. – Вып. 1. – URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_15001886_38789346.htm (дата обращения: 23.04.2019).

26. *Ротштейн Э.* Когда Англия вторглась в советскую Россию. – М.: Прогресс, 1982. – 185 с.
27. *Сергеев Е.Ю.* Большевики и англичане: советско-британские отношения, 1918–1924 гг.: от интервенции к признанию. – СПб.: Наука, 2019. – 830 с.
28. *Смолин А.В.* У закрытых дверей версальского дворца. – СПб.: Наука, 2017. – 408 с.
29. «Совершенно лично и доверительно» Б.А. Бахметев – В.А. Маклаков. Переписка 1919–1951. – М., 2001. – Т. 1. – 567 с.
30. *Субботовский И.* Союзники, русские реакционеры и интервенция. – Л.: Тип. газ. «Вестн. Ленингр. Совета», 1926. – 328 с.
31. *Фоменко А.В.* Прибалтийский вопрос во внешней политике США в 1918–1940 гг. // Вестник МГИМО – Университета. – 2009. – Специальный выпуск. – С. 319–330.
32. *Цветков В.Ж.* Белое дело в России. 1919–1922 гг. (формирование и эволюция политических структур Белого движения в России). – М.: Посев, 2009. – 636 с.
33. *Шмелев А.В.* Внешняя политика правительства адмирала Колчака 1918–1919 гг. – СПб.: Изд-во Европейск. ун-та в С.-Петербур., 2017. – 266 с.
34. *Штейн Б.Е.* «Русский вопрос» на Парижской мирной конференции (1919–1920 гг.). – М.: Госполитиздат, 1949. – 464 с.

Прозорова Галина Константиновна,

кандидат исторических наук,
Дипломатическая академия МИД России,
Москва.
E-mail: g.prozorova@dipacademy.ru

Galina K. Prozorova,

Ph.D. (History),
Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry,
Moscow.
E-mail: g.prozorova@dipacademy.ru

К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКО-ИЗРАИЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ (1947–1949)

ON THE HISTORY OF SOVIET-ISRAELI RELATIONS (1947–1949)

Аннотация: в статье делается попытка на основе опубликованных архивных документов внешнеполитических ведомств СССР и Израиля внести дополнительные штрихи в понимание подходов советской дипломатии того времени к судьбам Палестины. Документы позволяют ретроспективно взглянуть на роль советской дипломатии в принятии решения Генеральной Ассамблеи ООН о создании двух государств на территории Палестины, понять мотивы, которыми руководствовалось тогда советское дипломатическое ведомство. Архивные материалы первых лет становления отношений между двумя странами позволяют оценить разностороннюю поддержку, оказанную Советским Союзом Израилю в отстаивании его существования, показать политические и идеологические факторы нарастания расхождений между сторонами, в частности по палестинскому вопросу, по которому подходы советских дипломатов, работавших на ближневосточном направлении, далеко не всегда совпадали с региональной политикой израильского правительства.

Ключевые слова: палестинский вопрос, резолюция ГА ООН 181, СССР, Израиль, дипломатическое признание, арабо-израильская война 1948–1949 гг., советская помощь, расхождение позиций, вопрос еврейской эмиграции.

Abstract: the article attempts to add additional touches to the understanding of the approaches of Soviet diplomacy at that time to the fate of Palestine on the basis of published archival documents of the foreign ministries of the USSR and Israel. Documents allow retrospective look at the role of Soviet diplomacy in the decision of the UN to create two States in Palestine, to understand the motives of the Soviet diplomatic service. Archival materials from the first years of the formation of relations between the two countries allow us to assess the diverse support provided by the Soviet Union to Israel in defending its existence, to show the political and ideological factors of growing differences in the positions of the parties, in particular on the Palestinian issue, where the approaches of Soviet diplomats working in the middle East did not coincide with the regional policy of the Israeli government.

Key words: the Palestinian question, UNGA resolution 181, USSR, Israel, diplomatic recognition, the Arab-Israeli war of 1948–1949, Soviet aid, divergence of positions, the issue of Jewish emigration.

Советско-израильские отношения прошли сложный путь, испытав на себе многие значительные изменения международной и региональной обстановки за 70 лет. Анализ начального этапа отношений между двумя государствами достаточно подробно и аргументированно представлен в работах российских исследователей последнего времени [23]. Тем не менее дальнейшее изучение документов из внешнеполитических архивов дает возможность внести дополнительные штрихи в видение подходов советской дипломатии того времени к судьбам Палестины и к оказанию всяческой поддержки независимости Государства Израиль в первые драматические годы его существования.

Открытию 6 сентября 1948 года израильского представительства в Москве, которое возглавила Г. Меир (Г. Меерсон), один из лидеров МАПАЙ¹, предшествовал ряд значимых событий.

Переломным событием в судьбе подмандатной Палестины стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1947 года резолюции 181 о создании двух государств на этой территории, значительную роль в котором сыграл СССР.

После решения Великобритании в феврале 1947 года передать вопрос о Палестине на обсуждение Объединенных Наций советник МИД СССР Б.Е. Штейн 6 марта 1947 года направил первому заместителю министра иностранных дел А.Я. Вышинскому записку по палестинскому вопросу, где писал, что вынесение его «на обсуждение Объединенных Наций представляет для СССР возможность впервые не только высказать свою точку зрения по вопросу о Палестине, но и принять эффективное участие в судьбе Палестины», что «вместе с независимостью Палестина должна получить демократический статут, который обеспечил бы полное и действительное равноправие (как гражданско-политическое, так и национальное) для всего населения Палестины» [9, с. 191].

Рассматривались разные возможности самоопределения двух народов. Постоянный представитель СССР при ООН А.А. Громыко, выступая 14 мая 1947 года на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН), указал на имеющиеся варианты решения,

¹ МАПАЙ – «Партия рабочих Земли Израильской».

при которых законные интересы еврейского, как и арабского, народа Палестины могут быть защищены должным образом, как при создании независимого двуединого демократического арабско-еврейского государства, так и при разделе Палестины на два самостоятельных независимых государства: еврейское и арабское [1, с. 211–218]. 30 сентября 1947 года глава советского внешнеполитического ведомства В.М. Молотов в телеграмме А.Я. Вышинскому, учитывая нарастание противоборства сторон, указал на предпочтительность раздела [33, с. 251]. 26 ноября 1947 года на заседании ГА ООН А.А. Громыко высказался за «вариант раздела Палестины на два самостоятельных демократических государства – арабское и еврейское» [2, с. 9], подчеркнув при этом, что данное решение соответствует коренным национальным интересам обоих народов. Аргументацию такого решения он повторил, выступая 30 декабря 1947 года перед представителями еврейской художественной и научной общественности Америки. А.А. Громыко подчеркнул, что «решение о разделе Палестины на два самостоятельных государства имеет важное историческое значение потому, что оно идет навстречу законным стремлениям еврейского народа к созданию своего собственного государства. Отрицание за евреями права иметь такое государство невозможно было бы оправдать, особенно учитывая всё то, что пережили евреи за Вторую мировую войну. ...Такой вывод находит также и историческое оправдание, ибо еврейское население, как и арабское, имеет глубокие исторические корни в Палестине» [27, с. 18–19]. Одновременно он подчеркнул, что «мы не можем согласиться с утверждением, будто бы решение о разделе Палестины направлено против арабов и арабских стран. По нашему глубокому убеждению, это решение соответствует коренным национальным интересам как евреев, так и арабов. ...Советский Союз всегда относился с сочувствием к народам арабского Востока, которые борются за свое освобождение от последних оков колониальной зависимости. Эта борьба арабских стран и народов всегда находила поддержку со стороны советского государства, национальной политикой которого является принцип равноправия и самоопределения народов» [27, с. 19–20].

Следует добавить, что советская дипломатия не только способствовала принятию резолюции 181, но и приложила значительные усилия, чтобы не допустить ее ревизии позднее. Так,

постоянный представитель СССР при ООН Я.А. Малик 27 июля 1948 года выступил в Совете Безопасности ООН против проекта обращения в Международный Суд за юридической консультацией, внесенный Сирией, мотивируя эту позицию юридически тем, что этот вопрос уже был решен Генеральной Ассамблеей, а политически – тем, что «обращение в Международный Суд будет способствовать продолжению в Палестине положения неустойчивости, неуверенности и будет тормозить дело мирного урегулирования в Палестине» [3, с. 48–49].

Рассматривая мотивы, которыми руководствовалась советская дипломатия при рассмотрении палестинского вопроса, несомненно, следует учитывать послевоенную международную ситуацию. Уже 5 марта 1946 года была произнесена в присутствии президента США Г. Трумэна Фултонская речь У. Черчилля, а 12 марта 1947 года президентом Г. Трумэном была провозглашена доктрина сдерживания Советского Союза. В условиях, когда США являлись единственным обладателем атомного оружия, «доктрина Трумэна» воспринималась в СССР как готовность Америки использовать это стратегическое преимущество, в том числе и на Ближнем Востоке. В этом ключе рассматривали советские дипломаты-ближневосточники ситуацию в регионе: «...нельзя не учитывать целей правящих клик Великобритании и США на Ближнем Востоке, которые состоят в том, чтобы укрепить и расширить свое господство в странах этого района, полностью закрепить за собой их нефтяные ресурсы, превратить эти страны в свои военные базы, создать военный блок арабских государств для антисоветской войны» [21, с. 24].

При выработке советской позиции по палестинскому вопросу имелось совпадение на тот момент интересов политического руководства СССР и лидеров сионизма. Сложился исследовательский консенсус относительно того, что Советский Союз стремился подорвать позиции Великобритании, рассматривая возникновение Израиля как шаг на пути к распаду Британской империи. Этот мотив учитывала и еврейская сторона: в июне 1946 года сотрудники Еврейского агентства для Палестины¹ отмечали, что «позиция СССР (в ООН) окажется дружественной.

¹ Еврейское агентство, или Палестинское еврейское бюро, создано в 1908 году Всемирной сионистской организацией, в 1929–1947 годы называлось «Еврейское агентство для Палестины», в настоящее время – Еврейское агентство для Израиля, или Сохнут.

Не потому, что они симпатизируют нам или ненавидят арабов, а исходя из необходимости свести политические счета с англичанами» [26, с. 155]. Кроме того, поддержав Израиль, советское руководство, как представляется, рассчитывало в то время «вбить клин» в отношения США и Великобритании и в отношения между США и арабскими странами.

В сетевых публикациях встречаются сомнения в сочувствии советских дипломатов к страданиям евреев в годы войны, о чем говорил А.А. Громько, выступая перед еврейской общественностью. Представляется, однако, что нельзя сбрасывать со счета эмоциональную атмосферу послевоенных лет и сострадание советских людей, которые сами заплатили высокую цену за победу над фашизмом. Г. Меир, обращаясь к тем годам, писала в своих воспоминаниях, что позиция Советского Союза, который сам понес огромные потери во время войны, была мотивирована глубокими чувствами симпатии к еврейскому народу, своими страданиями от рук нацистов заслужившему собственное государство [22, с. 244]. Дипломаты, работавшие на ближневосточном направлении, учитывали и достаточно распространенное тогда среди еврейского населения Палестины чувство признательности к стране, которая, уничтожив фашизм, спасла еврейский народ, а позднее оказала неоспоримую политическую и военную помощь Израилю в отстаивании его независимого существования. Высказывались мнения, что советский вождь рассчитывал на то, что Израиль станет проводником советского влияния в регионе, а созданное при советской поддержке государство может превратиться в важного союзника СССР на Ближнем Востоке и, может быть, новая страна выберет социалистический путь развития. Прямых документальных доказательств этого нет. Что касается мидовских ближневосточников, то ряд из них изначально весьма реалистично оценивал перспективы. Еще в апреле 1948 года советник МИД СССР Б.Е. Штейн писал А.Я. Вышинскому: «То обстоятельство, что в данный момент руководящая группа (сионисты) палестинских евреев «обращают свои взоры к СССР», вызывается чисто конъюнктурными обстоятельствами. В силу своей классовой природы сионисты будут поддерживать США, а не СССР» [4, с. 37]. Близко к этому оценивал советское видение Израиля позднее, в марте 1949 года, и временный поверенный

в делах Израиля в СССР М. Намир: «Максимум, на что они надеются в отношении Израиля, чтобы он оставался нейтральным и, может быть, повлиял в этом плане на еврейство в целом» [31, с. 478].

Как бы ни оценивались дипломатами перспективы, советская политика была последовательно нацелена на осуществление резолюции 181. В ответ на направленное министру иностранных дел Советского Союза В.М. Молотову 15 мая 1948 года, на следующий день после провозглашения Государства Израиль, послание министра иностранных дел Израиля М. Шертока, в котором он обратился с просьбой об официальном признании Правительством Советского Союза Государства Израиль и его Временного правительства¹, Советский Союз 18 мая 1948 года, уже в условиях начавшейся первой арабо-израильской войны, первым признал де-юре Государство Израиль². (США сделали такой же шаг лишь в 1949 г., а правительство Великобритании сделало это лишь 27 апреля 1950 г.) 26 мая 1948 года были установлены дипломатические отношения между двумя государствами, а 9 августа 1948 года в Тель-Авив прибыла советская дипломатическая миссия. 17 августа 1948 года Чрезвычайный и Полномочный Посланник СССР в Израиле П.И. Ершов вручил верительные грамоты премьер-министру Д. Бен-Гуриону. Советский дипломат был тогда первым и единственным дипломатическим представителем в воюющей стране. После вручения верительных грамот Д. Бен-Гурион сказал советскому посланнику: «Народ Израиля обязан Советскому Союзу за его моральную поддержку в ООН» [17, с. 348].

Только Советский Союз выступил на стороне Израиля в первые, самые тяжелые для израильцев дни арабо-израильской войны, оказав ему политическую и практическую поддержку. Позиция советского руководства была изложена в публикациях

¹ В телеграмме М. Шертока говорилось: «Я пользуюсь этой возможностью, чтобы выразить чувства глубокой благодарности и понимания еврейского народа Палестины, которые разделяются евреями во всем мире, за твердую позицию, занятую делегацией СССР в ООН в поддержку образования независимого суверенного еврейского государства в Палестине; за последовательное продвижение ею этой идеи, несмотря на все трудности» [34, с. 304–305].

² В телеграмме В.М. Молотова сообщалось: «Правительство Союза Советских Социалистических Республик приняло решение об официальном признании Государства Израиль и его Временного правительства». В. Молотов выразил надежду, что «создание еврейским народом своего суверенного государства послужит делу укрепления мира и безопасности в Палестине и на Ближнем Востоке», и высказал «уверенность в успешном развитии дружественных отношений между СССР и Государством Израиль» [35, с. 305].

центрального партийного органа – газеты «Правда». Так, 30 мая 1948 года на ее страницах говорилось: «Надо ясно сказать, что, ведя войну против молодого израильского государства, арабы не сражаются ни за свои национальные интересы, ни за свою независимость, но против права евреев создать свое собственное независимое государство. Несмотря на всю свою симпатию к движению национального освобождения арабского народа, советский народ осуждает агрессивную политику, ведомую против Израиля» [19].

Важной для Израиля в этот сложный период была советская дипломатическая поддержка в ООН, о чем говорят телеграммы министра иностранных дел Израиля М. Шертока специальному представителю Израиля в США Э. Эпштейну.

Существенной оказалась советская поддержка в первые послевоенные годы иммиграционных потоков еврейского населения из Восточной Европы в Палестину. СССР не препятствовал репатриации евреев из стран Восточной Европы в Палестину в отличие от американских и британских властей, которые перекрывали пути миграции в своей зоне ответственности, а британские власти перехватывали корабли с беженцами, отправленные Еврейским агентством, и направляли людей в лагеря перемещенных лиц. Эту гуманитарную проблему – тяжелое положение, в котором очутились большие массы еврейского населения после войны, – поднял А.А. Громыко, выступая в ООН 14 мая 1947 года. Он сказал, что «огромное количество уцелевшего еврейского населения Европы оказалось лишенным родины, крова, средств существования», что «сотни тысяч евреев бродят по разным странам Европы в поисках убежища», что «большая часть из них находится в лагерях перемещенных лиц и все продолжают терпеть большие лишения» [1, с. 215].

В разразившейся в 1948 году арабо-израильской войне молодые репатрианты из стран Восточной Европы составили тот призывной контингент, который позволил создать Армию обороны Израиля. Израильский политический деятель Ицхак Шамир отмечал, что большую роль в арабо-израильской войне сыграли добровольцы-евреи, ранее служившие в Рабоче-крестьянской Красной армии и Советской армии. В сети встречались утверждения, что весной 1948 года бывшим демобилизованным

из Красной армии офицерам-евреям было негласно разрешено выезжать в Палестину вместе с семьями, если они того пожелают. По официальным каналам советские добровольцы в Израиль не направлялись. Сколько участников войны выехало в Палестину до и в ходе войны 1948–1949 годов – доподлинно неизвестно. Документально известно, что многие евреи, воевавшие на фронтах Великой Отечественной войны, обращались в Антифашистский еврейский комитет и в Министерство иностранных дел за разрешением поехать добровольцами в Палестину. Об этом и о позиции МИД СССР свидетельствуют два документа – поступившее в апреле 1948 года в МИД письмо Э.Г. Лемберга, адвоката, гвардии инженера-капитана, содержавшее подготовленный им доклад «О необходимости направления значительного кадра евреев СССР в Палестину» [24, с. 36], и заключение по этому докладу советника МИД Б.Е. Штейна, которому это письмо было направлено на экспертизу замминистром А.Я. Вышинским. Б.Е. Штейн, приведя ряд аргументов, заключил, что «предложение автора доклада о посылке в Палестину 50 тысяч евреев не может быть принято» [4, с. 37].

Решающее значение для Израиля в отстаивании собственного государства имели поставки вооружений, чему способствовал Советский Союз. Помимо чисто военного значения такая поддержка усиливала боевой дух израильтян. Еще до вывода британских войск из Палестины в декабре 1947 года вопрос о важности поставок вооружений для будущего еврейского государства был затронут М. Шертоком, будущим министром иностранных дел Израиля, в беседе с заместителем Генерального секретаря ООН А.А. Соболевым. Возражая против эмбарго на поставки вооружений в Палестину, в качестве аргумента М. Шерток приводил согласие Еврейского агентства для Палестины с резолюцией 181, считая, что «те, кто принимает на себя обязательства подчиняться решению ООН и оказывает помощь в его исполнении, могут по праву получать военную и другую помощь» [10, с. 280]. 22 января 1948 года В.М. Молотову было сообщено, что чехи отказались продать оружие Еврейскому агентству для Палестины, которое обратилось с этой просьбой в ноябре 1947 года [7, с. 281]. 5 февраля года М. Шерток в беседе с А.А. Громыко обратился «с просьбой вмешаться в ситуацию» [32, с. 287].

В мае 1948 года уже в ходе боевых действий представители государства Израиль вновь обратились через А.А. Громыко с просьбой о военной помощи. В ответ на это обращение ближневосточный отдел МИД 5 июня 1948 года предложил: «1. Дать понять чехам и югославам, в доверительном порядке через наших послов в Праге и Белграде, о желательности оказания содействия представителям государства Израиль в закупке последними и отправке в Палестину артиллерии и самолетов, учитывая, что, несмотря на решение Совета Безопасности о запрещении ввоза вооружения в арабские страны, последние имеют полную возможность получить оружие в необходимом количестве с английских складов и баз в Трансиордании, Ираке и Египте. <...>» [5, с. 42–43]. Однако для дипломатов ситуация была весьма непростой, и не случайно на этом документе замминистра В.А. Зорин написал: «Мы не можем так неосторожно действовать. Ведь мы голосовали за прекращение огня в Палестине. Нам следует воздержаться от шагов, которые могут быть использованы против нас» [5, с. 43]. В Совете Безопасности ООН советскому представителю пришлось применить право вето при голосовании по проекту резолюции «О проникновении вооружений морским и сухопутным путем в Палестину».

В опубликованных официальных документах нет точного ответа на вопрос о том, когда начались эти поставки. Но остается фактом, что вооружения, включая винтовки, пулеметы и самолеты, были поставлены. Во всяком случае, 17 августа года, приветствуя советского посланника, премьер-министр Израиля Д. Бен-Гурион сообщил, что израильская «армия получила значительное количество оружия из Чехословакии и Югославии, в том числе артиллерию, которой в начале войны совсем не было» [17, с. 349]. В своих воспоминаниях Г. Меир писала: «Кто знает, устояли бы мы, если бы не оружие и боеприпасы, которые мы смогли закупить в Чехословакии и транспортировать через Югославию и другие балканские страны в черные дни начала войны...» [22, с. 244].

Вопрос о военно-техническом сотрудничестве продолжал ставиться израильской стороной и после открытия израильского представительства в Москве. 5 октября 1948 года состоялась встреча израильского военного атташе в Москве полковника

И. Ратнера с первым заместителем начальника Генерального штаба генералом армии А.А. Антоновым. В телеграмме, направленной И. Ратнером Д. Бен-Гуриону, сообщалось, что «обсуждены следующие вопросы: а) подготовка командного состава (краткосрочные и долгосрочные курсы), б) поставки оружия из немецких трофеев, в) способы отправки – воздухом или морем. По протоколу мы должны теперь вынести эти вопросы на обсуждение советского МИД, который и примет решение. В преддверии этого Вам необходимо в ближайшие дни сообщить, какие виды вооружений и в каком количестве нам требуются из этого источника» [29, с. 398]. В ответной телеграмме от 8 ноября 1948 года премьер-министр и министр обороны Израиля Д. Бен-Гурион сообщил список запрашиваемых вооружений, включающий танки, артиллерию, авиацию, боеприпасы и запчасти [37, с. 424–425].

Реакция советского внешнеполитического ведомства была сдержанной, предлагалось ответить, что «советское правительство, внимательно относящееся к судьбе государства Израиль и защищающее его права на независимое и самостоятельное существование, тем не менее не хочет вступать в противоречие с решением Совета Безопасности о прекращении военных действий в Палестине и о запрещении членам ООН снабжать оружием армии стран, воюющих в Палестине» [6, с. 82]. Из пометы на этом документе – «т. Бакулину. Дайте записку на имя т. Молотова. 25/XI. В. Зорин» – явствует, что вопрос был доложен министру [6, с. 82].

Г. Меир сообщает в МИД Израиля об уклончивом ответе Молотова на приеме по случаю празднования годовщины Октябрьской революции. По ее словам, когда она похвалила парад, добавив: «Если бы только у нас были некоторые из вооружений, которые были на параде», – В.М. Молотов неопределенно ответил: «Вы будете их иметь, даже если мы начали с малого» [36, с. 426]¹. До отъезда Г. Меир этот вопрос не был решен, и при прощальной встрече Г. Меир в апреле 1949 года с недавно назначенным на пост министра иностранных дел СССР А.Я. Вышинским она вновь подняла вопрос об оказании Советским Союзом помощи государству Израиль поставкой оружия и подготовкой военных

¹ В своих мемуарах Г. Меир так вспоминает об этом эпизоде: «И Молотов, словно прочитав мои мысли, поднял свой стаканчик с водкой и сказал мне: «Не думайте, что мы всё это получили сразу. Придет время, когда и у вас будут такие штуки. Всё будет в порядке» [22, с. 267].

кадров. Министр, ответивший, что «поставленный Мейерсон вопрос – острый и сложный, могущий создать ряд затруднений», дал понять, что положительный ответ проблематичен [13, с. 482].

Недолгий период пребывания Г. Меерсон в качестве посланника Государства Израиль в СССР с сентября 1948 года по апрель 1949 года, когда она покинула этот пост, будучи включена в состав правительства Израйля, оказался весьма непростым – совпадавшие интересы всё более заслонялись существенными расхождениями.

У советской дипломатии росли опасения относительно сближения Израйля с США. Уже в октябре 1948 года министр иностранных дел Украины Д.З. Мануильский, принимавший участие в работе ГА ООН, сообщил о свидетельствах того, что М. Шерток согласовывает свою позицию с представителями Госдепартамента США [14, с. 76]. В январе и феврале 1949 года советские послы в Израйле и США при беседах с израильянами выражали беспокойство в связи с возможностью присоединения Израйля к плану Маршалла, о чем израильское внешнеполитическое ведомство сообщало своему послу в Москве. В марте 1949 года российские дипломаты, оценивая перспективы внешнеполитического курса Израйля, писали: «...представляется вероятным, что оно (новое правительство Израйля. – Г.П.) будет, как и прежде, проводить политику ориентации на американцев. Однако в связи с тем, что государство Израиль имеет еще ряд важных нерешенных вопросов (гор. Иерусалим, границы и т.д.), в решении которых существенную роль будет играть СССР, правительство Израйля вряд ли сейчас будет занимать позиции, открыто враждебные нам» [28, с. 477].

Позиции обеих стран всё более расходились по урегулированию ситуации в Палестине. По оценке советских дипломатов, «еврейское правительство склонно согласиться с передачей арабских территорий Палестины Трансиордании и отказаться от предусмотренного решением Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1947 г. создания независимого арабского государства в Палестине» [18, с. 63]. Тогда как советская дипломатия категорически возражала против попыток передачи арабских территорий Палестины Трансиордании и полагала, что «следует настаивать на безотлагательном выполнении резолюции Ге-

неральной Ассамблеи от 29 ноября 1947 г. в части, касающейся создания независимого арабского государства в Палестине в пределах, определенных упомянутой резолюцией» [8, с. 72]. В сентябре 1949 года советские дипломаты-ближневосточники видели решение палестинской проблемы следующим образом: «Важнейшей задачей ООН в решении палестинской проблемы должно быть: создание независимого арабского государства в арабской части Палестины, что даст возможность вернуть значительную часть беженцев к их очагам и мирному созидательному труду; заключение мира между арабскими странами, с одной стороны, и государством Израиль – с другой; разрешение всех спорных вопросов путем прямых мирных переговоров между арабами и евреями; установление международного статута Иерусалима и защита “святых” мест. Такое решение палестинского вопроса будет отвечать интересам дела мира и подлинным чаяниям арабского и еврейского народов» [20, с. 103].

Не совпадали позиции сторон и по статусу Иерусалима, хотя советская дипломатия учитывала мнение Израиля и предлагала «поддержать требование евреев о включении Нового Города, где никаких “святых мест” нет, в состав еврейского государства, но не всего Нового Города, как этого требуют евреи, а лишь части, населенной евреями. Арабскую часть Нового Города включить в состав арабского государства Палестины. Над Старым Городом, где главным образом и сосредоточены “святые места” христиан, евреев и мусульман, ...установить... специальный международный режим под наблюдением ООН» [8, с. 72].

С самого начала дипломатических контактов между двумя странами израильской стороной был поставлен вопрос об эмиграции евреев из СССР в Израиль, становящийся всё более болезненной темой в советско-израильских отношениях. Израильская дипломатия весьма прямолинейно добивалась, чтобы вслед за поддержкой Советским Союзом создания Государства Израиль последовало разрешение на выезд советских евреев на историческую родину. На встрече с советским послом П.И. Ершовым еще до отъезда в Москву Г. Меир подчеркивала, что вопрос об иммиграции является важнейшим для Государства Израиль [16, с. 347]. Тезис, что еврейская проблема может быть

решена коренным образом лишь путем широкой иммиграции евреев в Государство Израиль, был поднят ею сразу по приезду в беседе с заместителем министра иностранных дел В.А. Зориным 14 сентября 1948 года [11, с. 54].

Советское руководство проводило четкую грань между поддержкой независимого существования Государства Израиль на площадке ООН и в международной политике и репатриацией советских граждан еврейской национальности, которую считало неприемлемой.

Такая позиция была изложена в опубликованной 21 сентября 1948 года статье И. Эренбурга, советского гражданина еврейской национальности. Ее главный тезис, по мнению израильских дипломатов, заключался в том, что еврейский вопрос не может быть решен с помощью сионизма [25, с. 397]. Как сообщал временный поверенный в делах Израиля М. Намир, И. Эренбург в беседе с ним сказал, что «в России нет еврейского вопроса, и он дружески советует оставить любые попытки втянуть их в сионизм и репатриацию – иначе на нас разозлятся и власти, и представители местной еврейской общины [30, с. 435].

Активизм израильских дипломатов привел к тому, что 7 февраля 1949 года замминистра иностранных дел В.А. Зорин сделал устное заявление послу Государства Израиль относительно «незаконной деятельности миссии государства Израиль, побуждающей советских граждан к выходу из советского гражданства...» [12, с. 460].

Вопросы судьбы советских евреев, антисемитизма в СССР требуют отдельного рассмотрения и выходят за рамки данной статьи. Интересно, как видел эту проблему в марте 1949 года временный поверенный в делах Израиля в СССР М. Намир. Он писал своим израильским коллегам: «...возможны три сценария развития событий: массовый переезд в Биробиджан для создания там новой советской еврейской нации, тотальная ассимиляция или разрешение на репатриацию [в Израиль]. По моему мнению, первое решение не следует принимать во внимание. Ассимиляция невозможна, а репатриация требует иной международной атмосферы. Но если опасность мировой войны ослабнет или хотя бы отодвинется на несколько лет, возможно, будут предприняты попытки идти всеми тремя путями одновременно...» [31, с. 479].

Однако и на этом усложняющемся фоне советская дипломатия продолжала поддерживать молодое государство по многим позициям, не прерывались интенсивные двусторонние консультации по согласованию позиций, прежде всего в ООН. 24 ноября 1948 года на третьей (политической) сессии Генеральной Ассамблеи ООН Советский Союз предложил проект решения о выводе иностранных войск с территории Палестины. Наша страна последовательно поддерживала вступление Израиля в члены ООН. 19 декабря 1948 года Советский Союз проголосовал за принятие Израиля в ООН, что было отклонено из-за отсутствия необходимого большинства голосов. 5 мая 1949 года советский представитель в ООН потребовал незамедлительно принять Государство Израиль в члены ООН и осудил проволочки, чинимые другими странами по этому вопросу. 11 мая 1949 года Израиль был принят в ООН при энергичной поддержке Советского Союза.

С тех времен минуло более семи десятков лет, сменилось несколько этапов в развитии международных политических и экономических отношений, изменилась наша страна, да и Израиль не остался прежним. Сегодня отношения между нашими странами, пережив не один кризис, динамично развиваются во многих сферах, и их дальнейшему позитивному развитию будут полезны размышления историков в обеих странах о пройденном пути.

Опубликованные внешнеполитические документы обеих стран дают живое представление о том, как творилась послевоенная история на Ближнем Востоке, какую роль играла в этом советская дипломатия. Они подтверждают достоверность основных выводов российских специалистов по истории советско-израильских отношений и опровергают встречающиеся конъюнктурные домыслы. Вместе с тем они показывают преемственность ближневосточной политики нашей страны, с тех времен и до наших дней отстаивающей принцип создания двух государств для двух народов на земле Палестины.

Литература

1. Выступление постоянного представителя СССР при ООН А.А. Громыко на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу о Палестине. 14 мая 1947 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 83.

2. Выступление постоянного представителя СССР при ООН А.А. Громыко на пленарном заседании второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 26 ноября 1947 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 1.
3. Выступление постоянного представителя при ООН Я.А. Малика в Совете Безопасности ООН по палестинскому вопросу. 27 июля 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 22.
4. Заключение советника МИД СССР Б.Е. Штейна на доклад Э.Г. Лемберга, направленное заместителю министра иностранных дел СССР А.Я. Вышинскому. 22 апреля 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 16.
5. Записка заведующего Ближневосточным отделом МИД СССР И.Н. Бакулина заместителю министра иностранных дел СССР В.А. Зорину. 5 июня 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 19.
6. Записка заведующего Отделом стран Ближнего и Среднего Востока МИД СССР И.Н. Бакулина заместителю министра иностранных дел СССР В.А. Зорину. 24 ноября 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 40.
7. Записка заместителя министра иностранных дел СССР В.А. Зорина министру иностранных дел СССР В.М. Молотову. 22 января 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 109.
8. Записка «Предварительные выводы о позиции евреев в Палестинском вопросе». 16 октября 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 35.
9. Записка советника МИД СССР Б.Е. Штейна первому заместителю министра иностранных дел СССР А.Я. Вышинскому. 6 марта 1947 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 74.
10. Запись беседы директора политического департамента Правления Еврейского агентства для Палестины М. Шертока с заместителем Генерального секретаря ООН А.А. Соболевым. 26 декабря 1947 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 108.
11. Запись беседы заместителя министра иностранных дел СССР В.А. Зорина с посланником Израиля в СССР Г. Мейерсон. 14 сентября 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 29.
12. Запись беседы заместителя министра иностранных дел СССР В.А. Зорина с посланником Израиля в СССР Г. Мейерсон. 7 февраля 1949 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 218.
13. Запись беседы министра иностранных дел СССР А.Я. Вышинского с посланником Израиля в СССР Г. Мейерсон. 14 апреля 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 237.
14. Запись беседы министра иностранных дел СССР Д.З. Мануильского с министром иностранных дел Израиля М. Шертоком. 22 октября 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 37.
15. Запись беседы посланника Израиля в СССР Г. Мейерсон с министром иностранных дел СССР А.Я. Вышинским. 14 апреля 1949 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 238.
16. Запись беседы посланника СССР в Израиле П.И. Ершова с посланником Израиля в СССР Г. Мейерсон. 14 августа 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 148.
17. Запись беседы посланника СССР в Израиле П.И. Ершова с премьер-министром Израиля Д. Бен-Гурионом. 17 августа 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 149.
18. Запись беседы члена делегации СССР на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН С.К. Царапкина с членом делегации Израиля в ООН М. Оренштейном. 13 октября 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 33.
19. Израиль существует благодаря СССР. – URL: <https://zabinok.livejournal.com/727638.html> (дата обращения: 07.08.2019).
20. Из справки Отдела стран Ближнего и Среднего Востока МИД СССР «Палестинский вопрос». 3 сентября 1949 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 52.

21. Краткая справка «О выполнении решения Генеральной Ассамблеи относительно раздела Палестины». (без даты, после 28 января 1948 г.) // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 6.
22. *Меир Г.* Моя жизнь / Голда Меир. – М., 2017.
23. *Носенко Т.В.* Политика СССР и США по вопросу создания Государства Израиль (1945–1948) // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2016. – № 2.
24. Письмо адвоката Э.Г. Лемберга заместителю министра иностранных дел А.Я. Вышинскому. 15 апреля 1948 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 156.
25. Письмо директора Восточноевропейского департамента МИД Израиля Ш. Фридмана министру иностранных дел Израиля М. Шертоку, в Париж. 30 сентября 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 175.
26. Письмо заведующего Арабской секцией Политического департамента правления Еврейского агентства для Палестины Э. Сассона представителю Еврейского агентства для Палестины в Вашингтоне Э. Эпштейну. 28 июня 1946 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 63.
27. Речь постоянного представителя СССР при ООН А.А. Громыко на обеде, устроенном американским Комитетом еврейских писателей, художников и ученых в честь правительства СССР в связи с решением Генеральной Ассамблеи ООН о разделе Палестины на два государства. 30 декабря 1947 г. // Ближневосточный конфликт. Документы. – М., 2003. – Т. 1. – Док. № 3.
28. Справка Отдела стран Ближнего и Среднего Востока МИД СССР «Новое правительство Государства Израиль». 15 марта 1949 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 232.
29. Телеграмма военного атташе при миссии Израиля в СССР полковника И. Ратнера премьер-министру и министру обороны Израиля Д. Бен-Гуриону. 6 октября 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 177.
30. Телеграмма временного поверенного в делах Израиля в СССР М. Намира генеральному директору МИД Израиля У. Эйтану. 2 декабря 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 203.
31. Телеграмма временного поверенного в делах Израиля в СССР М. Намира директору Восточноевропейского департамента МИД Израиля Ш. Фридману. 18 марта 1949 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 233.
32. Телеграмма директора Политического департамента правления Еврейского агентства для Палестины М. Шертока председателю правления Еврейского агентства для Палестины Д. Бен-Гуриону, из Нью-Йорка. 13 февраля 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 113.
33. Телеграмма министра иностранных дел СССР В.М. Молотова заместителю министра иностранных дел СССР А.Я. Вышинскому, в Нью-Йорк. 30 сентября 1947 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 94.
34. Телеграмма министра иностранных дел Израиля М. Шертока министру иностранных дел СССР В.М. Молотову. 15 мая 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 120.
35. Телеграмма министра иностранных дел СССР В.М. Молотова министру иностранных дел Израиля М. Шертоку. 18 мая 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 121.
36. Телеграмма Посланника Израиля в СССР Г. Мейерсон генеральному директору МИД Израиля У. Эйтану. 9 ноября 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 194.
37. Телеграмма премьер-министра и министра обороны Израиля Д. Бен-Гуриона военному атташе при миссии Израиля в СССР полковнику И. Ратнеру. 8 ноября 1948 г. // Советско-израильские отношения: сб. документов. – М., 2000. – Т. 1. Кн. 1. – Док. № 193.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Устинович Елена Степановна,

доктор политических наук,
Курская государственная сельскохозяйственная
академия имени И.И. Иванова,
E-mail: lenausti@mail.ru

Elena S. Ustinovich,

Doctor of Political Science,
Kursk State Agricultural I.I. Ivanov Academy
Email: lenausti@mail.ru

Бочанов Максим Александрович,

кандидат политических наук, Среднерусский институт
управления – филиал РАНХиГС, Орел.
E-mail: max8797@list.ru

Maxim A. Bochanov,

Ph.D. (Political Science),
Central Russian Institute of Management – a branch of Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration, Orel.
Email: max8797@list.ru

РЕПУТАЦИОННЫЙ КАПИТАЛ ГОСУДАРСТВА: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

REPUTATION CAPITAL OF THE STATE: FROM THEORY TO PRACTICE

Аннотация: статья посвящена учебному пособию «Репутационный капитал государства», авторами которого являются А.Э. Рудакова, С.С. Жильцов, О.Е. Гришин. В пособии исследуется проблема измерения, формирования и реализации репутационного капитала как политического ресурса государства. Проводится обстоятельный анализ репутационного капитала России в контексте мировой политической практики, раскрываются основные проблемы его развития, даны четкие рекомендации для достижения позитивного результата. Необходимо отметить, что материал изложен и структурирован в соответствии с требованиями к учебным пособиям, излагается в доступной логически выверенной и ясной для обучающихся форме. В пособии содержится разработанная авторским коллективом рабочая программа учебного курса «Репутационный капитал государства».

Ключевые слова: репутация, государство, репутационный капитал, политический ресурс, политические технологии.

Abstract: the article is devoted to the recently published textbook “Reputation capital of the state”, whose authors are A.E. Rudakova, S.S. Zhiltsov, O.E. Grishin. In the manual, the authors study the problem of measuring, forming and implementing reputation capital as a political resource of the state. A thorough analysis of Russia’s reputation capital in the context of global political practice is conducted, the main problems of its development are revealed, and clear recommendations are given for achieving a positive result. It should be noted that the material is presented and structured in accordance with the requirements for textbooks, is presented in an accessible logically verified and clear form for students. The manual contains a working program of the training course “Reputational capital of the state” developed by the author’s team.

Key words: reputation, state, reputation capital, political resource, political technologies.

Современная мировая политика и международные отношения имеют достаточно значительную ресурсозависимость. Сегодня, как и много лет назад, наличие ресурсной базы – главное условие и фундаментальная основа состоятельности государства на мировой арене, и в этом мировая политика константна. Безусловно, ни для кого не секрет, что мировой политической процесс жидется именно на постоянной борьбе за ресурсы, и в ближайшее время иного не предвидится. В данный отрезок времени, в эпоху мировой политической и экономической нестабильности, значимым ресурсом государства является его репутационный капитал. Причем его наличие и высокий уровень важны как для внутренней, так и для внешней политики государства. Международная конкуренция в мире с каждым годом только усиливается, и в этих условиях репутационный капитал играет заметную роль в реализации национальных интересов России.

Несмотря на то что репутационный капитал государства – это нематериальный актив, он способен обеспечить государству приток инвестиций в экономику, в том числе в туристическую сферу, содействовать проведению крупных международных мероприятий.

Репутационный капитал:

- способствует привлечению страны в качестве арбитра в международных спорах и конфликтных ситуациях;
- обеспечивает ведущие роли в международных организациях и защиту интересов крупных компаний, зарегистрированных на территории государства;
- ведет к созданию выгодных экономических и военно-политических союзов и налаживанию партнерских связей с другими акторами мировой политики;

- улучшает возможности участия в крупных международных проектах и консорциумах.

От репутационного капитала государства во многом зависят социально-демографический комфорт внутри страны, стабильность и эффективность проводимой внутренней политики, устойчивость политических элит, экономическое развитие державы.

Исходя из этого, вышедшее из печати учебное пособие «Репутационный капитал государства» [1] под редакцией О.Е. Гришина, авторами которого являются А.Э. Рудакова, С.С. Жильцов, О.Е. Гришин, по нашему мнению, крайне актуально. Исследований на эту тему очень мало. Вышедшее пособие является одной из первых попыток изложить проблематику в учебно-методическом формате. Это придает ему дополнительную новизну и ценность для развития современной политической науки. Более того, с нашей точки зрения, этот труд имеет и весомую практическую значимость, так как ориентирован не только на студенческую аудиторию, но и на специалистов-политологов, преподавателей, аспирантов.

Настоящее учебное пособие состоит из учебно-методического блока, трех глав, включающих в себя шесть параграфов. Методический блок содержит программу учебного курса «Репутационный капитал государства». Как нам видится, разработка новых авторских курсов требует креативного мышления, новых авторских подходов, научного чутья и связана с определенными рисками и трудностями внедрения в учебный процесс, однако без разработки и внедрения новых спецкурсов и дисциплин в учебный процесс трудно себе представить развитие политологического образования, ведь политический процесс довольно динамичен и претерпевает массу изменений, которые обязательно должны освещаться в учебной программе при подготовке будущих политологов и специалистов по международным связям, будь то журналисты или дипломаты, государственные служащие.

Особенно чутко к этому должны относиться ведущие высшие учебные заведения, где наблюдается приток активной талантливой молодежи, которая уже в самом ближайшем будущем составит основу кадрового резерва страны.

Основные цели дисциплины авторы пособия видят в получении обучающимися теоретических знаний в таких областях, как

формирование и развитие репутационного капитала, определение факторов его построения, а также практических навыков по формированию и реализации репутационного капитала страны относительно разных уровней политической системы. Среди задач, ведущих к реализации целей, обозначены:

- формирование знаний и представлений о существенных характеристиках, функциях, структурных особенностях репутационного капитала;

- получение новых знаний о концептуальных началах, которые находятся в основе государства как политического института;

- приобретение практических навыков анализа технологий, которые способствуют формированию и развитию репутационных принципов государства;

- обучение методологии поиска факторов, трендов и закономерностей, составляющих «репутационный портфель» России;

- наконец, развитие способности самостоятельного поиска оптимальных технологических решений, которые формируют и в дальнейшем способны реализовать репутационный капитал Российской Федерации.

Авторы подошли к исследованию обозначенной проблематики в четком соответствии с научной логикой. В первой главе пособия репутационный капитал государства рассматривается как важный политический ресурс. Первый параграф содержит анализ существенных основ, функций и структуры репутационного капитала государства. В нем проведен достаточно глубокий анализ понятийной базы и категорий, которые так или иначе соприкасаются с репутационным капиталом государства. Довольно обширно представлены определения и выводы как теоретиков политической науки, экономистов, специалистов в сфере PR, социологов, так и политиков, бизнесменов, инвесторов, что усиливает научно-методическую основу пособия. Например, К. Маркс заявлял, что капитал – это самовозрастающая стоимость, которая, в свою очередь, способна давать прибавочную стоимость. Фактор прироста прибавочной стоимости – это труд наемных рабочих. Дж.М. Кейнс вообще не разграничивал понятий «капитал» и «богатство» по главному признаку первого (давать доход). Д. Рикардо считал капиталом средства производства. Для И. Фишера капитал – запас богат-

ства в текущий момент. Для А. Смита капитал – накопленный запас вещей или денег [1, с. 35].

Один из крупнейших в мире инвесторов У. Баффетт говорит о репутации как о неосязаемом активе, который очень мало защищен от всевозможных рисков и ошибок, в то же время представляет для компании большие возможности и доходы. Именно репутационный капитал влияет на возможности корпорации справляться со стратегическими, производственными и, конечно, политическими задачами; он также прямым образом влияет и на стоимостные характеристики компании.

Для нас оказалась очень любопытна позиция Т. Бентона, который разделял ресурсы с возможностями. Он говорил о том, что возможности могут включать в себя определенные знания, умения, лидерские качества, силу и многое другое. Под ресурсами он понимал авторитет, возможность влиять на средства массовой информации, контроль силовых структур, какие-либо материальные ресурсы: земли, недвижимость, средства производства [1, с. 37].

Важно отметить, что большинство зарубежных ученых трактуют репутацию как важнейший нематериальный ресурс государства, который формируется исходя из многих факторов, основным из которых является общественное мнение, которое говорит о том, как потенциально поведет себя субъект репутации в той или иной ситуации.

Для ряда исследователей понятие «репутация» тождественно бренду, авторитету или имиджу. Здесь мы поддерживаем позицию авторов пособия, четко разделяющих эти термины и убежденных, что репутация – это самостоятельный актив, который требует особенных подходов и методологии исследования и развития. Авторы выделяют и свойства, характерные для репутации:

- нематериальный характер;
- продолжительное время формирования;
- невозможность изъять или отторгнуть ее от субъекта;
- невозможность являться собственностью субъекта, однако возможность, а порой и необходимость отстаивать ее с помощью норм права.

Нельзя не согласиться с авторами пособия, которые рассуждают о репутационном капитале государства как о востребован-

ной категории политической науки. Они считают, что рассматривать репутационный капитал стоит с другими категориями политологии, такими как «репутация», «государство», «имидж», «бренд».

Репутация государства зачастую является тем фактором, который определяет формирование прогнозов его внутренней и внешней политики. Продолжая рассматривать сущностные характеристики репутационного капитала государства, можно заметить сложность формирования его самого и его структуры, складывающейся из различных компонентов, среди которых – имидж, стереотипы, ассоциации, бренд, впечатления, сложившиеся убеждения, порой предрассудки. Российский политолог О.В. Гаман-Голутвина рассуждает о качестве человеческого капитала, называя его одним из главнейших условий высокой конкурентоспособности страны на международной арене [1, с. 37].

Логичен вывод авторов пособия, в котором они подчеркивают, что репутационный капитал – это во многом результат политической коммуникации. Хотелось бы немного развить данную мысль. Мы считаем, что правильно выстроенная политическая коммуникация и формирует репутационный капитал государства. Когда политическая информация циркулирует в информационном поле, коммуникатор может использовать различные формы и приемы донесения информации до разной целевой аудитории. Чаще всего доносят позитивные установки, связанные с государством, его политическими институтами, бизнесом, политическими лидерами, средствами массовой информации, лидерами мнений, – всё это в итоге формирует репутацию и в перспективе способно приносить государству дивиденды как от разных структур общества внутри страны, так и от зарубежных государств и компаний. Это подтверждают и слова американского социолога и политолога К. Дойча, разработавшего коммуникативную модель политической системы. Он называл политическую коммуникацию центром политической науки, а политические системы представлял в качестве обширных коммуникационных сетей.

Любопытно образное сравнение политической коммуникации, которое дает французский политолог Ж.-М. Коттрэ, с ролью и значением кровообращения для человеческого организма [1, с. 52]. А с точки зрения отечественного политолога С.Ю. Лисовой,

политическая коммуникация представляется в двух следующих аспектах:

- уровень философско-теоретический: здесь политика изучается посредством теории коммуникации;
- уровень инструментально-технологический: он связан с использованием в политической среде коммуникативного инструментария [1, с. 53].

Первый подход авторы предлагают применять для анализа и прогнозирования динамики характеристик репутации государства. Второй подход используется для выявления коммуникационных технологий, принимающихся при формировании и реализации репутационного капитала страны.

В учебном пособии отдельный параграф отводится изучению зарубежного опыта формирования репутационных стратегий государств. Проведен обстоятельный анализ стратегий по повышению репутационного капитала, которые действуют в отдельных государствах. Отмечается, что международная практика формирования репутационного капитала осуществляется с помощью брэндинга и развития имиджа страны. Бренд страны включает в себя ряд компонентов, среди которых принято указывать следующие:

- экспортные поставки (спрос на продукты, выпускаемые той или иной страной, мнение людей о них);
- управление в государстве (учитывается мнение общества о работе правительства и бюрократического аппарата, восприятие в государстве проблематики и терминологии глобального мира: демократия; проблемы неравенства, бедности, справедливости; экологическая повестка и ряд других);
- культура и культурное наследие страны (восприятие государства в контексте ценностей мировой культуры, вклада в нее, популярности ее кинематографа, музыки, классического и современного искусства, памятников архитектуры, литературы и даже спортивных достижений, хотя их можно выносить отдельным пунктом);
- люди и человеческий капитал (восприятие репутации населения, открытость, дружелюбие, образованность, уровень враждебности, дискриминации в государстве по каким-либо признакам);

– туризм (степень развития отрасли гостеприимства в государстве, отношение граждан и властей к достопримечательностям, крупным международным событиям, соревнованиям, объектам туризма, общий уровень заинтересованности иностранцев в посещении страны);

– инвестиции и иммиграция (привлекательность государства для переезда людей в целях постоянного проживания, обучения, работы, оценка гражданами экономических и социальных условий для проживания в государстве).

Ярким примером здесь выступает Швейцария, которая является образцовым проектом «Swissness» – так называемой швейцарскости. Это определение вбирает в себя швейцарский образ жизни, дух, культуру, мировоззрение людей, гордящихся пунктуальностью, точностью, экологичностью, ответственностью, лояльностью. Причем, экологичность здесь выступает в широком смысле как образ жизни, направленный на всестороннее ресурсосбережение. Чуть ли не каждому в мире знаком образ степенной альпийской страны банков, часов и сыра. Швейцария создала очень привлекательный образ альпийского государства, являющегося островком стабильности и уверенности в сравнении с остальным беспокойным миром. В особенности четко это прослеживается в эпоху сегодняшних постоянных потрясений и кризисов.

Для Российской Федерации существует необходимость в таком важном виде капитала, как репутационный капитал. Как уже говорилось ранее, в современном мире репутационный капитал – это политический ресурс государства, способствующий решению страной широкого круга стратегических задач, начиная с военно-политических и заканчивая привлечением международных инвестиций, хотя начинать, конечно, нужно именно с них. Авторы пособия это четко понимают и во второй главе проводят научный анализ репутационного капитала России, основываясь на изученных ранее теоретических аспектах заявленной темы.

Итак, проводя исследование репутационного капитала нашей страны, А.Э. Рудакова, С.С. Жильцов и О.Е. Гришин рассуждают о барьерах и трудностях в формировании высокого уровня позитивного репутационного капитала России в глазах ее граждан и мирового сообщества. Среди них можно отметить стереоти-

пы и мифы про «бытовую неустроенность», «дикую экономику», «разгул коррупции», «беспробудное пьянство населения» и подобные вплоть до медведей, бродящих по улицам. Поэтому необходимо создавать новый благоприятный образ государства, воспользовавшись множеством позитивных примеров героической истории, богатейшей, выдающейся культуры, растущего научно-технического потенциала, спортивных побед. Всё это позволит побороть стереотипное мышление о России в мире.

Проанализировав репутационный капитал в контексте полит-технологического подхода, можно заметить, что с его успешным развитием нивелируются многие проблемные вопросы, стоящие на внутренней политической повестке: существенное снижение протестных настроений в обществе, высокий уровень поддержки реализуемого властью политического курса, высокий уровень гражданской культуры населения, усиление легитимности власти, социально-политическая стабильность в государстве. Нужно отметить, что такого рода результат в этом случае не является пропагандистским и манипулятивным инструментом. Он приносит нематериальную прибыль, которая выражается в росте уровня доверия населения к государству и его институтам, признании права государства принимать решения, которые касаются судеб миллионов людей. Это оказывается крайне важно в условиях любого рода нестабильности и кризисных явлений.

Заслуживает внимания тезис авторов, касающийся восприятия образа государства населением. Они говорят о том, что в том случае, если государственный бюрократический аппарат нацелен на поддержку, развитие социального капитала, оно увеличивает гражданскую лояльность, стабилизирует связи между государством и обществом. Если же брендовые признаки, репутация государства имеют исключительно виртуальный характер, налет искусственности, то происходит неминуемое отторжение внедряемого образа, он ни в коем случае не будет принят.

В третьей главе пособия уделяется внимание технологическому инструментарию развития и реализации репутационного капитала государства. Здесь авторы разбирают различные технологические подходы к управлению репутационным капиталом. К примеру, они по праву называют современное общество информационным – это связано с широким распространением,

развитием информационных технологий, посредством которых во многом и формируется репутационный капитал. Три кита, формирующие его: Интернет, мессенджеры, телевидение. Именно эти каналы коммуникации в большинстве своем формируют и поддерживают информационное пространство, ведь человек ежедневно сталкивается с ними.

На наш взгляд, Интернет сегодня является самым перспективным в технологическом аспекте средством формирования и управления репутационным капиталом. Он предоставляет уникальные возможности, позволяющие охватывать практически неограниченные по числу людей аудитории. Миллионы пользователей в мире приоритетным средством получения информации считают интернет-каналы. Традиционные, формализованные СМИ год от года теряют популярность и уходят в прошлое. Поэтому для построения позитивного образа государства Интернет – это крайне перспективная и важная площадка. И к работе на ней обязательно должны привлекаться профессионалы нового типа, специалисты по сбору больших данных, IT-специалисты, политехнологи, веб-аналитики, разработчики программного обеспечения, имиджмейкеры, специалисты по кибербезопасности, социологи, маркетологи, дизайнеры, smm-специалисты и др. Это понимают и политические элиты государств, которые в большинстве своем довольно интенсивно работают в интернет-пространстве. Безусловно, нужно сказать, что Интернет не является одним огромным позитивом, он таит и большое количество угроз, может обнажать слабости и уязвимости субъекта репутации, поэтому технологии его использования довольно сложны и требуют серьезного профессионального подхода.

В завершающей части пособия авторы делают ряд выводов.

Для развития репутационного капитала нашей стране необходимо работать по нескольким направлениям:

– развитие социальной сферы, так как она оказывает прямое влияние на внутриполитический репутационный капитал государства;

– организация и проведение крупных общественно значимых событий и мероприятий, обеспечивающих воздействие на большую аудиторию, как внутри страны, так и за рубежом;

– участие Российской Федерации в масштабных международных организациях для интеграции в глобальную систему миропорядка;

– широкое использование интернет-технологий для оказания воздействия на большие целевые аудитории;

– развитие технологий предотвращения и минимизации рисков нагрузки, контроль сильных и слабых сторон репутационного капитала государства [1, с. 139].

Конечно, в современный период развития миропорядка формирование и реализацию репутационного капитала государства необходимо осуществлять с применением инновационных технологий, четко выстроенных стратегии и тактики, которые обязательно должны соответствовать мировым трендам и общей логике развития мирового сообщества.

Подводя итоги, хочется заметить, что вышедшее учебное пособие «Репутационный капитал государства», безусловно, несет не только учебно-методическую, но и несомненную научную новизну и ценность, так как обозначенная в нем проблематика не только мало разработана, но и остро актуальна на сегодняшний день для России в условиях ее дискредитации на международной арене. Испытывая сдержанный оптимизм, надеемся, что этот труд окажет должное влияние на свою главную целевую аудиторию – обучающихся, которые уже в недалеком будущем, будучи специалистами, окажут влияние на формирование репутационного капитала России.

Литература

1. Рудакова А.Э., Жильцов С.С., Гришин О.Е. Репутационный капитал государства: учеб. пособие / под ред. О.Е. Гришина. – М.: РУДН, 2019. – 184 с.

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Редакция научного журнала «Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир» (далее – «Вестник») рассматривает присланные материалы по тематике журнала для возможной публикации и информирует авторов о принятом решении в официальном письме с пометкой **«статья принята к публикации в журнале “Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир”»**.

Каждая статья проходит **обязательное внешнее рецензирование** специалистом с ученой степенью в области научных знаний, близкой к тематике представляемого к публикации материала.

Статьи **аспирантов и соискателей** принимаются к рассмотрению при наличии отзыва научного руководителя и затем проходят внешнее рецензирование.

Автор вместе с текстом статьи предоставляет в отдельном файле следующие сведения: Ф.И.О. и сведения об авторе, название статьи на русском и английском языках, контактный телефон и адрес электронной почты. Текст статьи оформляется **строго в соответствии с требованиями**.

Представленный материал должен быть оригинальным и ранее не публиковаться в других печатных или электронных изданиях.

В статье необходимы **аннотация и ключевые слова** на русском и английском языках. Аннотация к статье по объему должна составлять не менее 100 слов.

Требования к присылаемым материалам

Основной текст статей (материалов) должен быть набран 14-м кеглем, примечания – 10-м кеглем, шрифтом Times New Roman, через полтора интервала. **Объем статьи не должен быть мень-**

ше 25 тыс. знаков и не должен превышать 60 тыс. знаков (с пробелами) без учета аннотации, ключевых слов и списка литературы. Таблицы представляются в формате Word, графики и диаграммы – в программе Excel. При их подготовке следует учитывать, что журнал издается в черно-белом исполнении. Иллюстрации и фотографии представляются в формате jpeg (с разрешением не менее 300 dpi) или pdf.

Автор несет полную ответственность за соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности (в том числе применительно к используемым в тексте иллюстрациям и фотографиям) и при необходимости предоставляет соответствующие разрешения на публикацию от правообладателей. Все материалы проходят проверку в системе «Антиплагиат».

Каждая статья в конце сопровождается нумерованным перечнем использованных источников и литературы («Литература»), расположенных в алфавитном порядке:

– *для книжных изданий:* Автор. Название / пер. с англ. (нем., фр. и т.д.) – Город (место изд., сокращенно): Издательство, год. – 000 с.;

– *для периодических изданий:* Автор статьи. Название // Издание. – Год. – Число и месяц (словами, сокращенно) и (или) №. – С. 00–00;

– *для интернет-источников:*

1) Автор. Название // Название сайта. (Дата публикации, если указана: Год. Число. Месяц (словами, сокращенно). – URL: <http://.....> (дата обращения: ЧЧ.ММ.ГГГГ).

Или

2) Название материала // Название сайта. – Режим доступа: <http://.....> (дата обращения: ЧЧ.ММ.ГГГГ).

Образцы всего перечисленного см. в уже вышедших номерах.

Аналогично оформляются зарубежные источники.

Подстрочные ссылки (сноски) возможны для пояснений, но при цитировании не допускаются. В этих случаях указывается в квадратных скобках номер цитируемого источника (полужирным шрифтом) по списку («Литература») и страница(-ы) издания. Примеры: [8, с. 12] или [8, с. 12–14]. Пояснительные (справочно-содержательные) подстрочные ссылки-примечания должны иметь постраничную нумерацию.

Материалы следует присылать по электронной почте:
vestnikdipacademy@yandex.ru

Файл с текстом статьи должен быть оформлен следующим образом:

- сведения об авторе на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация и ключевые слова на русском языке;
- аннотация и ключевые слова на английском языке;
- текст статьи;
- литература.

Научный периодический журнал

**Вестник Дипломатической академии МИД России.
Россия и мир**

2020. № 3 (25)

Редактор *Н.В. Багрова*
Корректор *Н.В. Мартыненко*
Верстка *Т.А. Пробыловой*
Художественный редактор *В.Р. Димухамедова*

Подписано в печать 20.08.2020. Формат 70×100 1/16.
Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 22,26
Тираж 116 экз.

Издатель: Дипломатическая академия МИД России
119021, г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2, стр. 1
www.dipacademy.ru

Издательство: ООО «Квант Медиа»
125475, г. Москва, ул. Дыбенко, д. 26, корп. 3, к. 80
www.kvantmedia.ru

Отпечатано: Акционерное общество
«Т8 Издательские Технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5